



Konteks REDD+ di Indonesia

Pemicu, pelaku, dan lembaganya

Giorgio Budi Indrarto

Prayekti Murharjanti

Josi Khatarina

Irvan Pulungan

Feby Ivalerina

Justitia Rahman

Muhar Nala Prana

Ida Aju Pradnja Resosudarmo

Efrian Muharrom



Konteks REDD+ di Indonesia

Pemicu, pelaku, dan lembaganya

Giorgio Budi Indrarto

ICEL

Prayekti Murharjanti

ICEL

Josi Khatarina

ICEL

Irvan Pulungan

ICEL

Feby Ivalerina

ICEL

Justitia Rahman

ICEL

Muhar Nala Prana

ICEL

Ida Aju Pradnja Resosudarmo

CIFOR

Efrian Muharrom

CIFOR

Working Paper 105

© 2013 Center for International Forestry Research
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Indrarto, G.B., Murharjanti, P., Khatarina, J., Pulungan, I., Ivalerina, F., Rahman, J., Prana, M.N., Resosudarmo, I.A.P. dan Muharrom, E. 2013 Konteks REDD+ di Indonesia: Pemicu, pelaku, dan lembaganya. Working Paper 105. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Diterjemahkan dari: Indrarto, G.B., Murharjanti, P., Khatarina, J., Pulungan, I., Ivalerina, F., Rahman, J., Prana, M.N., Resosudarmo, I.A.P. and Muharrom, E. 2012 The Context of REDD+ in Indonesia: Drivers, agents and institutions. Working Paper 92. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Foto sampul oleh Ryan Woo
Kalimantan Barat, Indonesia.

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org

Semua pendapat yang dinyatakan dalam publikasi ini berasal dari para penulis dan tidak serta merta mencerminkan pendapat CIFOR, lembaga tempat bernaung penulis atau penyandang dana publikasi ini.

Daftar isi

| | |
|---|------------|
| Singkatan | v |
| Ucapan terima kasih | viii |
| Ringkasan eksekutif | ix |
| Pendahuluan | xi |
| 1 Hutan Indonesia: Tutupan hutan, jenis hutan, perubahan penggunaan lahan, deforestasi dan degradasi | 1 |
| 1.1 Tinjauan umum hutan, hutan negara, dan perubahan hutan serta kawasan hutan di Indonesia | 1 |
| 1.2 Penyebab perubahan tutupan hutan | 3 |
| 1.3 Penyebab mendasar deforestasi dan degradasi hutan | 9 |
| 1.4 Potensi mitigasi | 13 |
| 2 Aspek-aspek kelembagaan, lingkungan, dan distribusi | 16 |
| 2.1 Tata kelola hutan | 16 |
| 2.2 Desentralisasi dan bagi-hasil | 27 |
| 2.3 Hak ulayat dan hak atas karbon, lahan, dan pohon | 33 |
| 2.4 Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan | 38 |
| 2.5 Konflik kehutanan | 39 |
| 3 Ekonomi politik deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia | 41 |
| 3.1 Sejarah deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia | 41 |
| 3.2 Deforestasi dan degradasi hutan dalam konteks kebijakan politik, ekonomi, dan hukum saat ini | 44 |
| 3.3 REDD+ dalam konteks ekonomi politik dan penegakan hukum di Indonesia | 49 |
| 4 Lingkungan kebijakan REDD+: Pelaku, peristiwa kebijakan, dan proses kebijakan | 51 |
| 4.1 Konteks kebijakan perubahan iklim yang lebih luas | 51 |
| 4.2 Pelaku, peristiwa, dan proses kebijakan REDD | 61 |
| 4.3 Konsultasi dan proses dengan para pemangku kepentingan | 80 |
| 4.4 Pilihan dan proses kebijakan REDD+ mendatang | 83 |
| 5 Pengaruhnya terhadap keefektifan, efisiensi, dan kesetaraan REDD+ (3E) | 88 |
| 5.1 Kebijakan nasional, 3E (Keefektifan, efisiensi, dan kesetaraan) | 88 |
| 5.2 Evaluasi aspek-aspek utama REDD dari aspek 3E | 94 |
| 6 Kesimpulan | 99 |
| 7 Referensi | 103 |
| Lampiran | |
| 1 Perbandingan antara masukan/pemaparan dari peserta dalam konsultasi publik (25 Maret 2008) dan versi terakhir Peraturan Menteri Kehutanan tentang REDD (2009) | 114 |

Daftar gambar dan tabel

Gambar

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Frekuensi terjadinya sengketa kehutanan, 1997–2003 | 39 |
| 2 | Vonis pengadilan atas perkara kehutanan | 48 |
| 3 | Keterkaitan antara garis besar haluan kerja perubahan iklim dan perencanaan pembangunan | 52 |
| 4 | Keterkaitan antara Peta Jalan Perubahan Iklim dan kebijakan nasional | 53 |
| 5 | Sejumlah peristiwa penting yang berkaitan dengan proses penetapan keputusan mengenai REDD+ di Indonesia | 64 |
| 6 | Unsur-unsur dalam menerjemahkan pedoman dan pengaman REDD+ hasil keputusan COP 16 ke dalam konteks nasional | 75 |
| 7 | Tahapan penetapan tingkat emisi acuan (REL) per Maret 2010 | 86 |

Tabel

| | | |
|----|--|----|
| 1 | Perbandingan luas hutan dan kawasan hutan menurut perhitungan Kementerian Kehutanan, FAO, dan FWI | 2 |
| 2 | Perbandingan luas hutan menurut jenisnya, 2005 dan 2008 | 2 |
| 3 | Luas kawasan hutan yang dilepaskan dalam surat keputusan pelepasan hutan untuk perkebunan, 2003–2010 | 5 |
| 4 | Luas kebakaran hutan dan lahan, 1997–1998 | 8 |
| 5 | Luas kebakaran hutan di Indonesia, 1999–2007 | 8 |
| 6 | Perkiraan ketimpangan antara penyediaan dan permintaan kayu | 10 |
| 7 | Volume dan ekspor pulp, 1997–2008 | 10 |
| 8 | Volume dan nilai ekspor minyak sawit, 2005–2010 | 11 |
| 9 | Produksi dan ekspor batu bara, 2000–2010 | 11 |
| 10 | Emisi gas rumah kaca menurut sektor, 2000–2005 | 14 |
| 11 | Perkiraan pengurangan emisi dari berbagai sektor | 14 |
| 12 | Status RTRW di Indonesia, Juni 2012 | 26 |
| 13 | Dana bagi-hasil sumberdaya alam | 30 |
| 14 | Luas dan produksi perkebunan kelapa sawit, 2000–2009 | 32 |
| 15 | PNBP dan penerimaan dari SDA, 2005–2009 (Rp miliar) | 45 |
| 16 | Perkara tindak pidana kehutanan yang terdaftar pada Kementerian Kehutanan, 2005–2009 | 47 |
| 17 | Program kehutanan pemerintah Indonesia per 2009 | 55 |
| 18 | Peran, posisi, dan pengetahuan kelompok pelaku REDD+ | 62 |
| 19 | Tahapan pelaksanaan kegiatan sebagaimana ditetapkan pada Surat Pernyataan Minat | 66 |
| 20 | Langkah strategis untuk keberhasilan pelaksanaan REDD+ | 73 |
| 21 | Pertemuan yang diselenggarakan dalam rangka penyusunan R-PP | 81 |
| 22 | Bagi-hasil dari usaha pemanfaatan penyerapan dan/atau penyimpanan karbon pada hutan produksi dan hutan lindung | 85 |

Singkatan

| | |
|--------------|--|
| 3E | Keefektifan, efisiensi, dan kesetaraan |
| AMAN | Aliansi Masyarakat Adat Nusantara |
| APBD | Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah |
| APBN | Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara |
| APHI | Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia |
| APL | Area Penggunaan Lain |
| AMDAL | Analisis Mengenai Dampak Lingkungan |
| AusAID | Australian Agency for International Development (Lembaga Pembangunan Internasional Australia) |
| Bakosurtanal | Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional |
| BAPI | Rencana Aksi Keanekaragaman Hayati untuk Indonesia |
| Bappenas | Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional |
| BAU | Business as usual (Bisnis seperti biasa) |
| BKPRN | Badan Koordinasi Perencanaan Ruang Nasional |
| BPN | Badan Pertanahan Nasional |
| BPS | Badan Pusat Statistik |
| CDM | Clean Development Mechanism (Mekanisme Pembangunan Bersih) |
| CIFOR | Center for International Forestry Research (Pusat Penelitian Kehutanan Internasional) |
| CITES | Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Konvensi mengenai Perdagangan Internasional Spesies Fauna dan Flora Liar yang Terancam Punah) |
| COP | Conference of the Parties (Konferensi Para Pihak) |
| CSF | Civil Society Forum for Climate Justice (Forum Masyarakat Madani untuk Keadilan Iklim) |
| CPO | Crude Palm Oil (Minyak Sawit Mentah) |
| CSO | Civil Society Organisation (Organisasi Masyarakat Madani) |
| DBH | Dana Bagi Hasil |
| DBH SDA | Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam |
| DKN | Dewan Kehutanan Nasional |
| DNPI | Dewan Nasional Perubahan Iklim |
| DPR | Dewan Perwakilan Rakyat |
| DR | Dana Reboisasi |
| Amdal | Analisis Mengenai Dampak Lingkungan |
| FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisasi Pangan dan Pertanian PBB) |
| FCPF | Forest Carbon Partnership Facility (Fasilitas Kemitraan Karbon Hutan/Bank Dunia) |
| FFI | Fauna & Flora Internasional |
| FIP | Forest Investment Programme (Program Investasi Hutan) |
| FLEGT | Forest Law Enforcement, Governance and Trade (Penegakan Hukum, Tata Kelola, dan Perdagangan Sektor Kehutanan) |
| FORDA | Badan Penelitian dan Pengembangan Hutan (Kementerian Kehutanan) |
| FPIC | Free Prior and Informed Consent (Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan/PADIATAPA) |
| FWI | Forest Watch Indonesia (Pemantau Hutan Indonesia) |
| GAPKI | Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia |
| GCS | Global Comparative Study (Studi Banding Global) |
| GFW | Global Forest Watch (Pengamat Hutan Global) |

| | |
|-----------|---|
| GRK | Gas Rumah Kaca: Unsur pembentuk atmosfer berupa gas, baik alami maupun hasil kegiatan manusia, yang menyerap dan memancarkan kembali radiasi inframerah. Protokol Kyoto mendaftar 6 jenis GRK yang emisinya harus diatur/dikurangi: karbon dioksida (CO ₂), nitro oksida (N ₂ O), metana (CH ₄), sulfur heksafluorida (SF ₆), perfluorokarbon (PFC), dan hidrofluorokarbon (HFC) |
| GERHAN | Gerakan Rehabilitasi Lahan |
| HGU | Hak Guna Usaha |
| HPH | Hak Pengusahaan Hutan |
| HPHH | Hak Pemungutan Hasil Hutan |
| HPK | Hutan Produksi yang dapat Dikonversi |
| HTI | Hutan Tanaman Industri |
| HTR | Hutan Tanaman Rakyat |
| IBSAP | Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan (Strategi dan Rencana Aksi Keanekaragaman Hayati Indonesia) |
| ICCSR | Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap (Peta Jalan Sektor Perubahan Iklim Indonesia) |
| ICCTF | Indonesian Climate Change Trust Fund (Dana Perwalian Perubahan Iklim Indonesia) |
| ICEL | Indonesian Center for Environmental Law (Pusat Kajian Hukum Lingkungan Indonesia) |
| IFCA | Indonesia Forest Climate Alliance (Aliansi Iklim Hutan Indonesia) |
| IHPH | Iuran Hak Pengusahaan Hutan |
| IMF | International Monetary Fund (Dana Moneter Internasional) |
| IMM | Indicative Moratorium Map (Peta Moratorium Indikatif) |
| IPKH | Industri Pengolahan Kayu Hulu |
| INCAS | Indonesia National Carbon Accounting System (Sistem Perhitungan Karbon Nasional Indonesia) |
| IPHHK | Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu |
| IPPK | Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan |
| IPK | Izin Pemanfaatan Kayu |
| ITTO | International Tropical Timber Organization (Organisasi Kayu Tropis Internasional) |
| IUPHHK-HA | Izin untuk Pemungutan Hasil Hutan Kayu dari Hutan Alam |
| JICA | Japan International Cooperation Agency (Badan Kerjasama Internasional Jepang) |
| KAN | Komisi Akreditasi Nasional |
| KPH | Kesatuan Pengelolaan Hutan |
| KPK | Komisi Pemberantasan Korupsi |
| KFCP | Kalimantan Forests and Climate Partnership (Kemitraan Hutan dan Iklim Kalimantan) |
| KLHS | Kajian Lingkungan Hidup Strategis |
| LAPAN | Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional |
| LEI | Lembaga Ekolabel Indonesia |
| LHC | Laporan Hasil Cruising |
| LIPI | Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia |
| LoI | Letter of Intent (Surat Pernyataan Minat—Indonesia-Norwegia) |
| LUCF | Land Use Change and Forestry (Perubahan Penggunaan Lahan dan Kehutanan) |
| LULUCF | Land Use, Land Use Change and Forestry (Penggunaan Lahan, Perubahan Penggunaan Lahan, dan Kehutanan) |
| MFP | Multi-stakeholder Forestry Programme (Program Kehutanan Multipihak) |
| MIFEE | Merauke Food and Energy Estate (Lumbung Pangan dan Energi Terpadu Merauke) |
| KLH | Kementerian Lingkungan Hidup RI |
| Kemhut | Kementerian Kehutanan RI |
| MoU | Memorandum of Understanding (Nota Kesepahaman) |
| MPRS | Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara |
| MRV | Monitoring, Reporting and Verification (Pemantauan, pelaporan, dan pembuktian) |
| NCAS | National Carbon Accounting System (Sistem Perhitungan Karbon Nasional) |
| NFI | National Forest Inventory (Inventarisasi Hutan Nasional) |
| LSM | Lembaga Swadaya Masyarakat |

| | |
|------------|---|
| NRM | Natural Resource Management (Pengelolaan Sumber Daya Alam) |
| PAD | Pendapatan Asli Daerah |
| Permenhut | Peraturan Menteri Kehutanan |
| PES | Payment for Environmental Services (Pembayaran atas Jasa Lingkungan) |
| PfA | Proposal for Action (Usulan Aksi) |
| PNBP | Pendapatan Negara Bukan Pajak |
| POKJA | Kelompok Kerja |
| POKJA PI | Kelompok Kerja Perubahan Iklim |
| PPATK | Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan |
| PPKH | Pinjam Pakai Kawasan Hutan |
| PSDH | Provisi Sumber Daya Hutan |
| RAD-GRK | Rencana Aksi Daerah untuk Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca |
| RAN | Rencana Aksi Nasional |
| RAN-GRK | Rencana Aksi Nasional untuk Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca |
| REDD+ | Pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan dan peningkatan cadangan karbon hutan |
| REL | Reference Emissions Level (Tingkat emisi acuan) |
| RIKEN | Rencana Induk Konservasi Energi Nasional |
| RKT | Rencana Kerja Tahunan |
| RPJMD | Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah |
| RPJMN | Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional |
| RPJPD | Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah |
| RPJPN | Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional |
| RPJPN | Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005–2025 |
| R-Plan | Readiness Plan (Rencana Kesiapan) |
| R-PP | Readiness Preparation Proposal (Usulan Persiapan Kesiapan) |
| RPPLH | Rencana Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup |
| RSPO | Kesepakatan mengenai Kelapa Sawit Berkelanjutan |
| RTRW | Rencana Tata Ruang Wilayah |
| RTRWP | Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi |
| Satgas PMH | Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum |
| SFM | Sustainable Forest Management (Pengelolaan Hutan Berkelanjutan) |
| SIS | Sistem Informasi Pengamanan |
| SNC | Second National Communication (Komunikasi Nasional Kedua) |
| SVLK | Sistem Verifikasi Legalitas Kayu |
| TGHK | Tata Guna Hutan Kesepakatan |
| TLAS | Timber Legality Assurance System (Sistem Jaminan Legalitas Kayu) |
| TNC | The Nature Conservancy |
| TPTI | Tebang Pilih Tanam Indonesia |
| UKL-UPL | Upaya Kelola Lingkungan-Upaya Pemantauan Lingkungan |
| UKP4 | Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan |
| PBB | Perserikatan Bangsa-bangsa |
| UNFCCC | United Nations Framework Convention on Climate Change (Konvensi Kerangka Kerja PBB mengenai Perubahan Iklim) |
| UN-REDD | United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (Program Kolaboratif PBB mengenai Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan di Negara Berkembang) |
| UUPLH | Undang-Undang No. 32 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup |
| VER | Verified Emissions Reduction (Pengurangan emisi terverifikasi) |
| VPA | Voluntary Partnership Agreement (Kesepakatan Kemitraan Sukarela) |
| Walhi | Wahana Lingkungan Hidup Indonesia |
| WWF | World Wide Fund for Nature (Dana Dunia untuk Alam) |
| WTO | World Trade Organization (Organisasi Perdagangan Dunia) |

Ucapan terima kasih

Penyusun makalah ini menyampaikan terima kasih kepada Maria Brockhaus, Moira Moeliono, Krystof Obidzinski, Cecilia Luttrell, Andrew Wardell, dan Herry Purnomo atas tinjauan dan sarannya; Ahmad Dermawan dan Anna Sinaga atas stimulasi diskusi; Hariadi Kartodihardjo dan Fitriani Adriansyah atas tanggapan dan masukannya yang berharga; serta Nugroho Utomo dan Sofi Mardiah atas bantuannya yang tak ternilai dalam mengumpulkan data dan menetapkan sumber kepustakaan. Tanpa bantuan mereka, makalah ini tidak akan selengkap sekarang. Kami juga menyampaikan terima kasih kepada Agus Djoko Ismanto dan rekan-rekan di Balitbang Kehutanan yang telah berbagi pengetahuan dan memberi tanggapan atas makalah ini. Ucapan terima kasih secara khusus ditujukan kepada Kelompok Layanan Informasi CIFOR yang telah menyunting dan menerbitkan makalah ini.

Kegiatan ini merupakan bagian dari komponen kebijakan dalam Studi Banding Global CIFOR mengenai REDD+. Penyusun menerapkan metode dan pedoman yang dirancang oleh Maria Brockhaus, Monica Di Gregorio, dan Sheila Wertz-Kanounnikoff (<http://www.forestsclimatechange.org/global-comparative-study-on-redd/national-redd-processes-and-policies.html>).

Kami berterima kasih atas bantuan yang diterima dari Norwegian Agency for Development Cooperation, Australian Agency for International Development, UK Department for International Development, European Commission, Finnish Department for International Development Cooperation, Climate and Land Use Alliance, David and Lucile Packard Foundation, US Agency for International Development.

Ringkasan eksekutif

Profil negara ini menelaah pemicu deforestasi dan degradasi hutan, menetapkan lingkungan kelembagaan, politik, dan ekonomi dalam pelaksanaan REDD+ di Indonesia, dan mendokumentasikan proses penyusunan kebijakan nasional REDD+ selama periode 2007–2011. Terdapat jelas tantangan kontekstual yang perlu diatasi guna menciptakan keadaan yang memungkinkan bagi REDD+ dan memperbaiki tata kelola hutan Indonesia secara lebih luas.

Pemerintah Indonesia, pada tingkat nasional dan internasional, berkomitmen untuk mengatasi tantangan perubahan iklim dan memanfaatkan imbalan karbon hutan untuk memantapkan reformasi sektor kehutanan. Indonesia telah berikrar untuk mengurangi emisinya dari penggunaan lahan, perubahan penggunaan lahan, dan kehutanan (LULUCF) sebesar sedikitnya 26% pada tahun 2020. Salah satu rencana negara ini untuk memenuhi sasaran tersebut ialah dengan mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan melalui mekanisme REDD+, yang menawarkan bentuk-bentuk pembiayaan yang inovatif dan stabil bagi pemerintah daerah dan pengelolaan sumberdaya berbasis masyarakat.

Meskipun data terakhir menunjukkan kecenderungan yang agak menurun, laju deforestasi selama tiga dasawarsa terakhir memang tinggi: 2,7% per tahun di Sumatera dan 1,3% di Kalimantan selama periode 2000–2010. Kegiatan yang langsung berkontribusi terhadap deforestasi dan degradasi hutan meliputi konversi hutan untuk penggunaan lain seperti pertanian dan pertambangan, pembalakan liar, dan kebakaran hutan dan lahan, yang terakhir disebut ini sering dikaitkan dengan pengeringan lahan gambut. Kegiatan ini dipicu antara lain oleh tingginya permintaan akan hasil hutan, baik di pasar dalam negeri maupun internasional, dan lemahnya sistem tata kelola di tingkat pusat dan daerah. Menurunnya tutupan hutan juga dihubungkan dengan pertumbuhan penduduk secara alami dan perubahan jumlah penduduk seperti yang disebabkan oleh program transmigrasi.

Pada akhirnya, kaitan deforestasi dengan struktur ekonomi Indonesia, yang terus bergantung pada sumberdaya alam, sangat pelik. Ketergantungan ini telah membentuk lanskap ekonomi politik dan kelembagaan negara ini. Isu ini bersifat sistematis, meluas, dan rumit, serta mencakup keterbatasan

kapasitas dan lemahnya tata kelola lembaga yang berkaitan dengan penggunaan lahan, proses tata ruang yang tidak jelas, dan sering terjadinya sengketa penguasaan lahan dan sumberdaya.

Untuk mencapai kemajuan yang lebih jauh terkait perumusan dan pelaksanaan REDD+ yang efisien, efektif, dan adil di Indonesia, maka beberapa hambatan perlu ditindaklanjuti, yaitu sebagai berikut.

Memperjelas penguasaan lahan dan menyelaraskan landasan hukum

Dari luas wilayah Indonesia, lebih dari 70% (atau sekitar 130 juta ha) berada di bawah kewenangan Kementerian Kehutanan. Undang-Undang Kehutanan dengan jelas menetapkan lahan ini sebagai kawasan hutan negara; undang-undang yang sama juga menunjukkan bahwa kawasan ini harus ditetapkan dan dikukuhkan sebagai kawasan hutan negara. Namun, sampai sekarang, baru sekitar 10% yang sudah dikukuhkan, yang menimbulkan multitafsir atas penerapan undang-undang tersebut. Meskipun secara resmi merupakan tanah negara, banyak di antara kawasan ini dihuni oleh masyarakat adat dan setempat yang menuntut hak adat, atau telah diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan besar, termasuk perkebunan kelapa sawit. Penguasaan lahan yang tidak pasti dan tidak jelas ini tidak mendukung pengelolaan hutan berkelanjutan.

Selain itu, kerangka hukum yang mengatur kegiatan kehutanan mencakup peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus dan sektoral (misalnya, peraturan perundang-undangan yang mengatur kehutanan, pertanian, dan pertambangan) maupun peraturan perundang-undangan yang lebih umum dan lintas sektor (misalnya, desentralisasi, keuangan, dan tata ruang). Hal ini telah menyebabkan adanya inkonsistensi, kontradiksi, ketidakpastian, dan ketidakefisienan, serta mendorong praktik korupsi karena banyaknya landasan hukum yang menciptakan peluang bagi perilaku mencari rente. Dengan diperkenalkannya nilai hutan yang baru (yaitu karbon) oleh REDD+—yang diikuti oleh serentetan tuntutan tambahan lainnya atas lahan oleh berbagai kelompok pemangku kepentingan, maka upaya untuk memperjelas penguasaan lahan dan landasan hukum guna menyempurnakan perencanaan tata guna lahan menjadi semakin penting sekarang.

Melindungi hak-hak masyarakat yang bergantung pada hutan dan kelompok rentan

Kebijakan dan kegiatan REDD+ menimbulkan risiko baru bagi masyarakat yang bergantung pada hutan dan kelompok rentan seperti masyarakat adat. Sebagai contoh, hak-hak adat mungkin tidak dihormati karena spekulasi tanah oleh investor; masyarakat mungkin terjebak ke dalam perjanjian resmi yang tidak menguntungkan, tidak menyadari risiko yang menyertainya; atau mungkin penerapan standar ganda karena hak masyarakat untuk kebutuhan sehari-hari dibatasi, sedangkan hak pemungutan hasil hutan secara komersial terus diberikan kepada kaum elite perusahaan dan pemerintah. Selain itu, terpusatnya insentif REDD+ pada daerah tertentu dapat menimbulkan akibat merugikan, seperti meningkatnya sengketa yang terkait dengan masuknya pendatang dan pertanahan.

Berbagai tindakan akan diperlukan untuk mengurangi risiko ini selama perancangan dan pelaksanaan proyek REDD+. Hal ini dapat mencakup: memperjelas kepemilikan dan hak hukum untuk mendapatkan manfaat dari karbon; meningkatkan akses untuk memperoleh informasi yang mudah dipahami tentang REDD+ dalam bahasa setempat; menetapkan penyaluran manfaat kepada masyarakat yang bergantung pada hutan; menjamin mekanisme penyelesaian ketidakpuasan dan perselisihan yang baik; mengutamakan kepentingan pembangunan yang lebih luas bagi masyarakat dan pemerintah setempat daripada kepentingan investor karbon; dan memperkenalkan pendekatan kreatif untuk pemantauan berbasis masyarakat.

Fokus sektoral

Program kementerian cenderung terkotak-kotak dan terfokus secara sempit pada tujuan sektoral, yang sebagian disebabkan penilaian kinerja birokrasi yang berdasarkan sasaran sektor. Demikian juga proses penganggaran sektor-sektor tidak berkaitan satu sama lainnya, yang berarti bahwa peraturan perundang-undangan sektoral sering tidak merujuk pada peraturan perundang-undangan di luar sektor mereka, walaupun terkait. Sebagai akibatnya, kurangnya koordinasi sering terjadi di antara kementerian yang semestinya terkait erat. Ini menunjukkan tantangan besar bagi REDD+, karena meskipun pengelolaan

hutan di Indonesia pada dasarnya berada di bawah kewenangan Kementerian Kehutanan, pemicu utama deforestasi sering terkait dengan lingkup Kementerian Pertanian, Pertambangan dan Energi, Perdagangan, Kementerian Keuangan, dan Bappenas. Sampai saat ini, keberhasilan dalam membangun struktur dan lembaga untuk koordinasi lintas sektor masih terbatas: lembaga tersebut ada, tetapi tetap tidak efektif atau menghadapi 'resistensi' dari kementerian sektoral.

Proses desentralisasi dan tata kelola di daerah

Pemerintah pusat telah menjalankan peran politik dan pemerintahan yang dominan dalam sebagian besar perjalanan sejarah negara Indonesia. Reformasi penting menyusul krisis ekonomi dan politik selama tahun 1997–1998 mencakup ketentuan pelimpahan kewenangan pengelolaan sumberdaya alam kepada daerah. Namun, jalan untuk mewujudkan proses desentralisasi itu mengandung tingkat ketidakpastian dan pertentangan yang tinggi. Sebagai contoh, dalam otonomi daerah sering ditafsirkan seolah-olah tidak ada keterkaitan jenjang di antara tingkat pemerintahan. Sebagai akibatnya, banyak peraturan daerah yang bertentangan dengan kebijakan dan peraturan yang lebih tinggi, sementara itu, meningkatnya wewenang penetapan keputusan dan pengumpulan Pendapatan Asli Daerah (PAD) telah menyebabkan pemberian izin untuk pengalihan fungsi kawasan hutan yang semena-mena dan tidak tepat. Pemerintah daerah yang lemah sering dicirikan oleh proses penetapan keputusan yang tidak terbuka, terjadinya korupsi yang melibatkan pejabat daerah, lemahnya penegakan hukum, dan mekanisme akuntabilitas yang tidak efektif.

Pemerintah Indonesia telah mencapai banyak kemajuan dalam mengatasi tantangan tata kelola yang luas ini, dan media serta masyarakat madani kini menikmati kebebasan yang jauh lebih besar dan mendorong keterbukaan dan partisipasi yang lebih besar dalam penetapan keputusan. Secara khusus, keputusan penundaan pemberian izin baru kehutanan (moratorium) pada bulan Mei 2011 menunjukkan langkah maju tambahan menuju pengurangan emisi melalui pencegahan deforestasi dan degradasi hutan. Namun demikian, sejumlah tantangan besar tetap ada untuk mencapai REDD+ yang efektif, efisien, dan adil di Indonesia.

Pendahuluan

REDD+ merupakan skema yang dikembangkan untuk memberikan insentif untuk mengurangi emisi gas rumah kaca (GRK) dengan mengurangi degradasi hutan dan tutupan hutan, dengan menggunakan pendekatan pengelolaan hutan berkelanjutan dan meningkatkan peran konservasi dan cadangan karbon dari hutan di negara-negara berkembang. Skema ini disepakati pada konferensi perubahan iklim ke-13 (Konvensi Kerangka Kerja Perubahan Iklim PBB/UNFCCC; Konferensi Para Pihak/COP 13) di Bali pada bulan Desember 2007. Komitmen pemerintah Indonesia untuk melaksanakan skema ini tampak jelas dengan pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di panggung internasional, yang menyatakan bahwa Indonesia akan mengurangi emisi gas rumah kacanya sebesar 26% dari laju emisi bisnis seperti biasa pada tahun 2020 dengan biaya sendiri, atau sebesar 41% dengan bantuan internasional. 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+.

Tujuan pembuatan profil negara ini ialah untuk memberikan gambaran yang obyektif tentang keadaan sektor kehutanan dan sektor-sektor terkait dalam hubungannya dengan pelaksanaan REDD+. Laporan ini merupakan bagian dari Studi Komparatif Global (GCS) tentang REDD+ yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR).

Komponen kebijakan GCS mencakup penyusunan profil 12 negara—Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Kamerun, Republik Demokrasi Kongo, Indonesia, Mozambik, Nepal, Papua Nugini, Peru, Tanzania, dan Vietnam—sebagai cara untuk memahami konteks lokasi perkembangan kebijakan dan proses REDD+. Tujuan pembuatan profil negara-negara ini ialah untuk menginformasikan para pembuat keputusan, praktisi, dan donor tentang peluang dan tantangan dalam melaksanakan mekanisme REDD+, untuk mendukung proses penetapan keputusan REDD+ yang berbasis bukti/fakta.

Penulisan profil negara Indonesia ini mencakup jangka waktu lebih dari dua tahun, dan tidak mungkin dapat diselesaikan tanpa dukungan dari berbagai pihak. Profil ini didasarkan pada kerangka metodologi Komponen 1 GCS dan pedoman profil negara yang disusun oleh Brockhaus dkk. (2012).

Makalah ini dibagi menjadi lima bab. Bab pertama menguraikan kawasan hutan dan tutupan hutan Indonesia maupun deforestasi dan degradasi hutan yang terus berlangsung beserta pemicunya. Bab 2 membahas lingkungan kelembagaan dan aspek pendistribusian dalam pengelolaan hutan. Bab 3 meninjau ekonomi politik deforestasi dan degradasi hutan. Bab 4 menjelaskan pengembangan kelembagaan dalam REDD+ dan lingkungan kebijakannya. Bab 5 mencermati dampak potensial REDD+ bagi Indonesia dari sudut keefektifan, efisiensi, dan kesetaraan (3E). Bab 6 memuat kesimpulan dari laporan ini.

1. Hutan Indonesia

Tutupan hutan, jenis hutan, perubahan penggunaan lahan, deforestasi dan degradasi

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki hutan paling luas di dunia dengan beranekaragam jenis hutan, termasuk hutan dataran rendah, pegunungan dan hutan semusim. Hutan ini kaya dengan keanekaragaman hayati dan, tidak mengherankan, merupakan sumber mata pencarian utama bagi banyak orang. Antara 6–30 juta rakyat Indonesia diperkirakan bergantung langsung pada hutan (Sunderlin dkk. 2000). Sebagai negara berkembang, pemerintah sangat bergantung pada sektor kehutanan maupun sektor yang terkait dengan kehutanan seperti pertanian, perkebunan, dan pertambangan, untuk pembangunan nasional. Sebagai akibatnya, sepanjang sejarah Indonesia, hutan terus-menerus dieksploitasi, yang berarti deforestasi dan degradasi hutan menjadi tidak terelakkan.

Kedaaan hutan Indonesia selama beberapa tahun terakhir dibahas dalam bab ini, bersama dengan penyebab deforestasi dan degradasinya. Namun, dengan adanya berbagai definisi untuk istilah ‘hutan’ dan banyaknya lembaga dan teknik yang digunakan dalam pengumpulan data, sangat sulit untuk menentukan data mana yang paling sahih untuk menentukan kawasan hutan yang sesungguhnya di Indonesia. Masalah yang sama dijumpai dalam menentukan angka laju dan skala deforestasi dan degradasi hutan. Dalam bab ini, juga disajikan keterangan tentang potensi hutan Indonesia saat ini sebagai sarana mitigasi perubahan iklim. Data dan informasi yang digunakan dalam bab ini sebagian besar bersumber dari dokumen pemerintah, lembaga penelitian atau penelitian sebelumnya, dan dari wawancara dengan instansi yang berwenang.

1.1 Tinjauan umum hutan, hutan negara, dan perubahan hutan serta kawasan hutan di Indonesia

Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) mendefinisikan ‘hutan’ sebagai ‘suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan’ (Pasal 1). Undang-Undang ini lebih lanjut mendefinisikan ‘kawasan hutan’ sebagai ‘wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk

dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap’. Undang-Undang Kehutanan pada dasarnya lebih mengatur tentang ‘kawasan hutan’ dibandingkan dengan ‘hutan’. Perlu diketahui bahwa dalam kenyataannya, Kementerian Kehutanan menghitung kawasan hutan berdasarkan luas wilayah administrasi atau luas yang ditetapkan sebagai ‘kawasan hutan’, terlepas apakah kawasan tersebut benar-benar memiliki pepohonan atau tidak; dengan demikian, sebagian ‘kawasan hutan’ mungkin tidak memiliki hutan.

Data resmi Kementerian Kehutanan menyatakan bahwa Indonesia memiliki 133.694.685,18 ha kawasan hutan pada tahun 2008 (Kemenhut 2009a: 4), dan tiga tahun sebelumnya (2005) seluas 123.459.513 ha (Kemenhut 2006a). Walaupun di atas kertas hal ini memperlihatkan adanya peningkatan kawasan hutan di Indonesia, perubahan angka tersebut sebenarnya disebabkan oleh perbedaan cara pengukuran yang diterapkan pada tahun-tahun tersebut (FWI 2008). Penting untuk dicatat bahwa data yang tersedia tidak mencakup wilayah hutan yang dikelola oleh penduduk setempat (hutan milik) di luar kawasan hutan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Data terakhir (2010) dari Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan pada Kementerian Kehutanan juga berbeda. Perhitungan Ditjen ini mencatat luas lahan Indonesia sebesar 187,670 juta ha, yang terdiri dari 133,514 juta ha kawasan hutan dan 54,157 juta ha areal penggunaan lain (APL). Secara keseluruhan, luas lahan dengan tutupan hutan adalah sebesar 98,559 juta ha sedangkan luas lahan tanpa tutupan hutan sebesar 89,032 juta ha (perlu diingat lagi bahwa seperti dijelaskan di atas, ‘kawasan hutan’ yang ditetapkan secara resmi mungkin tidak memiliki tutupan hutan); data tidak tersedia untuk 79.900 ha dari kawasan hutan. Kawasan hutan dengan tutupan hutan seluas 91,098 juta ha (48,54% dari luas wilayah Indonesia), dan kawasan hutan tanpa tutupan hutan seluas 42,365 juta ha (22,72% dari luas wilayah Indonesia); data tidak tersedia untuk 50.300 ha dari kawasan hutan (0,02% dari luas wilayah Indonesia). Daerah dengan tutupan hutan di dalam APL adalah seluas 7,461 juta ha (3,98% dari luas wilayah Indonesia), dan seluas 46,666 juta ha (24,89% dari luas

wilayah Indonesia) dari APL merupakan wilayah tidak berhutan; data tidak tersedia untuk luasan 29.600 ha dari APL (18,02% dari luas wilayah Indonesia) (Kemenhut 2011a).

Data tentang kawasan hutan Indonesia yang dihimpun oleh lembaga lain, termasuk Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (FAO) dan Pengamat Hutan Dunia/ Pengamat Hutan Indonesia (GFW/FWI), berbeda lagi (Tabel 1). FAO menyatakan bahwa Indonesia memiliki 88,495 juta ha hutan pada tahun 2005 (FAO 2006), sedangkan GFW/FWI mencatat seluas 83,655 juta ha (FWI 2008).

Kemungkinan penyebab dari ketidakcocokan data ini ialah perbedaan dalam: (1) definisi hutan (Media Indonesia 2010); (2) pengelompokan/klasifikasi hutan; dan (3) metode analisis data (FWI/GFW 2002). Sebagaimana dinyatakan di atas, 'hutan' didefinisikan dalam Undang-Undang Indonesia (UU Kehutanan, Pasal 1) sebagai "suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan". Sebaliknya, FAO (2006) memberi definisi 'hutan' sebagai 'lahan yang membentang lebih dari 0,5 hektar dengan pepohonan yang tingginya lebih dari 5 meter dan tutupan tajuk lebih dari 10 persen, atau pohon dapat mencapai ambang batas ini di lapangan'. Lebih lanjut lagi, pemerintah Indonesia mengelompokkan kawasan sebagai 'berhutan' dan 'tidak berhutan' (Kemenhut 2009a), sedangkan FAO membagi kawasan menjadi 'hutan', 'hutan lainnya', 'lahan lainnya' dan 'lahan lainnya dengan tutupan pohon' (FAO 2006). Hasil dari

berbagai pengelompokan ini ialah bahwa perhitungan pemerintah lebih tinggi; yang mencakup hutan yang didefinisikan oleh FAO sebagai 'hutan lainnya'.

Data rujukan utama dalam laporan ini adalah yang diterbitkan oleh Kementerian Kehutanan, yang dilengkapi dengan sumber data lain untuk memperoleh pengertian menyeluruh dan untuk menangkap berbagai pandangan tentang hutan Indonesia.

Berdasarkan UU Kehutanan Indonesia, kawasan hutan dibagi menurut fungsinya: (1) hutan produksi—hutan dengan fungsi pokok memproduksi hasil hutan; (2) hutan lindung—hutan dengan fungsi pokok melindungi sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah; dan (3) hutan konservasi—hutan dengan ciri khas dengan fungsi pokok melestarikan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya. Hutan produksi dikelompokkan lebih lanjut menjadi 'hutan produksi tetap' (di mana seluruh kawasan dicadangkan untuk memproduksi hasil hutan), 'hutan produksi terbatas' (di mana hanya sebagian kawasan dicadangkan untuk memproduksi hasil hutan), dan 'hutan produksi konversi' (yang dicadangkan untuk penggunaan lahan lainnya). Luas masing-masing jenis hutan ini pada tahun 2005 dan 2008 disajikan pada Tabel 2.

Data ini menunjukkan bahwa luas yang dialokasikan sebagai hutan produksi melebihi jumlah luas yang dialokasikan sebagai hutan konservasi dan lindung. Ini menunjukkan bahwa pemanfaatan hutan sebagai sumberdaya pembangunan telah dan akan terus menjadi unsur penting dalam kehutanan Indonesia.

Tabel 1. Perbandingan luas hutan dan kawasan hutan menurut perhitungan Kementerian Kehutanan, FAO, dan FWI ('000 ha)

| Tahun | Kemenhut | FAO | GFW/FWI |
|-------|----------|---------|---------|
| 1985 | 119.701 | – | 117.192 |
| 1990 | 100.000 | 116.567 | – |
| 1997 | – | – | 95.628 |
| 2000 | 108.578 | 97.852 | 93.924 |
| 2003 | 105.182 | – | 93.925 |
| 2005 | 123.459 | 88.495 | 83.655 |
| 2009 | 133.453 | – | 88.170 |
| 2010 | 133.514 | 94.432 | – |

Sumber: FAO (2006, 2010), FWI/GFW (2002), FWI (2008, 2011), Kemenhut (2001, 2004, 2006, 2010, 2011a)

Tabel 2. Perbandingan luas hutan menurut jenisnya, 2005 dan 2008

| Jenis hutan | 2005 (juta ha) | 2008 (juta ha) |
|-------------------------|----------------------|----------------------|
| Hutan konservasi | 20.080 | 19.908 |
| Hutan lindung | 31.782 | 31.604 |
| Hutan produksi terbatas | 21.717 | 22.502 |
| Hutan produksi tetap | 35.813 | 36.649 |
| Hutan produksi konversi | 14.057 | 22.795 |
| Fungsi telah ditetapkan | 0.007 | 0.233 |
| Jumlah | 123.459 ^a | 133.694 ^a |

a Angka dibulatkan.

Sumber: Kemenhut (2006, 2009a)

Seperti tersirat dari namanya, hutan lindung dan hutan konservasi bertujuan untuk melindungi dan melestarikan ekosistem dan fungsi ekologisnya. Namun dalam praktiknya, kegiatan lain seperti pertambangan dapat dilakukan pada jenis-jenis hutan ini. Kementerian Kehutanan memiliki kewenangan untuk menetapkan mana kawasan hutan negara yang dapat digunakan untuk kegiatan bukan kehutanan (misalnya, pertambangan) melalui penerbitan izin pinjam-pakai, yang sebagian dilakukan pada hutan lindung dan konservasi. Izin pinjam-pakai kawasan hutan diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 24/2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, yang menggantikan pedoman pemberian izin pinjam-pakai dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. P.64/Menhut-II/2006.

Kerangka peraturan ini merupakan salah satu faktor yang menyumbang deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia. Peraturan perundang-undangan mendefinisikan 'deforestasi' sebagai perubahan secara permanen dari kawasan berhutan menjadi tidak berhutan karena kegiatan manusia (Pasal 1(10), Peraturan Menteri Kehutanan No. P.30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan). Peraturan ini juga mendefinisikan 'degradasi' sebagai penurunan jumlah tutupan hutan dan cadangan karbon selama jangka waktu tertentu karena kegiatan manusia (Pasal 1(11)).

Laju deforestasi di Indonesia dilaporkan beragam dari tahun ke tahun. Selama 1985–1997, laju deforestasi setiap tahun dilaporkan rata-rata sebesar 1,87 juta ha (Kemenhut 2000). Angka ini meningkat tajam hingga sebesar 3,51 juta ha setiap tahun selama 1997–2000 (Kemenhut 2005). Selama tahun 2000–2005, angka tersebut dilaporkan turun kembali hingga sebesar 1,08 juta ha per tahun; yang kemudian meningkat selama periode 2003–2006 ketika angka ini dilaporkan sebesar 1,17 juta ha setiap tahun (Kemenhut 2009b). Perkiraan lain menunjukkan bahwa Indonesia mengalami penurunan tutupan hutan keseluruhan sebesar 1% per tahun antara tahun 2000 hingga 2010; dalam masa tersebut Sumatera mengalami laju penurunan tutupan hutan tahunan tertinggi (2,7%), disusul oleh Kalimantan sebesar 1,3% (Miettinen dkk. 2011). Berdasarkan data historis ini, laju deforestasi Indonesia diperkirakan sekitar 1,125 juta ha setiap tahun, dengan degradasi rata-rata yang disebabkan oleh pembalakan diperkirakan sebesar 0,626 juta ha per tahun (Bappenas 2010b). Namun di beberapa kawasan seperti di Jawa, tutupan hutan dilaporkan meningkat

sebesar 4% per tahun antara tahun 2000 hingga 2010 (Miettinen dkk. 2011). Demikian pula, luas hutan rakyat di Jawa dan Madura dilaporkan meningkat dari 1.900.797 ha menjadi 2.585.014 ha antara tahun 1990 hingga 2008, atau sebesar sekitar 36% (Kemenhut 2009c).

Wilayah daratan Indonesia hanya meliputi 1,3% dari luas daratan dunia, namun merupakan rumah bagi 11% spesies tumbuhan dunia, 10% spesies mamalia dunia, dan 16% spesies burung dunia; sebagian besar terdapat di hutan Papua, Kalimantan, dan Sulawesi (FWI/GFW 2001). Menurut FAO, keseluruhan vegetasi hutan di Indonesia menghasilkan lebih dari 14 miliar ton biomassa, setara dengan sekitar 20% biomassa di seluruh hutan tropis Afrika (FWI/GFW 2002). Biomassa ini diperkirakan menyimpan sekitar 3,5 miliar ton karbon (Bappenas 2010b). Meskipun kekayaan hayati ini memiliki arti penting, 20–30% keanekaragaman hayati Indonesia punah setiap tahun (KLH 2008). Kepunahan ini khususnya sangat terlihat pada mamalia besar. Sebagai contoh, selama 15 tahun (1992–2007), populasi gajah turun sebanyak 35% dari 3.000–5.000 ekor menjadi hanya 2.400–2.800 ekor. Populasi orangutan berkurang sebesar 1–1,5% per tahun di Sumatera dan 1,5–2% di Kalimantan karena hilangnya habitat hutan; populasi orangutan di Sumatera dan Kalimantan saat ini diperkirakan masing-masing sebanyak 6.667 dan 54.567 (KLH 2007b). Harimau Jawa telah punah sejak tahun 1930 dan harimau Bali sejak tahun 1970. Hanya terdapat sekitar 400–500 harimau Sumatera di lima taman nasional (FWI/GFW 2001). Badak Sumatera dan Jawa tergolong sebagai sangat terancam punah dalam daftar Perserikatan Konservasi Alam Internasional (IUCN). Beberapa faktor yang mempengaruhi hilangnya keanekaragaman hayati: hilangnya habitat hutan untuk satwa liar langka, perburuan liar, dan perdagangan yang disebabkan oleh kemiskinan atau kurangnya pemahaman secara umum tentang pentingnya perlindungan satwa liar.

1.2 Penyebab perubahan tutupan hutan

'Perubahan tutupan hutan' terjadi karena deforestasi, baik terencana maupun tidak, atau oleh degradasi hutan. Deforestasi terencana biasanya berupa perubahan yang direncanakan oleh pemerintah atas fungsi kawasan hutan untuk kepentingan perkebunan, pertanian atau pembangunan perumahan, yang dilakukan secara sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Deforestasi tidak terencana

merupakan deforestasi melalui kegiatan liar/ilegal. Degradasi hutan dapat disebabkan oleh kegiatan sah ataupun liar, misalnya pengambilan hasil hutan dan pencurian kayu secara liar. Degradasi karena pembalakan liar meninggalkan lahan yang rentan terhadap deforestasi berikutnya karena hutan yang rusak lebih mudah untuk dibuka.

Kebakaran hutan dan lahan merupakan penyebab lain deforestasi di Indonesia. Walaupun kebakaran hutan secara alami (tanpa keterlibatan manusia) biasanya diikuti oleh pertumbuhan kembali secara alami, dalam kenyataannya, banyak kebakaran hutan dan lahan dimulai sebagai cara pembukaan lahan untuk kegiatan pertanian, baik berskala besar maupun kecil (misalnya, lihat Applegate dkk. 2001).

1.2.1 Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan

Hilangnya hutan di Indonesia sering terjadi ketika kawasan hutan diperuntukkan atau fungsinya diubah agar lahan dapat digunakan untuk tujuan lainnya. Perubahan peruntukan terjadi ketika hutan dilepas bukan untuk kebutuhan kehutanan, seperti perkebunan dan kawasan yang tidak lagi dikelompokkan sebagai kawasan hutan ataupun hutan. Termasuk dalam perubahan fungsi, misalnya, ketika kawasan hutan berubah dari hutan lindung menjadi hutan produksi, namun tetap sebagai kawasan hutan. Dalam hal deforestasi, perubahan fungsi dari hutan produksi menjadi hutan produksi konversi merupakan contoh deforestasi terencana.

Data Kementerian Kehutanan memperlihatkan kawasan hutan yang dialihkan untuk pertanian dan perkebunan terus meningkat (Tabel 3). Luas yang tercakup dalam keputusan pemerintah tentang pelepasan hutan mencapai sekitar 4,5 juta ha pada tahun 2002, meningkat menjadi 4,7 juta ha pada tahun 2007, dan kemudian 4,9 juta ha pada tahun 2010 (Kemenhut 2009a, 2011b). Perlu diperhatikan bahwa 70% luas lahan Indonesia dikelompokkan sebagai kawasan hutan (Tabel 2), yang 12% di antaranya dicadangkan untuk konversi di kemudian hari. Ini menunjukkan bahwa sebagian deforestasi yang terjadi di Indonesia telah direncanakan untuk tujuan pembangunan.

Namun, data resmi pada Tabel 3 hanya menunjukkan sebagian gambaran perubahan penggunaan lahan hutan yang sesungguhnya. Dalam kenyataannya, banyak kawasan hutan telah diperuntukkan bagi kegiatan lain (misalnya, lihat Tempo Interaktif 2011; lihat juga Bab 2). Data lain menunjukkan bahwa, sampai dengan pertengahan 2010, pemerintah

daerah di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi telah mengusulkan perubahan penggunaan lahan seluas 16,5 juta ha hutan.¹

Menurut skenario dasar dan mitigasi yang disusun oleh Kelompok Kerja Kementerian Kehutanan selama 16 tahun ke depan (2009–2025), apabila pemerintah gagal mengatasi penyebab deforestasi dan degradasi, maka deforestasi terencana akan mencapai 10.272.000 ha pada tahun 2025, dan deforestasi tidak terencana 8.772.000 ha. Degradasi yang disebabkan oleh pembalakan yang sah akan mencapai 21.202.000 ha dan eksploitasi secara liar sebesar 29.758.000 ha (Kemenhut 2010a).

Kelapa sawit

Selama dua dasawarsa terakhir, konversi hutan untuk kelapa sawit merupakan perubahan yang dominan atas peruntukan hutan. Tingginya harga kelapa sawit dan meningkatnya permintaan dunia akan minyak sawit mentah (CPO) telah mendorong perluasan perkebunan kelapa sawit secara besar-besaran, yang dibuktikan dengan peningkatan luas lahan yang dialihkan untuk perkebunan kelapa sawit secara terus menerus. Menurut data Sawit Watch, perkebunan kelapa sawit mencapai 1.652.301 ha pada tahun 1989; luas ini meningkat menjadi 3.805.113 ha selama kurun waktu 1993–1994, dan menjadi 8.204.524 ha pada 1998 (Sawit Watch 2009). Menurut data Kementerian Pertanian, luas perkebunan kelapa sawit, baik yang besar maupun yang kecil, meningkat setiap tahun yang jumlahnya mencapai 7.007.867 ha pada tahun 2008 dan 8.430.026 juta ha pada tahun 2010 (Kementan 2010a).

Meningkatnya ketertarikan dunia pada energi terbarukan, dan pada bahan bakar nabati sebagai sumber energi alternatif, juga telah mendorong perubahan penggunaan lahan hutan, setidaknya pada tataran kebijakan. Pada tahun 2006, Tim Nasional Bahan Bakar Nabati Indonesia memperkirakan bahwa sebanyak 10,25 juta ha lahan akan diperlukan untuk memenuhi sasaran nasional bahan bakar nabati pada tahun 2015 (Media Riset 2007).

Dengan semakin terbatasnya ketersediaan lahan di sentra kelapa sawit saat ini di Kalimantan dan Sumatera, direncanakan bahwa perluasan akan dilakukan di Papua (AFP 2008). Pemerintah telah menerbitkan sejumlah peraturan dan kebijakan

1 Data Kementerian Kehutanan yang dikutip dari lampiran pemaparan Hariadi Kartodihardjo (Institut Pertanian Bogor), Upaya penyelesaian sengketa tata ruang terkait dengan kawasan hutan negara, Jakarta, 9 Agustus 2010.

Tabel 3. Luas kawasan hutan yang dilepaskan dalam surat keputusan pelepasan hutan untuk perkebunan, 2003–2010

| No. | Provinsi | Tahun | | | | | |
|-----|---------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
| | | s/d 2002 | | 2007 | | 2010 | |
| | | Jumlah kawasan | Luas (ha) | Jumlah kawasan | Luas (ha) | Jumlah kawasan | Luas (ha) |
| 1 | Aceh | 60 | 265.744 | 60 | 265.744 | 60 | 265.744 |
| 2 | Sumut | 26 | 139.657 | 27 | 139.998 | 28 | 142.762 |
| 3 | Sumbar | 26 | 134.886 | 28 | 157.956 | 28 | 157.956 |
| 4 | Riau | 123 | 1.521.531 | 128 | 1.564.061 | 127 | 1.509.820 |
| 5 | Kep. Riau | 4 | 47.799 | 4 | 47.799 | 5 | 48.498 |
| 6 | Jambi | 44 | 345.776 | 44 | 345.776 | 44 | 345.776 |
| 7 | Sumsel | 11 | 73.459 | 15 | 125.395 | 23 | 170.245 |
| 8 | Bengkulu | 12 | 57.581 | 12 | 57.581 | 12 | 57.581 |
| 9 | Lampung | 7 | 76.099 | 8 | 83.964 | 8 | 83.964 |
| 10 | NTB | 3 | 847 | 3 | 847 | 3 | 846 |
| 11 | Kalbar | 8 | 110.234 | 8 | 110.234 | 12 | 139.223 |
| 12 | Kalteng | 51 | 549.642 | 55 | 619.868 | 55 | 624.872 |
| 13 | Kalsel | 17 | 199.654 | 17 | 199.654 | 18 | 209.130 |
| 14 | Kaltim | 57 | 489.595 | 59 | 510.580 | 58 | 492.943 |
| 15 | Sulut | 2 | 8.888 | 2 | 8.888 | 1 | 2.000 |
| 16 | Gorontalo | - | - | - | - | 1 | 6.888 |
| 17 | Sulteng | 8 | 72.805 | 8 | 72.805 | 8 | 72.805 |
| 18 | Sultra | 3 | 7.862 | 3 | 7.862 | 3 | 7.862 |
| 19 | Sulbar | - | - | 1 | 6.722 | 14 | 103.777 |
| 20 | Sulsel | 15 | 84.936 | 15 | 84.936 | 3 | 4.584 |
| 21 | Maluku | 12 | 11.518 | 13 | 13.767 | 12 | 12.658 |
| 22 | Malut | 7 | 9.963 | 8 | 29.772 | 9 | 43.014 |
| 23 | Papua | 12 | 254.436 | 13 | 286.982 | 11 | 315.608 |
| 24 | Papua Barat | - | - | - | - | 6 | 83.200 |
| | Jumlah | 508 | 4.462.916 | 531 | 4.741.194 | 549 | 4.901.759 |

Sumber: Kemenhut (2008, 2011b)

untuk mempercepat program ini. Prasyarat ditetapkan pada tahun 2004 dengan pemberlakuan Undang-Undang No. 18/2004 tentang Perkebunan, yang memperkenalkan Hak Guna Usaha (HGU) selama 35 tahun untuk perkebunan dalam upaya menarik investasi asing. Selanjutnya pada tahun 2006, pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden No. 5/2006 tentang Kebijakan Energi Nasional dan Instruksi Presiden No. 1/2006 tentang Penyediaan dan Penggunaan Bahan Bakar Nabati sebagai Bahan Bakar Alternatif. Untuk mendukung amanat ini, pada tahun 2007 diterbitkan Peraturan Menteri Pertanian No. 26/Permentan/OT.140/2/2007, yang menyatakan bahwa lahan untuk perkebunan kelapa sawit di

Papua disediakan dua kali lipat dari luas normal 100.000 ha. Peraturan ini diikuti dengan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.22/Menhut-II/2009, yang memberikan landasan hukum bagi perusahaan kelapa sawit untuk memiliki perkebunan sampai seluas 100.000 ha dan 200.000 ha di Papua.

Perusahaan menanggapi kebijakan ini dengan cepat dan melakukan perluasan berskala besar di berbagai tempat di Indonesia. Perluasan akhir-akhir ini di Papua merupakan contoh besarnya rencana pembukaan hutan untuk perkebunan kelapa sawit. Menurut data Kementerian Kehutanan, sampai tahun 2010, pemerintah pusat telah menerbitkan izin prinsip dan

keputusan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan, terutama kelapa sawit, dengan luas keseluruhan sebesar 9,13 juta ha (AFP 2008). Menurut Sawit Watch (2009), pada tahun 2009, luas areal tersebut menjadi hampir tiga kali lipat, dengan perluasan mencapai 26,7 juta ha, dengan rencana untuk membuka areal seluas 2,8 juta ha lebih lanjut untuk kelapa sawit di Papua.

Pertambangan

Sektor lain yang memerlukan pembukaan hutan ialah pertambangan. Mengingat luas areal yang digunakan, pengaruh pertambangan terhadap hutan mungkin disepelekan, terutama bila dibandingkan dengan pertanian dan perkebunan. Menurut data Kementerian Kehutanan (Kemenhut 2009a), izin pinjam-pakai untuk pertambangan hanya mencakup areal sekitar 344.000 ha hingga 2008. Namun dalam kenyataannya, pertambangan di dalam kawasan hutan mencakup luasan yang jauh lebih besar karena banyak kegiatan pertambangan, termasuk izin yang diterbitkan oleh pemerintah daerah, yang sebenarnya beroperasi tidak berdasarkan izin pinjam-pakai (lihat Bab 2). Selain itu, terdapat banyak kegiatan penambangan liar berskala kecil di dalam kawasan hutan (Resosudarmo dkk. 2009). Dua hal ini menutupi dampak nyata pertambangan terhadap tutupan hutan. Selain itu, banyak kegiatan penambangan dilakukan di kawasan konservasi atau hutan lindung—yang seharusnya dilindungi—karena banyak bijih mineral ditemukan di kawasan itu. Meskipun UU Kehutanan melarang penambangan terbuka di hutan lindung, sedikitnya 13 perusahaan telah memperoleh izin operasi pada hampir seluas 850.000 ha lahan di kawasan lindung sebelum undang-undang itu disahkan dan dianggap sebagai perkecualian, sehingga perusahaan tersebut dapat melanjutkan kegiatan mereka (Lampiran Keputusan Presiden No. 41/2004). Selain dampak langsung terhadap tutupan hutan, kegiatan penambangan sering menimbulkan kerusakan lingkungan dan konflik sosial (Resosudarmo dkk. 2009).

Kegiatan ekonomi lainnya yang langsung mendorong pembukaan hutan meliputi pembangunan jalan, pemukiman, dan pengembangan tambak. Sebagai contoh, Provinsi Kalimantan Timur dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) mengusulkan pengalihan lahan hutan seluas 1,3 juta ha untuk penggunaan lain, yang telah dicadangkan antara lain untuk pengembangan pertanian dan perkebunan kelapa sawit. Demikian pula, Kalimantan Barat yang mengusulkan konversi hutan seluas 1,9 juta ha (Kompas 2010a).

1.2.2 Pembalakan liar dan kebakaran hutan

Pembalakan liar

Selama dasawarsa terakhir, pembalakan liar merupakan salah satu ancaman deforestasi terbesar melalui degradasi hutan yang ditimbulkannya. Hutan yang rusak lebih mudah untuk dibuka sehingga degradasi pada akhirnya dapat menyebabkan deforestasi. Sebagai contoh, kawasan hutan yang telah ditebang dan tidak dijaga—bekas kawasan HPH (hak pengusahaan hutan)—memiliki tegakan pohon yang kurang rapat sehingga mudah dibuka dan selanjutnya dialihkan menjadi lahan pertanian atau perkebunan.

Di Sumatera dan Kalimantan—wilayah Indonesia dengan tingkat deforestasi dan degradasi tertinggi—pembalakan liar menjadi marak di semua jenis hutan (hutan produksi permanen, hutan produksi konversi, hutan lindung, hutan konservasi, dan kawasan bukan hutan) melalui berbagai modus operandi, yaitu mulai dari penebangan (Casson dan Setyarso 2006), pengangkutan dan pendistribusian kayu, hingga proses penegakan hukum (ICEL 2006).

Cara pembalakan liar berbeda antara hutan konservasi/lindung dengan hutan produksi. Di hutan konservasi dan hutan lindung, pembalakan liar berlangsung tanpa izin (Kompas 2010b). Di hutan produksi yang masih aktif, hal ini biasanya dilakukan melalui pelanggaran izin, pembalakan di luar blok tebang yang ditetapkan, penebangan yang melebihi target yang diizinkan, pembukaan jalan angkutan kayu di luar kawasan HPH, dan penebangan pohon mendahului jadwal waktu tebang (Kompas 2010b). Kawasan HPH yang tidak aktif atau telantar juga cenderung merangsang kegiatan pembalakan liar. Selain itu, pembalakan liar terjadi melalui kegiatan penambangan berizin dan tidak berizin yang melanggar prosedur atau ketentuan izin mereka (Kompas 2010b).

Pemberian izin atas hutan tanaman industri (HTI) di hutan primer merupakan pemicu lain degradasi hutan. Pada tahun 1990-an, pemerintah memulai program HTI untuk pulp dan kertas (Resosudarmo 2004). Pemerintah membangun 1,4 juta ha HTI pada tahun 1995, 1,8 juta ha pada tahun 2000, dan 2,3 juta ha pada tahun 2003, dengan rencana untuk memiliki 10,5 juta ha HTI pada tahun 2030. Semula, pabrik pulp dan kertas bergantung pada hutan alam; namun, jarak yang terus bertambah dari pabrik ke hutan alam mendorong industri membangun HTI untuk mempertahankan pasokan. Menurut data tahun 2007, kebutuhan bahan baku untuk pulp dan kertas adalah sebanyak 30 juta m³, tetapi HTI hanya

dapat menyediakan 28% dari jumlah ini (FWI 2009). Sisanya dipasok dari kayu hutan alam dan kayu ilegal (FWI 2009).

Ketentuan hukum yang membatasi secara ketat pembangunan HTI hanya di hutan produksi yang tidak produktif telah ditetapkan. Apabila diberlakukan dan ditegakkan dengan benar, maka ketentuan ini akan mencegah pembangunan HTI pada hutan primer.² Namun pada tahun 2008, aturan yang membatasi pembangunan HTI di 'hutan produksi yang tidak produktif' telah diubah menjadi 'diutamakan pada hutan produksi yang tidak produktif'. Akibatnya, meskipun pembukaan hutan untuk HTI di kawasan hutan primer dapat digolongkan sebagai pembalakan liar hingga tahun 2008, perubahan peraturan perundang-undangan pada tahun 2008 mendorong pembangunan HTI di hutan primer (Pasal 38, Peraturan Pemerintah No. 3/2008). Dengan demikian pembangunan HTI telah menjadi penyebab deforestasi ketika: (1) dikaitkan dengan penurunan tutupan hutan alam; dan (2) hutan ditebang untuk memperoleh kayunya, tetapi HTI tidak segera dibangun.

Modus operandi pembalakan liar lainnya meliputi proses pengangkutan dan pendistribusian kayu. Ini dapat mencakup pemalsuan dokumen, penggantian spesies dan volume kayu, penyelundupan kayu bernilai tinggi dengan menyamakannya di bawah spesies yang lebih murah, dan mengubah tujuan, nama, dan bendera kapal (ICEL 2006: 18–19; lihat juga Kompas 2010g).

Setiap tahap tersebut dapat melibatkan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penegak hukum membiarkan pelanggaran yang terjadi atau bahkan terlibat di dalamnya; sebagai contoh, mereka mungkin menggunakan peta hutan yang salah dan membingungkan untuk membantu terdakwa atau menerapkan ketentuan hukum yang melemahkan perkara melawan penebang liar (ICEL 2006: 21–22).

Pembukaan areal berhutan tidak terjadi hanya di kawasan hutan negara yang ditetapkan, tetapi juga di luarnya, yaitu di kawasan yang dikenal sebagai 'areal penggunaan lain (APL)'.³ Salah satu modus operandi di kawasan tersebut ialah dengan mengajukan izin

untuk perkebunan, menebang kayu, kemudian batal membangun perkebunan kelapa sawit.⁴ Praktik ini diperburuk dengan Edaran Menteri Kehutanan No. SE.9/Menhut-VI/2009 tentang Volume Tegakan Kayu Tidak Ekonomis pada Areal Pinjam Pakai Kawasan Hutan atau pada APL yang telah Dibebani Izin Peruntukan, yang menyatakan bahwa Izin Penggunaan Kayu (IPK) tidak diperlukan selama kapasitas produksi kurang dari 50 m³. Lebih lengkapnya dinyatakan dalam surat edaran:

Dalam hal pada areal pinjam pakai kawasan hutan atau pada APL yang telah dibebani izin peruntukan memiliki volume tegakan kayu yang tidak ekonomis untuk dimohonkan IPK, maka pemegang izin tidak memerlukan Izin Pemanfaatan Kayu untuk melakukan penebangan apabila: (a) dalam satu lokasi calon IPK berdasarkan hasil risalah hutan dengan intensitas 100%, volume kayu diameter di atas 30 cm kurang dari 50 m³, (b) membayar pungutan terhadap negara atas kayu yang ditebang.

Meskipun tidak lagi mendapat banyak perhatian di media massa, penebangan liar berlanjut di seluruh Indonesia, termasuk di Sumatera, Kalimantan, dan Papua, baik dengan izin yang tidak sesuai maupun tanpa izin sama sekali.⁵

Kebakaran hutan

Pada tahun 1997–1998, kebakaran hutan dan lahan terjadi di 23 provinsi di Indonesia, membakar seluas keseluruhan 11 juta ha (KLH 1998, Tacconi 2003; lihat Tabel 4). Kebakaran selama periode itu terutama disebabkan oleh pembukaan dan pembakaran lahan gambut untuk dialihkan menjadi perkebunan dan HTI.

Beberapa penelitian menyimpulkan bahwa penyebab utama kebakaran hutan dan lahan ialah kegiatan manusia yang dipengaruhi oleh keadaan sosial, ekonomi, dan politik, seperti pola investasi dan salah urus sektor kehutanan (Applegate dkk. 2001, Dennis dkk. 2005). Sebagai contoh, gambar satelit kebakaran hutan besar-besaran tahun 2002, yang menghancurkan 35.496 ha, menunjukkan bahwa kebakaran ini terjadi di wilayah yang tertutup oleh rumput ilalang atau semak belukar, di kawasan HTI dan bekas kawasan HPH (Kemenhut 2002). Status lahan HTI dan bekas HPH yang tidak jelas mendorong pihak ke tiga memanfaatkan lahan kritis tersebut, terkadang dengan

2 Pasal 5, Peraturan Pemerintah No. 7/1990 Konsesi Hutan Tanaman Industri; Pasal 38(3), Peraturan Pemerintah No. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan.

3 Wawancara e-mail dengan Yuyun Kurniawan (Yayasan Titian, Kalimantan Barat), 19 Februari 2010.

4 Wawancara e-mail dengan Yuyun Kurniawan (Yayasan Titian, Kalimantan Barat), 19 Februari 2010.

5 Wawancara e-mail dengan Yuyun Kurniawan (Yayasan Titian, Kalimantan Barat), 19 Februari 2010.

Tabel 4. Luas kebakaran hutan dan lahan, 1997–1998

| Jenis vegetasi | Luas (ha) | | | | | |
|-------------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|----------------|-------------------|
| | Sumatera | Jawa | Kalimantan | Sulawesi | Papua | Jumlah |
| Hutan pegunungan | – | – | 213.194 | – | 100.000 | 313.194 |
| Hutan dataran rendah | 383.000 | 25.000 | 2.690.880 | 200.000 | 300.000 | 3.598.880 |
| Hutan rawa gambut | 624.000 | – | 1.100.000 | – | 400.000 | 2.124.000 |
| Semak dan rumput kering | 263.000 | 25.000 | 375.000 | – | 100.000 | 763.000 |
| HTI | 72.000 | – | 883.988 | – | – | 955.988 |
| Perkebunan | 60.000 | – | 382.509 | 1.000 | 3.000 | 446.509 |
| Pertanian | 669.000 | 50.000 | 2.481.808 | 199.000 | 97.000 | 3.496.808 |
| Jumlah | 2.071.000 | 100.000 | 7.914.185 | 400.000 | 900.000 | 11.698.379 |

Sumber: Tacconi (2003)

membakarnya—cara yang murah dan mudah—untuk menguatkan tuntutan hak atas lahannya.

Pembukaan lahan berskala besar dengan pembakaran didorong melalui kebijakan pemerintah yang diterbitkan pada awal tahun 1980-an.⁶ Kebijakan ini merupakan landasan hukum untuk konversi hutan alam, pelepasan kawasan hutan untuk tanaman perkebunan, pertanian, perikanan, dan ketahanan pangan, serta pembangunan HTI sehingga mendorong konversi hutan melalui pembakaran padang rumput, semak belukar, lahan bera, dan lahan basah (Violleta dkk. 2008).

Indonesia masih belum memiliki sistem pengendalian kebakaran hutan yang menyeluruh, meskipun peraturan pemerintah melarang penggunaan api untuk membuka lahan (misalnya, Keputusan Direktur Jenderal PHKA No. 152/Kpts/DJ-VI/1997, Keputusan Menteri Kehutanan No. 107/Kpts-II/1999, Keputusan Pemerintah No. 4/2001 tentang Pengendalian Degradasi Lingkungan dan/atau Pencemaran terkait dengan Hutan atau Kebakaran Hutan). Pemerintah juga telah membentuk Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Pusdalkarhutla) dan Satuan Pelaksana Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Satlakdalkarhutla) maupun tim koordinasi nasional pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Namun demikian kebakaran hutan dan lahan terus menjadi masalah setiap tahun (Tabel 5), terutama di Provinsi Riau, Kalimantan Barat, Jambi, dan Kalimantan

6 Misalnya, Keputusan Menteri Pertanian No. 764/Kpts/Um/1980 tentang Pelepasan Hutan untuk Perkebunan, Pertanian, Perikanan, dan Ketahanan Pangan; Keputusan Menteri Pertanian No. 680/Kpts/Um/8/1981; Keputusan Menteri Kehutanan No. 417/II/1986 tentang Perkebunan Kayu Industri.

Tabel 5. Luas kebakaran hutan di Indonesia, 1999–2007

| Tahun | Luas hutan terbakar (ha) |
|-------|--------------------------|
| 1999 | 44.090 |
| 2000 | 3.016 |
| 2001 | 14.329 |
| 2002 | 35.496 |
| 2003 | 3.545 |
| 2004 | 3.343 |
| 2005 | 5.501 |
| 2006 | 4.140 |
| 2007 | 6.974 |
| 2008 | 6.793 |

Sumber: Kementerian Kehutanan (2009b)

Tengah, sebagian karena belum adanya atau tidak memadainya rencana pencegahan, rencana pengelolaan yang sistematis, sumberdaya manusia, anggaran, dan peralatan.

Meskipun menghindari kebakaran gambut—yang merupakan penyumbang emisi cukup besar di Indonesia (Tabel 10 dan 11)—merupakan tindakan penting dalam upaya mitigasi negara ini, belum ada upaya sistematis yang jelas terkait kebijakan untuk mengatasi masalah mendasar ini. Bahkan kebijakan pencegahan kebakaran hutan Indonesia belum memuat ketentuan untuk mengatasi kebakaran hutan secara sistematis; dengan demikian, kebijakan tersebut hanya berlaku dalam jangka pendek dan gagal mengatasi sumber penyebab masalah ini (Violleta dkk. 2008).

Kecuali kebakaran hutan besar-besaran tahun 1997/1998, kawasan hutan yang hilang akibat kebakaran hutan dan gambut mungkin terlihat kecil

dibandingkan dengan kerugian akibat perubahan penggunaan lahan. Namun, kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia setiap tahun, sebagai akibat lemahnya kelembagaan, buruknya pengelolaan atau faktor alam, telah menimbulkan dampak serius bagi lingkungan, kesehatan, dan ekonomi. Kabut asap, misalnya, mengganggu kegiatan sehari-hari dan menimbulkan masalah kesehatan, tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di negara-negara Asia Tenggara lainnya (misalnya, lihat Lohman dkk. 2007). Selain itu, karena sebagian besar lahan dan hutan yang terbakar itu berada di lahan gambut, kebakaran tersebut mengakibatkan emisi GRK dalam volume yang sangat besar.

1.2.3 Perladangan berpindah

Harus diakui bahwa, pada tingkat tertentu, masyarakat setempat juga berkontribusi terhadap laju degradasi hutan. Menurut data FWI, sedikitnya antara tahun 1985 hingga 1997, perluasan pertanian skala kecil bertanggung jawab atas 4 juta ha hutan yang hilang—lebih dari 20% dari keseluruhan hutan yang hilang (FWI/GFW 2001). Cara tebas-bakar yang dipakai menyebabkan semakin besarnya pengurangan luas hutan, sehingga pemerintah menerbitkan beberapa peraturan yang melarang perladangan berpindah dan pembakaran. Namun dalam praktiknya, belum ada alternatif, keterampilan ataupun teknologi memadai yang disediakan agar memungkinkan peladang berpindah menetap, demikian pula, belum ada insentif memadai yang ditawarkan kepada peladang yang mungkin ingin menetap. Semua hal ini membuat peraturan ini menjadi tidak efektif.

Intensitas perladangan berpindah sudah berkurang di wilayah seperti Kalimantan, sebagian karena masyarakatnya telah beralih untuk menanam tanaman keras dan tanaman musiman. Tidak hanya karena komoditas tersebut lebih menguntungkan, tetapi juga dengan bercocok tanam secara terus-menerus pada lahan yang sama tanpa membiarkannya bera akan membantu memantapkan pengakuan hak atas tanah secara informal.

1.3 Penyebab mendasar deforestasi dan degradasi hutan

Terdapat sejumlah faktor yang berkontribusi terhadap percepatan laju deforestasi dan degradasi hutan: kepentingan pembangunan dan ekonomi; ketergantungan masyarakat pada sumberdaya alam; pertumbuhan penduduk dan pengaruhnya; tingginya permintaan pasar akan kayu dan produk kayu; tingginya permintaan dan harga komoditas perkebunan dan pertambangan; kepemilikan lahan yang tidak jelas; kepentingan politik; dan buruknya tata kelola dan

pengelolaan sumberdaya hutan (misalnya, Sunderlin dan Resosudarmo 1996, FWI/GFW 2002).

1.3.1 Kepentingan pembangunan dan ekonomi yang bergantung pada sumberdaya alam

Sebuah pemicu deforestasi dan degradasi hutan berlangsung karena berbagai pihak berkepentingan dalam memperoleh manfaat sebesar-besarnya atas sumberdaya hutan (lihat Bab 3). Kepentingan pemerintah pusat dan daerah, pelaku bisnis kehutanan, perusahaan pertambangan dan perkebunan dalam negeri dan asing yang membuka lahan hutan, masyarakat yang bergantung pada hutan dan sumberdaya lain untuk kebutuhan hidup sehari-hari, dan lembaga keuangan internasional adalah saling bertautan, yang menyebabkan adanya saling ketergantungan. Pemerintah Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah, berkepentingan dalam memastikan tersedianya dana pembangunan dan pemanfaatan sumberdaya hutan untuk menunjang kebutuhan ini.

1.3.2 Kesenjangan antara permintaan dan penyediaan kayu

Permintaan global dan tingginya harga kayu dunia telah mendorong pemerintah untuk merumuskan kebijakan yang memungkinkan kayu dipanen secara intensif.⁷ Menurut Pearce dan Brown (1994: 11), tingginya permintaan dan buruknya pengelolaan hutan merupakan penyebab utama pembalakan liar di Indonesia. Contoh buruknya pengelolaan hutan oleh pemerintah mencakup proses izin yang rumit dan mahal, tingginya tingkat korupsi, dan lemahnya pengawasan. Berbagai penelitian telah menguatkan analisis mengenai tingginya permintaan dalam dan luar negeri atas kayu yang murah (misalnya, Luttrell dkk. 2011; Scotland 2000). Sebagai contoh, untuk memenuhi kebutuhan kayu bulat, mengingat efisiensi mesin yang ada dan kemampuan hutan untuk menyediakan kayu yang sah, sekitar 70% dari kayu tersebut harus berasal dari sumber-sumber yang tidak sah (Larsen 2002). Hal yang sama juga berlaku dalam permintaan luar negeri untuk kayu murah, terutama dari AS, Eropa, Jepang, dan Cina, yang diperkirakan menerima sebanyak 33 juta m³ setiap tahun (ICEL 2006: 2). Environmental Investigation Agency memperkirakan bahwa pada tahun 1999, Eropa mengimpor 10 juta m³ kayu, yang separuhnya diduga berasal dari sumber tidak sah; nilainya diperkirakan sebesar AS\$1,5 miliar (Newman 2004). Kesenjangan yang besar antara pemakaian/permintaan dan

7 Wawancara dengan Hariadi Kartodihardjo (Institut Pertanian Bogor), September 2010.

Tabel 6. Perkiraan ketimpangan antara penyediaan dan permintaan kayu

| Persoalan | Scotland dkk. (1999) | Brown dkk. (2005) | Manurung dkk. (2007) | Tacconi (2007) | Pengamat Hak Asasi Manusia / HRW (2009) |
|--|----------------------|-------------------|----------------------|----------------|---|
| Besar ketimpangan penyediaan-permintaan (juta m ³) | 41.2–56.6 | 25–30 | 4.0–42.2 | 19.1–24.0 | 20.0–45.0 |

Sumber: Dermawan dkk. (2010)

penyediaan secara sah merupakan masalah yang belum terselesaikan (Human Rights Watch 2009). Menurut Hariadi Kartodihardjo, Profesor Kebijakan Hutan di Institut Pertanian Bogor, penyebab utama degradasi hutan terkait dengan penyediaan dan permintaan kayu ialah ketersediaan pasokan kayu yang tidak jelas dan tidak pasti karena lemahnya kebijakan pemberian izin perusahaan hutan dan pengelolaan hutan. Dengan lemahnya instansi pengelolaan hutan, hutan menjadi 'akses terbuka', yang menyuburkan kegiatan-kegiatan yang tidak sah.⁸

Pemicu pembalakan liar lainnya ialah tingginya biaya operasional yang sah dibandingkan dengan biaya dan risiko yang terkait dengan berbagai kegiatan yang tidak sah (Santosa 2003: 8). Akibatnya, terlihat bahwa pembalakan liar sudah menjadi pilihan yang lebih ekonomis dalam memenuhi kebutuhan dan menekan biaya untuk memenuhi permintaan kayu. Data resmi Kementerian Kehutanan menunjukkan bahwa selama tahun 2003–2006, Indonesia memasok sekitar 20 juta m³ kayu per tahun sedangkan konsumsi dalam negeri, termasuk kayu lapis dan pulp, adalah lebih dari 50 juta m³ per tahun—perbedaan sebesar 150% antara penawaran dan permintaan kayu (Human Rights Watch 2009). Sejumlah perkiraan kesenjangan antara penawaran-permintaan disajikan pada Tabel 6.

Kesenjangan antara penawaran dan permintaan tersebut telah mendorong sebagian pelaku bisnis beralih ke pembalakan liar (Brockhaus dkk. 2012) melalui, misalnya, pembalakan di luar jadwal atau hak perusahaan mereka. Namun, perlu diakui bahwa beberapa perusahaan kayu telah mengikuti prinsip-prinsip produksi yang berkelanjutan. Sebagai contoh, sebagian HPH dan beberapa satuan pengelolaan HTI telah memperoleh sertifikat Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) atas pengelolaan daerah dan kegiatan mereka.⁹

⁸ Wawancara dengan Hariadi Kartodihardjo (Institut Pertanian Bogor), 6 Oktober 2010.

⁹ Wawancara dengan Hariadi Kartodihardjo (Institut Pertanian Bogor), 6 Oktober 2010.

Tabel 7. Volume dan ekspor pulp, 1997–2008

| | Volume (ton) | Nilai (juta USD) |
|------|--------------|------------------|
| 1997 | 1.186.000 | 489 |
| 1998 | 1.656.000 | 690 |
| 1999 | 1.180.100 | 475 |
| 2000 | 1.333.700 | 710 |
| 2001 | 1.700.602 | 564 |
| 2002 | 2.245.180 | 707 |
| 2003 | 2.375.244 | 791 |
| 2004 | 1.676.962 | 589 |
| 2005 | 2.552.966 | 933 |
| 2006 | 2.811.624 | 1.124 |
| 2007 | 2.437.372 | 1.066 |
| 2008 | 2.615.776 | 1.422 |

Sumber: Kemenhut (2009b), Data Consult (2003)

1.3.3 Permintaan pasar

Permintaan untuk produk hutan Indonesia seperti pulp terus meningkat (Tabel 7).

Indonesia juga memasok kelapa sawit (Tabel 8) dan batu bara (Tabel 9) ke pasar dunia. Indonesia merupakan produsen kelapa sawit terbesar di dunia (Sheil dkk. 2009, Jakarta Globe 2011a) dan produsen batu bara terbesar ke lima setelah Cina, AS, Australia, dan India (tambangnews.com 2010).

Tingginya harga kelapa sawit dan meningkatnya permintaan dunia akan CPO telah mendorong perluasan perkebunan kelapa sawit secara besar-besaran, seperti dijelaskan di atas. Demikian pula dengan produksi batu bara yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Mengingat bahwa kebanyakan batu bara ditambang dari penambangan terbuka yang terdapat di kawasan hutan, peningkatan produksi batu bara juga berarti lebih banyak hutan yang dibuka (lihat juga Bab 2).

Tabel 8. Volume dan nilai ekspor minyak sawit, 2005–2010

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 (s/d Agt) |
|---|-----------|------------|------------|------------|------------|----------------|
| Nilai ekspor minyak sawit ('000 dolar AS) | 3.756.284 | 4.817.642 | 7.868.639 | 12.375.569 | 10.367.621 | 7.304.504 |
| Harga minyak sawit (dolar AS/ton) | 385 | 421 | 688 | 949 | 683 | 845 |
| Volume produksi (ton) | 9.756.582 | 11.443.330 | 11.436.975 | 13.040.642 | 15.179.533 | 8.644.383 |

Sumber: Kementerian Perdagangan (2010)

Tabel 9. Produksi dan ekspor batu bara, 2000–2010

| Tahun | Produksi (ton) | Konsumsi (ton) | Ekspor (ton) |
|-------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| 2000 | 84.806.684 | 22.617.669 | 42.226.879 |
| 2001 | 82.673.055 | 26.761.282 | 65.362.293 |
| 2002 | 104.207.634 | 31.218.922 | 74.387.950 |
| 2003 | 0 | 29.065.109 | 84.305.154 |
| 2004 | 0 | 34.967.096 | 93.653.818 |
| 2005 | 0 | 41.306.052 | 107.332.261 |
| 2006 | 179.580.407 | 38.705.184 | 103.564.022 |
| 2007 | 178.790.755 | 30.798.098 | 101.108.015 |
| 2008 | 194.391.850 | 48.956.095 | 140.940.558 |
| 2009 | 226.170.443 | 38.273.222 | 152.924.098 |
| 2010 ^a | 156.629.929 | 48.382.625 | 160.639.091 |
| Total | 1.207.250.760 | 391.051.359 | 1.126.444.142 |

a Angka sementara

Sumber: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (2010)

1.3.4 Politik dan tata kelola daerah

Dinamika politik daerah merupakan faktor lain yang memicu pengalihan lahan hutan untuk perkebunan kelapa sawit dan pertambangan. Kecenderungan ini muncul dengan diterapkannya desentralisasi/otonomi daerah. Politisi daerah memanfaatkan hutan sebagai sarana pengumpulan dana kampanye untuk pemilihan kepala daerah.¹⁰ Memang, laju deforestasi dipengaruhi oleh pemilihan umum di daerah, yaitu dengan meningkatnya pembalakan liar secara pesat menjelang pemilihan kepala daerah (Burgess dkk. 2011). Ada beberapa kemungkinan penjelasan untuk ini. Salah satu di antaranya ialah pejabat daerah 'mengizinkan' atau menutup mata terhadap pembalakan guna menjamin dukungan dana kampanye. Kemungkinan lain ialah

pejabat dengan sengaja melonggarkan pengawasan atas hutan lindung dan hutan konservasi sebagai cara untuk mendongkrak popularitas mereka dan menarik pemilih. Pada hutan produksi konversi, pembalakan dan tebang habis meningkat selama dan segera setelah pemilihan kepala daerah. Mengingat kepentingan yang besar dan berlanjut terhadap pembangunan perkebunan kelapa sawit, kemungkinan penjelasan lain atas meningkatnya tebang habis pada hutan produksi konversi ialah bahwa kandidat yang sukses telah membiarkan kegiatan ini berlangsung sebagai imbalan atas dukungan dalam kampanye, atau memanfaatkannya untuk mengeruk keuntungan setelah memenangkan pemilihan.

Modus operandi umum yang melibatkan calon kepala daerah ialah pemberian saham perusahaan kelapa sawit tertentu di wilayah hukum mereka, sehingga begitu terpilih dan menjabat, mereka akan memudahkan pemberian izin untuk pengalihan kawasan hutan.¹¹ Hal ini dimungkinkan karena kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) berhak untuk mengajukan usulan perubahan status hutan produksi menjadi areal penggunaan lain (APL), yang memungkinkan untuk pengembangan tanaman perkebunan; ini ditetapkan terutama pada Pasal 7 (yang memungkinkan perubahan status hutan produksi konversi/HPK)) dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Berhutan dan Status serta Perubahan Fungsi, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Kehutanan No. 48/Kpts-II/2004.

Kebijakan ini juga terkandung dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 10/2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, yang memberikan peluang bagi politisi daerah untuk mengusulkan pengalihan hutan; pengalihan hutan untuk penggunaan lain sering merupakan sumber dana untuk melanjutkan ambisi politik mereka. Selain itu,

¹⁰ Wawancara dengan staf penelitian lapangan dari Bidang Kampanye dan Pendidikan Masyarakat, Sawit Watch Indonesia, 8 Juni 2010; nama disembunyikan atas permintaan staf yang diwawancarai.

¹¹ Wawancara dengan staf penelitian lapangan dari Bidang Kampanye dan Pendidikan Masyarakat, Sawit Watch Indonesia, 8 Juni 2010; nama disembunyikan atas permintaan staf yang diwawancarai.

sejak diterapkannya otonomi daerah/desentralisasi, para pemimpin daerah yang terpilih memiliki kewenangan untuk menerbitkan izin usaha perkebunan dan pertambangan. Pasal 17 Undang-Undang No. 18/2004 tentang Perkebunan menyatakan bahwa izin perkebunan dapat diterbitkan oleh gubernur untuk kawasan yang membentang di beberapa kabupaten/kota dan oleh bupati/walikota untuk kawasan di dalam satu kabupaten atau kota (lihat Bab 2 untuk informasi lebih lengkap). Sektor pertambangan juga memberikan peluang bagi pejabat terpilih untuk memanfaatkan jabatannya guna menarik 'keuntungan' dari perusahaan yang terlibat dalam eksploitasi sumberdaya alam; bukti terbatas menunjukkan bahwa pengusaha pertambangan harus bersedia mengeluarkan hingga satu miliar rupiah untuk mendapatkan izin pertambangan.¹²

Bentuk-bentuk kolusi dan korupsi ini timbul dari gabungan antara kepentingan bersama antara pejabat pemerintah dan pengusaha dan ketiadaan pengelolaan hutan yang benar, yang memudahkan pihak-pihak yang ingin menguras hutan untuk keuntungan sendiri. Tata cara pengelolaan hutan dibahas lebih lengkap pada Bab 2. Korupsi di sektor kehutanan dapat terjadi pada setiap tahap, mulai dari penerbitan izin hingga penjualan, dengan berbagai bentuk modus operandi. Caranya termasuk menyuap bupati, walikota, dan staf dinas kehutanan provinsi guna mendapat jaminan rekomendasi dalam mengajukan permohonan HPH, menyuap untuk mendapatkan jaminan dokumen kegiatan rutin, melakukan "pencucian" kayu yang memungkinkan perusahaan membuat rencana tebang melebihi volume yang diizinkan dalam HPH mereka (ini memberikan peluang bagi kayu liar dari sumber-sumber lain untuk dicampur dengan kayu sah), membuat Laporan Hasil Cruising (LHC) fiktif, memanipulasi jenis kayu yang ditebang untuk menghindari pungutan pemerintah yang lebih tinggi yang dikenakan pada kayu berkualitas lebih baik, dan menyuap pejabat untuk mengubah fungsi kawasan hutan tertentu.

Pelanggaran tersebut telah menyebabkan kerugian ekonomi yang besar bagi negara. Kerugian ini timbul dari, sebagai contoh, praktik pembayaran pajak berdasarkan harga pasar dan nilai tukar yang telah dimanipulasi serta tidak membayar dan/atau memanipulasi perhitungan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan pembayaran Dana Reboisasi (DR) (Human Rights Watch 2009). Dengan menggunakan

data konsumsi kayu bulat untuk industri dari Organisasi Kayu Tropis Internasional (ITTO), Human Rights Watch (2009) memperkirakan bahwa antara tahun 2003 hingga 2006 kerugian Indonesia yang bersumber dari pajak yang tidak dibayarkan adalah senilai lebih dari AS\$2 miliar, dari pembalakan liar sebesar AS\$1,3 miliar, dari kerugian retribusi atau yang dimanipulasi sebesar AS\$563 juta, dan dari *transfer pricing* sebesar AS\$138 juta. Data yang diterbitkan oleh Kementerian Kehutanan menilai kerugian tahunan rata-rata dari pembalakan liar sebesar AS\$630 juta dan subsidi siluman sebesar AS\$332 juta (Human Rights Watch 2009). Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga telah mengungkap banyak pelanggaran di sektor kehutanan, yang telah mengakibatkan kerugian besar terhadap pendapatan pemerintah (KPK 2010a). Selain kolusi di bagian hulu dalam proses perizinan dan penetapan fungsi kawasan hutan, kolusi sering terjadi dalam proses penegakan hukum; hal ini akan dibahas lebih lanjut pada Bab 2.

Dalam melihat angka-angka di atas, perlu dicatat bahwa kerugian yang berkaitan dengan korupsi di sektor minyak, gas, dan pertambangan juga tinggi. Antara tahun 2000 dan 2008, kerugian dari sektor minyak dan gas adalah sebesar AS\$4 miliar per tahun (Kompas 2009). KPK juga melaporkan adanya kerugian negara sebesar AS\$1,8 miliar per tahun dari kegiatan penambangan batu bara saja (KPK 2010a), yang sebagian besar terkait dengan izin pertambangan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah (Kompas 2011a).

Lemahnya kelembagaan pengelolaan hutan merupakan sumber penyebab lain dari tingginya tingkat deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia. Kelemahan ini ada di semua tingkat, termasuk sistem pengelolaan hutan, organisasi pengelolaan hutan, dan orang-orang yang dipekerjakan di sektor kehutanan (Bappenas 2010b). Dalam sistem pengelolaan hutan, terbatasnya sumberdaya dan buruknya pengelolaan data dan informasi kehutanan menyulitkan instansi yang bertanggung jawab atas kehutanan untuk menentukan batas hutan negara; akibatnya, letak dan luas hutan secara tepat tetap tidak pasti. Kelemahan lain dalam sistem terlihat pada proses perizinan, yang tidak menerapkan asas keterbukaan dan akuntabilitas secara memadai. Banyaknya izin yang tumpang tindih di kawasan hutan sebagian dapat disebabkan oleh proses perizinan yang tidak jelas dan terbatasnya akses untuk data perizinan yang dapat dilacak. Selain itu, kewenangan yang tidak jelas atas hutan negara, terutama dalam hal kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, telah memberikan 'akses

12 Wawancara dengan pejabat pemerintah yang tidak bersedia disebutkan namanya, 29 Juni 2010.

terbuka' ke hutan dan membuatnya rentan terhadap perambahan atau pencurian. Kesatuan pengelolaan hutan (KPH) belum juga dibentuk meskipun sudah diamanatkan dalam Undang-Undang Kehutanan. Hal-hal yang memperburuk ialah lemahnya mekanisme pemantauan dan evaluasi maupun penegakan hukum (Bappenas 2010b). Karena kondisi tersebut, deforestasi dan degradasi hutan menjadi tidak terelakkan.

Dengan pengelolaan di tingkat organisasi yang lebih menitikberatkan pada rincian administratif, instansi pengelolaan hutan lebih banyak bekerja untuk mencapai sasaran administrasinya; mereka menggunakan seluruh anggaran, misalnya, dan menyampaikan laporan tepat waktu. Namun, persoalan yang sesungguhnya, seperti apakah penggunaan anggaran tersebut telah membantu mencapai sasaran secara efektif dan efisien atau telah memberikan manfaat bagi upaya perbaikan lingkungan atau kesejahteraan masyarakat, sangat kurang diperhatikan (Bappenas 2010b). Penyebab pengelolaan lainnya yang mendasari deforestasi dan degradasi ialah kurangnya kecakapan, kemampuan, kelayakan, pengetahuan, kejujuran, dan kemampuan memimpin pada tingkat individu pengelola hutan (Bappenas 2010b).

Pengelolaan hutan yang baik juga memerlukan keterpaduan dengan instansi di luar sektor kehutanan, misalnya instansi yang bertanggung jawab atas tata ruang, perkebunan, perumahan, pertambangan, dan perlindungan lingkungan. Lemahnya keterpaduan diantara sektor-sektor ini dalam hal perencanaan dan pemantauan telah berkontribusi terhadap terjadinya degradasi hutan. Kurangnya keterpaduan, misalnya, terlihat pada perbedaan angka luas areal hutan dan bukan hutan dari satu instansi dengan instansi lainnya. Sebagai contoh, data Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan menunjukkan luas keseluruhan APL sekitar 54 juta ha (Kemenhut 2011a) sedangkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa luas lahan pertanian saat ini sekitar 69 juta ha. Perbedaan data ini bisa menjadi indikasi bahwa banyak kawasan hutan telah menjadi lahan pertanian tanpa izin yang semestinya dari Kementerian Kehutanan (Bappenas 2010b).

1.3.5 Ketergantungan ekonomi pada negara lain

Sejak zaman Orde Baru (di bawah masa Presiden Soeharto, 1966–1998), ketergantungan Pemerintah Indonesia pada bantuan asing—terutama untuk pembangunan dan mempertahankan kelangsungan ekonomi—telah memaksa Pemerintah untuk tunduk

pada syarat yang diberlakukan oleh negara-negara lain maupun lembaga keuangan internasional, yang berpengaruh pada percepatan deforestasi dan degradasi hutan dan lahan (misalnya, lihat FWI/GFW 2002). Hal ini dibahas lebih lengkap pada Bab 3.

1.3.6 Penguasaan lahan

Ketidakjelasan seputar hak penguasaan dan batas hutan juga memicu deforestasi dan degradasi hutan. Pada tahun 2007 misalnya, Kementerian Kehutanan dan BPS menyatakan bahwa sebanyak 16.760 (52,60%) dari 31.864 desa di seluruh Indonesia berada di dalam kawasan hutan (Kemenhut dan BPS 2007). Angka ini berkurang menjadi 9.103 (23,60%) pada tahun 2009 (Kemenhut dan BPS 2009). Dalam hal luas, BPS memperkirakan bahwa pada tahun 2010, pada areal seluas 22,5–24,4 juta ha terjadi sengketa karena batas yang tidak jelas antara desa dan hutan negara (Kemenhut dan BPS 2009). Persoalan penguasaan lahan dan hutan yang tidak jelas ini belum kunjung terselesaikan. Hal ini dibahas lebih lengkap pada Bab 2.

1.3.7 Pertumbuhan penduduk dan transmigrasi

Pertumbuhan penduduk merupakan penyebab lain deforestasi di Indonesia. Data dari setiap provinsi di Indonesia menunjukkan hubungan yang berbanding terbalik antara kepadatan penduduk dengan tutupan hutan. Suatu studi menunjukkan bahwa untuk setiap 1% pertambahan penduduk, tutupan hutan menyusut sekitar 0,3% (Sunderlin dan Resosudarmo 1996). Pertumbuhan penduduk di daerah tertentu juga menyebabkan deforestasi terencana. Program transmigrasi pemerintah Indonesia, yang bertujuan agar penyebaran penduduk dan interaksi etnis lebih merata, telah berdampak nyata pada tutupan hutan di Indonesia. Sampai dengan bulan Desember 2010, Kementerian Kehutanan telah melepas 1,56 juta ha kawasan hutan untuk memenuhi kebutuhan program transmigrasi, yaitu seluas 609.477 ha (meliputi 440 lokasi) dengan izin prinsip pelepasan, dan seluas 956.672 ha (meliputi 256 tempat) dengan SK pelepasan (Kemenhut 2011b).

1.4 Potensi mitigasi

Tingginya laju deforestasi dan degradasi hutan telah mengurangi kemampuan hutan Indonesia untuk menyerap karbon. Selain itu, 21 juta ha lahan gambut di negara ini berpotensi melepas sejumlah besar volume karbon dan GRK. Sebuah kajian baru-baru ini menunjukkan bahwa antara tahun 2000 dan 2006, emisi GRK dari lahan gambut Indonesia yang berasal dari kebakaran, oksidasi gambut, dan hilangnya

Tabel 10. Emisi gas rumah kaca menurut sektor, 2000–2005 (Gg)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| Energi | - | 348.331 | 352.246 | 364.925 | 384.668 | 395.990 |
| Industri | 34.197 | 45.545 | 33.076 | 35.073 | 36.242 | 37.036 |
| Pertanian | 75.419 | 77.501 | 77.030 | 79.829 | 77.863 | 80.179 |
| Limbah | 151.578 | 153.299 | 154.334 | 154.874 | 155.390 | 155.609 |
| LUCF ^a | 649.254 | 560.546 | 1.287.495 | 345.489 | 617.280 | - |
| Kebakaran gambut | 172.000 | 194.000 | 678.000 | 246.000 | 440.000 | 451.000 |
| Jumlah dengan LUCF | 1.415.998 | 1.379.222 | 2.584.181 | 1.226.191 | 1.711.443 | 1.119.814 + LUCF |
| Jumlah tanpa LUCF | 594.738 | 624.676 | 618.686 | 634.701 | 654.162 | 668.814 + LUCF |

a LUCF: perubahan penggunaan lahan dan kehutanan

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup (2009)

Tabel 11. Perkiraan pengurangan emisi dari berbagai sektor

| | Perkiraan emisi 2030 | Potensi pengurangan emisi | Kegiatan |
|---------------------|----------------------|---------------------------|--|
| LULUCF ^a | 670 Mt (21%) | 1.200 Mt | Pencegahan deforestasi, SFM ^b , reboisasi |
| Lahan gambut | 970 Mt (30%) | 566 Mt | Pencegahan kebakaran, pengelolaan air |
| Pembangkit listrik | 810 Mt (25%) | 225 Mt | Bioenergi, panas bumi, dan PLTA |
| Pertanian | 150 Mt (5%) | 106 Mt | Pengelolaan air dan nutrient dalam budidaya padi |
| Angkutan | 440 Mt (13%) | 87 Mt | Perbaikan pembakaran bahan bakar |
| Minyak dan gas bumi | 105 Mt (3%) | 61 Mt | Efisiensi energi hilir |
| Bangunan | 75 Mt (2%) | 43 Mt | Peningkatan efisiensi energi baru |
| Semen | 401 Mt (1%) | 13 Mt | Penggantian <i>clinker</i> |

a LULUCF: Penggunaan Lahan, Perubahan Penggunaan Lahan, dan Kehutanan

b SFM: Pengelolaan Hutan Berkelanjutan

Sumber: DNPI (2010)

biomassa di atas tanah melalui deforestasi rata-rata adalah sebesar 903.000 Gg CO₂ tiap tahun (Bappenas 2009a). Data Kementerian Lingkungan Hidup menunjukkan bahwa pada tahun 2004, jumlah emisi total Indonesia di luar sektor kehutanan adalah sebesar 654.162 Gg; dan sebesar 1.711.443 Gg apabila sektor kehutanan diikutsertakan (Tabel 10).

Perkiraan lainnya bahkan menunjukkan tingkat emisi yang lebih tinggi. Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) Indonesia memperkirakan tingkat emisi Indonesia pada tahun 2005 sebesar 2,1 Gt CO₂e, yang meningkat sebesar 1,9% tiap tahun hingga mencapai 2,5 Gt CO₂e pada tahun 2020 dan 3,3 Gt CO₂e pada tahun 2030 (lihat Tabel 11).¹³

13 Namun, ada pula yang berpendapat bahwa emisi dari hutan adalah 'netral karbon' (Rusli 2011).

Perhitungan di atas menunjukkan bahwa Indonesia dapat memberikan sumbangan besar untuk menahan laju emisi GRK dunia. Selain itu, Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk menurunkan emisi sebanyak 26% pada tahun 2020 dari kondisi 'bisnis seperti biasa'. Tiga dokumen baru-baru ini sudah atau sedang dalam penyelesaian, guna dijadikan pedoman untuk mencapai komitmen tersebut: Peta Jalan Perubahan Iklim Sektoral Indonesia (*Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap/ICCSR*), Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK), dan Strategi Nasional REDD+. ICCSR menunjukkan bahwa sektor kehutanan membidik bidang-bidang berikut untuk mendukung sasarannya: (1) reboisasi/rehabilitasi; (2) penanaman untuk produksi (HTI dan Hutan Tanaman Rakyat/HTR); dan (3) pengembangan KPH (Bappenas 2009b: 49). Sebagaimana terlihat pada Komunikasi Nasional

Ke dua (*Second National Communication/SNC*) kepada UNFCCC, tiga kegiatan utama ini dikembangkan dengan mempertimbangkan kelayakan teknis dan anggaran, dan skenario mitigasi sektor kehutanan ditetapkan dengan mempertimbangkan pilihan yang paling efisien dalam hal biaya dan keberlanjutan (Bappenas 2009b). Oleh karena itu, skenario yang dianggap termurah dan yang paling berkelanjutan ialah skenario yang bertumpu pada pengembangan HTI dan KPH (Bappenas 2009b: 53). Namun demikian, penelitian oleh Verchot dkk. (2010) mendapati bahwa upaya penurunan emisi yang bergantung pada pengembangan HTI akan sulit untuk mencapai sasaran yang diharapkan: cara yang lebih penting dan efektif untuk menurunkan emisi GRK ialah dengan mencegah deforestasi hutan yang ada.

RAN-GRK, yang diterbitkan pada bulan September 2011, menetapkan kegiatan yang akan diupayakan untuk mencapai sasaran penurunan emisi sebesar 26% dan 41%. Rencana ini berkisar pada lima sektor utama: pertanian; kehutanan dan

lahan gambut; energi dan transportasi; industri; dan pengelolaan limbah.

Selain itu, sejak tahun 2010 pemerintah telah menyusun Strategi Nasional REDD+. Proses ini telah mencakup beberapa revisi rancangan yang dapat diakses oleh masyarakat. Namun sampai saat penyusunan makalah ini (pertengahan 2012), pemerintah belum menerbitkan strategi ini secara resmi. Bab 4 menguraikan tentang versi terbaru strategi ini.

Jelas bahwa sektor kehutanan Indonesia memiliki potensi mitigasi yang sangat besar. Namun, konsistensi mutlak diperlukan dalam menerapkan sejumlah program yang terkait dengan perubahan iklim dan perencanaan sektor kehutanan. Selain itu, pemantauan dan evaluasi atas program-program tersebut harus dilakukan secara terbuka dan akuntabilitasnya harus dipertahankan. Kelembagaan yang kuat sangat penting bagi reformasi sektor kehutanan dan pengelolaan sumberdaya alam secara menyeluruh dan bagi mitigasi perubahan iklim yang dihasilkannya.

2. Aspek-aspek kelembagaan, lingkungan, dan distribusi

Menyusul uraian tentang deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia dan penyebab mendasarnya pada Bab 1, Bab ini menyajikan lebih banyak pembahasan mendalam mengenai segi pengelolaan dan tata hutan yang berkaitan dengan REDD+, misalnya persoalan penguasaan lahan dan karbon.

2.1 Tata kelola hutan

2.1.1 Konteks umum: Aspek tata kelola global dan kesepakatan internasional

Sebagai negara dengan hamparan hutan tropis yang luas, Indonesia berperan aktif dalam forum internasional yang terkait dengan kehutanan maupun perjanjian bilateral dan multilateral. Ini mencakup:

- Forum PBB tentang Hutan (UNFF; lihat Rusli dan Justianto 2007).
- UNFCCC
- Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati (*Convention on Biological Diversity/CBD*)
- Konvensi tentang Perdagangan Internasional Spesies Satwa Liar dan Flora yang Terancam Punah (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora/CITES*)
- Penegakan Hukum, Tata Kelola (dan Perdagangan) Sektor Kehutanan (*Forest Law Enforcement Governance and Trade/FLEG dan FLEGT*)

Forum PBB tentang Hutan (UNFF)¹⁴

Indonesia menjadi anggota aktif UNFF pada saat pembentukannya tahun 2000 (Rusli dan Justianto 2007). Sebelumnya UNFF merupakan Dewan Antarpemerintah tentang Hutan/*Intergovernmental Panel on Forests* (1995–1997) yang kemudian menjadi Forum Antarpemerintah tentang Hutan/*Intergovernmental Forum on Forests* (1997–2000).¹⁵ UNFF dianggap berhasil sebagai forum internasional, termasuk karena forum ini menghasilkan Instrumen yang Mengikat secara Tidak Resmi atas Semua Jenis Hutan (*Non-Legally Binding Instrument on All Types of Forests*) pada pertemuannya yang ketujuh tahun 2007.¹⁶

14 UNFF merupakan forum PBB yang mencakup semua negara anggota PBB. Lihat www.un.org/esa/forests/about.html.

15 Lihat juga UNFF: sejarah dan tonggak kebijakan hutan internasional: www.un.org/esa/forests/about-history.html.

16 Namun, lihat Humphreys (2003) dalam hal sudut pandang yang berbeda tentang sejauh mana UNFF dianggap 'berhasil'.

Dokumen ini dianggap penting karena untuk pertama kalinya, negara-negara menyepakati asas pengelolaan hutan berkelanjutan (SFM).¹⁷ Dokumen ini diharapkan dapat berperan penting dalam kerja sama internasional dan dalam menyusun rencana aksi nasional pengurangan deforestasi dan degradasi, mendorong penghidupan yang berkelanjutan, dan mengentaskan kemiskinan pada masyarakat yang bergantung pada hutan.

Sejalan dengan kesepakatan UNFF, Pemerintah Indonesia memperkenalkan lima program prioritas tahun 2002 (Keputusan Menteri Kehutanan No. 7501/Kpts-II/2002 tentang Lima Kebijakan Prioritas di Sektor Kehutanan dalam Program Pembangunan Nasional): memberantas pembalakan liar; menanggulangi kebakaran hutan; menata kembali sektor kehutanan; rehabilitasi dan konservasi sumberdaya hutan dan memajukan reboisasi; dan desentralisasi pengelolaan hutan (UNFF 2003). Untuk mewujudkan program ini, Indonesia telah menggunakan pendekatan perhutanan sosial sebagai cara untuk mencapai tujuan SFM dan kesejahteraan masyarakat secara bersamaan (Rusli dan Justianto 2007: 6).

Dalam laporan kepada UNFF tahun 2003, Pemerintah Indonesia menyatakan bahwa komitmen sukarela Indonesia kepada UNFF, dalam bentuk Usulan Aksi (*Proposal for Action/PfA*), sangat penting dalam memprakarsai lima program prioritas ini.¹⁸ PfA selanjutnya diterjemahkan ke dalam Program Kehutanan Nasional (*National Forest Programme/NFP*)¹⁹, yang persiapannya telah dimulai tahun 1999.²⁰ NFP menitikberatkan pada pendekatan partisipatif dan menyeluruh terhadap pengelolaan hutan yang didasarkan pada kemitraan di antara berbagai

17 www.un.org/esa/forests/about.html.

18 Laporan Nasional pada Sidang Keempat UNFF: www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff4/indonesia.pdf.

19 Lihat laporan Kementerian Kehutanan pada pertemuan ke-5 UNFF di New York, 16–27 Mei 2005, www.dephut.go.id/INFORMASI/UMUM/KLN/UNFF/About_UNFF_5th.htm.

20 Untuk pembentukan NFP di Indonesia, lihat www.dephut.go.id/index.php?q=id/node/1038; lihat juga Pernyataan Kehutanan Nasional: http://nfp-indonesia.org/download/PKN%20Book_V3.pdf.

pemangku kepentingan yang ditujukan tidak hanya untuk konservasi hutan, tetapi juga untuk kesejahteraan masyarakat (Kemenhut 2006b). Pemerintah juga menyatakan bahwa program kehutanan nasional yang memadukan pendekatan ini sudah ada sebelum PFA disepakati secara internasional atau NFP dibuat (Kemenhut 2006b). Untuk mendukung pernyataan ini, pemerintah menyodorkan contoh tentang mekanisme Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan Tahun 1982, dan forum multipihak yang diselenggarakan di seluruh Indonesia (Kemenhut 2006b).

Dalam laporan terakhirnya pada pertemuan ke-5 UNFF tahun 2004 (UNFF 2004), Indonesia menyampaikan kemajuan yang telah dicapai, termasuk program yang disepakati dengan pemerintah Inggris, Cina, dan Jepang untuk menghentikan penjualan kayu liar melalui mekanisme perdagangan dan Nota Kesepahaman (MoU) awal dengan Uni Eropa dalam rangka program FLEG.²¹ Indonesia juga melaporkan proses partisipatif dan terbuka dalam menyusun strategi nasional untuk mengatasi penyebab utama deforestasi, dengan mengutip pengelolaan hutan berbasis masyarakat sebagai contohnya.

Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC)

Indonesia telah menandatangani UNFCCC pada bulan Juni 1992 dan meratifikasinya dua tahun kemudian melalui Undang-Undang No. 6/1994 tentang Ratifikasi UNFCCC (Balitbanghut 2009). Sejak 1995, negara yang telah meratifikasi konvensi ini bertemu setiap tahun melalui Konferensi Para Pihak (COP) untuk melaksanakan kerangka kerja yang terkait. Protokol Kyoto merupakan salah satu hasil yang ditetapkan pada COP 1997; Indonesia meratifikasinya setahun kemudian (Balitbanghut 2009). Pada tahun 2007, Indonesia menjadi tuan rumah COP 13 di Bali, dan merupakan pemain penting dalam mendorong REDD untuk dimasukkan ke dalam agenda perubahan iklim internasional. Pada COP 13, Indonesia menerbitkan laporan konsolidasi tentang peta jalan REDD+ secara luas yang disusun oleh Aliansi Hutan-Iklim Indonesia (*Indonesian Forest Climate Alliance/IFCA*).

21 Perjanjian kerja sama ditandatangani di Jepang pada bulan Juni 2003, di Inggris April 2002 dan di Cina Desember 2002. Lihat www.dephan.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=4235. Komitmen ini merupakan tindak lanjut Deklarasi Bali (FELG) pada bulan Desember 2001. Namun, beberapa laporan menunjukkan bahwa pelaksanaan MoU ini terhambat oleh banyak kendala dan perlu revisi (www.indonesianembassy-china.org/id/relations.html).

Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati (CBD)

Indonesia telah meratifikasi CBD melalui Undang-Undang No. 5/1994, dan saat ini telah memiliki berbagai perundang-undangan tentang pengelolaan keanekaragaman hayatinya.

Program pemerintah Indonesia untuk melaksanakan CBD ini tertuang dalam Strategi Keanekaragaman Hayati dan Rencana Aksi Indonesia (*Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan/IBSAP*), yang menetapkan lima sasaran untuk menerapkan CBD (Bappenas 2007).

1. Mendorong perubahan sikap dan perilaku pejabat pemerintah, masyarakat Indonesia, dan sektor terkait agar lebih peduli terhadap perlindungan dan manfaat keanekaragaman hayati untuk negara dan rakyat Indonesia.
2. Menggunakan masukan yang bertumpu pada teknologi dan pengetahuan maupun kearifan setempat.
3. Melakukan perlindungan dan pemanfaatan keanekaragaman hayati Indonesia secara berkelanjutan.
4. Memperkuat kelembagaan dan perundang-undangan tentang keanekaragaman hayati di Indonesia.
5. Menyelesaikan setiap sengketa atas sumberdaya alam yang timbul.

Namun, IBSAP bersifat tidak mengikat secara hukum dan tidak menawarkan program yang langsung terkait dengan upaya pengurangan tingkat deforestasi dan lebih diarahkan untuk pengumpulan data tentang keanekaragaman hayati (Bappenas 2004). Sebagaimana ditunjukkan pada Bab 1, keanekaragaman hayati Indonesia sangat terancam oleh deforestasi dan degradasi hutan. Karena itu, dokumen IBSAP semestinya telah memasukkan program pengurangan deforestasi dan degradasi hutan sebagai faktor yang berkontribusi terhadap hilangnya keanekaragaman hayati (Saleh 2005).

Pendekatan pemerintah Indonesia terhadap kewajibannya terkait CBD merupakan contoh bagaimana niat baik berkenaan dengan pengelolaan lingkungan belum didukung dengan upaya kerja sama yang memadai untuk memperbaiki prasarana, kemampuan, dan tata kelola yang diperlukan untuk mewujudkan komitmen internasionalnya. Sebagai contoh adalah komitmen pemerintah untuk melindungi keanekaragaman hayati, sebagaimana tertuang dalam CBD, yang kebijakannya hanya

tertuang di atas kertas. Rencana Aksi Keanekaragaman Hayati Indonesia (*Biodiversity Action Plan for Indonesia* BAPI), yang kemudian diubah pada tahun 2003 sebagai IBSAP—cetak-biru untuk mewujudkan komitmen pemerintah dalam CBD—tidak tampak menjadi dasar bagi perencanaan pembangunan pada umumnya, dan pengelolaan lingkungan pada khususnya (Kartodihardjo dan Jhamtani 2006: 88). Hal ini terutama karena lemahnya peraturan pendukung dan penegakan hukum, dan perilaku pejabat pemerintah yang mencari dan mengambil rente (Kartodihardjo dan Jhamtani 2006: 89). Berbagai perilaku birokrat semacam ini terlihat bahkan selama proses penyusunan IBSAP, yaitu ketika sejumlah besar bantuan dana telah dipastikan ada dari lembaga keuangan internasional. Mengamankan pinjaman atau bantuan asing yang sebenarnya tidak diperlukan dalam bentuk pendanaan atau intervensi kebijakan terus berlanjut karena perilaku birokrat dalam mencari rente. Perilaku ini tidak hanya melemahkan pelaksanaan komitmen CBD dan IBSAP, tetapi juga membuka jalan bagi lembaga keuangan multinasional untuk mempengaruhi penetapan kebijakan dan agenda pembangunan Indonesia.

Konvensi tentang Perdagangan Internasional Spesies Satwa Liar dan Flora yang Terancam Punah (CITES)

CITES, kesepakatan internasional yang terkait dengan pengelolaan hutan, telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden No. 43/1978, yang ditandatangani pada 15 Desember 1978. CITES kemudian dimasukkan ke dalam hukum nasional melalui Undang-Undang No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya, dan Peraturan Pemerintah No. 8/1999 tentang Pemanfaatan Spesies Flora dan Fauna, yang selanjutnya mengatur segi kelembagaan pelaksanaan CITES di Indonesia.²² Terakhir, Kementerian Kehutanan, selaku Penanggung Jawab Pengelolaan, menerbitkan Keputusan No. 104/Kpts-II/2003 yang menunjuk Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam sebagai Penanggung Jawab Pengelolaan sesuai dengan amanat CITES.

CITES mewajibkan negara peratifikasi memiliki peraturan nasional, kuota, dan mekanisme untuk mengendalikan pengambilan flora dan fauna liar dan untuk memantau perdagangannya. Indonesia belum kunjung memenuhi banyak kewajibannya. Sekretariat

CITES bahkan mengancam Indonesia dengan larangan perdagangan penuh karena Indonesia dianggap belum memiliki peraturan nasional yang memadai untuk menunjang pelaksanaan CITES (Saleh 2005). Terdapat banyak masalah yang merintang pelaksanaan CITES di Indonesia, termasuk masyarakat yang kurang berpendidikan di wilayah terpencil yang kurang memahami pentingnya melestarikan tanaman dan hewan yang terancam punah, meskipun sebenarnya masyarakat itu sendiri sangat bergantung pada alam dan satwa liar (Saleh 2005). Tingginya permintaan tanaman dan satwa liar ini merupakan penyebab lain yang mendorong perdagangan satwa liar (Soehartono dan Mardiasuti 2002). Namun demikian, pemerintah tidak memiliki sumberdaya untuk menginformasikan kepada khalayak tentang pentingnya melestarikan flora dan fauna yang terancam punah atau memantau perdagangan ilegal (Soehartono dan Mardiasuti 2002).

Keadaan geografi Indonesia juga menimbulkan masalah lainnya: terdapat 17 bandar udara internasional dan ribuan pelabuhan yang beragam, mulai dari pelabuhan ikan kecil hingga pelabuhan internasional besar. Banyak di antara pelabuhan ini memiliki akses yang mudah ke negara tetangga, yang memudahkan perdagangan ilegal atau penyelundupan sejumlah spesies yang telah diatur oleh CITES. Masalah ini juga terkait dengan kualitas sumberdaya manusia pada otoritas pelabuhan. Kurangnya pemahaman para petugas tentang CITES dan landasan peraturannya merupakan tantangan tersendiri. Pada tahun 1995, Sekretariat CITES membantu Otoritas Pengelolaan (Kementerian Kehutanan) dalam memberikan pelatihan kepada instansi terkait (petugas bea dan cukai, petugas karantina, kepolisian, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Perdagangan, dll.). Namun, pelatihan ini dihentikan tahun 1998 karena kurangnya dana (Soehartono dan Mardiasuti 2002).

Pergantian pejabat, terutama di lingkup Otoritas Pengelolaan, merupakan masalah lainnya dalam melaksanakan CITES. Dalam waktu 11 tahun sampai dengan 2003, pemerintah telah mengganti delapan direktur yang terkait dengan Otoritas Pengelolaan CITES. Akibatnya, pejabat tidak memiliki cukup waktu untuk memahami dengan benar konvensi tersebut (Soehartono dan Mardiasuti 2002). Kurangnya data ilmiah yang akurat merupakan masalah teknis, yang berarti kuota tidak didasarkan pada data yang diminta oleh CITES. Masalah ini terkait erat dengan keterbatasan Otoritas Ilmiah dalam mengumpulkan data tentang flora dan fauna yang diperdagangkan (Saleh 2005).

22 Pasal 65, Peraturan Pemerintah No. 8/1999 menyatakan bahwa Penanggung Jawab Pengelolaan konservasi flora dan fauna adalah Kementerian Kehutanan. Penanggung Jawab Ilmiah adalah Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).

Namun demikian, dalam beberapa terakhir pelaksanaan CITES di Indonesia telah mengalami peningkatan (Saleh 2005). CITES telah memberikan kerangka bagi pemanfaatan sumberdaya satwa liar secara berkelanjutan dalam perdagangan sarang burung walet dan ikan arwana Asia (Soehartono dan Mardiasuti 2002). Keberadaan CITES juga telah meningkatkan kemauan politik pemerintah untuk menetapkan landasan hukum yang melindungi satwa liar Indonesia, termasuk Peraturan Pemerintah 8/1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar (Soehartono dan Mardiasuti 2002). Peningkatan implementasi CITES juga terlihat pada semakin besarnya peluang bagi masyarakat untuk terlibat dalam perlindungan kehidupan liar. Hal ini dapat terlihat dari upaya pemerintah yang melibatkan pemangku kepentingan dalam persiapan COP CITES beberapa tahun terakhir sebagai sarana untuk memberikan masukan terkait dengan posisi pemerintah dalam negosiasi (Saleh 2005). Dari sisi keterlibatan masyarakat, peran LSM semakin mendapat pengakuan dan mereka bekerja sama dengan Otoritas Ilmiah (LIPI) dalam menetapkan kuota bagi sejumlah spesies tumbuhan dan satwa liar yang diperdagangkan (Soehartono dan Mardiasuti 2002).

Penegakan Hukum, Tata Kelola, dan Perdagangan Sektor Kehutanan (FLEGT)

FLEGT merupakan kerja sama bilateral antara negara-negara berhutan tropis dan Uni Eropa (UE) untuk menekan tingkat pembalakan liar. Kerja sama bilateral ini berupa Perjanjian Kemitraan Sukarela (VPA) dengan masing-masing negara anggota, yang dibuat khusus sesuai dengan keadaan masing-masing negara, meskipun beberapa bagian dalam perjanjian ini lebih kurang sama untuk semua negara. Semua negara mitra harus sepakat dengan definisi keabsahan dan memiliki (atau komitmen untuk mengembangkan) landasan hukum dan struktur administrasi yang dapat diandalkan dengan sistem yang memadai untuk membuktikan bahwa kayu yang mereka ekspor berasal dari sumber yang sah.²³ Pada satu sisi, satu masalah yang sedang dibahas berkenaan dengan kesenjangan antara sudut pandang pemerintah, yaitu Sistem Verifikasi Keabsahan Kayu (SVLK), dan sudut pandang UE, yaitu Sistem Jaminan Keabsahan Kayu FLEGT (TLAS) (Kemenhut 2010b). Kementerian Kehutanan telah menerbitkan dua peraturan tentang keabsahan kayu: Peraturan Menteri Kehutanan No. 39/2009 tentang Standar dan Pedoman Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Berkelanjutan

dan Verifikasi Legalitas Kayu dari Pemegang Izin, dan Peraturan Direktur Jenderal Pengelolaan Produksi Hutan No. P.6/IV-Set/2009 tentang Standar dan Pedoman Penilaian Kinerja pada Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Verifikasi Legalitas Kayu. Dua peraturan ini diterbitkan pada bulan Juni 2009; Kementerian Kehutanan masih dalam proses sosialisasi, yaitu memberikan pemahaman kepada para pemangku kepentingan tentang isi dan implikasi peraturan ini.

Selama perundingan mengenai VPA, kedua pihak sepakat untuk melaksanakan Proyek Dukungan FLEGT Komisi Eropa-Indonesia. Sejalan dengan FLEGT,²⁴ proyek lima tahun (1 Maret 2006–28 Februari 2011) berbentuk bantuan teknis UE kepada Indonesia dilaksanakan untuk memperbaiki pengelolaan hutan agar siap untuk menerapkan VPA. Meskipun VPA menerima banyak kritik, program FLEGT ini telah menghasilkan beberapa prestasi, misalnya diujinya sistem pembayaran *online* untuk HPH dengan wilayah kerja lebih dari 50.000 ha, yang memungkinkan produksi dan pembayaran kayu terlihat pada waktu yang sama. Sistem yang terbuka ini, apabila diterapkan, dapat menekan korupsi seputar pembayaran PSDH dan DR, karena sistem *online* ini dapat diperiksa-silang tidak hanya oleh berbagai tingkat pemerintah, tetapi juga oleh masyarakat (Human Rights Watch 2009: 76–77).

Dua kelompok kerja telah dibentuk untuk membantu mempercepat proses negosiasi FLEGT-VPA antara Indonesia dan UE. Sebagaimana telah disepakati setelah perundingan pertama FLEGT-VPA di Jakarta pada tanggal 29–30 Maret 2007 (Kemenhut 2009d), Kementerian Kehutanan telah menindaklanjuti perjanjian tersebut dengan membentuk kelompok kerja untuk mempercepat penyelesaian penetapan standar keabsahan kayu²⁵ dan kelompok kerja peningkatan

24 'Latar belakang FLEGT': http://www.euflegt.efi.int/portal/home/vpa_countries/in_asia/indonesia/ Kegiatan FLEGT meliputi: (1) membantu perbaikan tata kelola dan peningkatan kemampuan negara penghasil kayu; (2) membangun kemitraan dengan negara penghasil kayu untuk mencegah produksi kayu ilegal (jenis produksi pada waktu ini yang meliputi seluruh dunia adalah kayu bulat, kayu gergajian, kayu lapis, dan vinir) untuk pasar UE; (3) berupaya agar UE mengurangi pemakaian kayu ilegal dan menghentikan inventasi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga di UE yang mendukung pembalakan liar.

25 Kelompok kerja standarisasi kayu diketuai oleh Direktur Distribusi dan Pungutan Hasil Hutan. Tugas utamanya adalah untuk mempercepat penyelesaian proses standarisasi legalitas kayu, tidak hanya dalam rangka perundingan dengan UE, tetapi juga untuk negara lain yang memakai kayu dari Indonesia.

23 Untuk memperoleh uraian singkat mengenai FLEGT, lihat www.dephut.go.id/INFORMASI/UMUM/KLN/FLEGTbriefsIND210904.pdf.

kemampuan.²⁶ Tujuan tambahan dari dua kelompok kerja tersebut, yang dipimpin oleh Direktur Jenderal Pengembangan Produksi Hutan, adalah untuk mendukung tata kelola kehutanan.

Pada bulan Maret 2010, pertemuan ketiga kelompok kerja mengenai kerangka kerja FLEGT-VPA dihadiri oleh delegasi dari Indonesia dan UE. Selama pertemuan, Indonesia melaporkan perkembangan sistem keabsahan kayunya sebagaimana yang diatur berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.38/Menhut-II/2009, dan delegasi UE menyajikan peraturan baru tentang uji tuntas yang diharapkan dapat disepakati selama perundingan dengan UE pada akhir tahun 2010; peraturan ini mewajibkan pedagang kayu UE agar melakukan tindakan untuk memperkecil risiko kayu ilegal yang diperdagangkan di UE, dan akan memberi keuntungan besar atas produk kayu dari negara pemegang VPA. Sebagai kelanjutan FLEGT-VPA, Indonesia dan UE telah bersepakat untuk meningkatkan kerja sama dalam penyusunan landasan hukum VPA dan kedua belah pihak telah menegaskan kembali komitmen untuk mewujudkan kesimpulan awal dari perundingan tersebut (Pemerintah RI dan UE 2010).

Pada bulan Mei 2011, VPA antara Indonesia dengan UE akhirnya ditandatangani. Pada tahap ini, masih terlalu dini untuk menyimpulkan secara tegas tentang dampak dari FLEGT-VPA. Namun, mekanisme seperti SVLK atau VPA berpotensi untuk mengatasi beberapa aspek tata kelola yang mempengaruhi pelaksanaan REDD+ (Luttrell dkk. 2011).

Pengaruh sistem ekonomi global bagi sektor kehutanan

Sistem ekonomi global juga membentuk dan mempengaruhi undang-undang dan kebijakan pengelolaan lingkungan dan sumberdaya alam. Pelaku utama dalam sistem ini—lembaga keuangan internasional dan perdagangan seperti Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), Bank Dunia, dan Dana Moneter Internasional (IMF)—berpengaruh besar dalam pembentukan undang-undang di negara berkembang.

²⁶ Kelompok kerja peningkatan kemampuan diketuai oleh Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Kehutanan. Tugas utamanya adalah menyusun telaah kebutuhan akan peningkatan kemampuan untuk melaksanakan standarisasi legalitas kayu beserta proses perundingan VPA FLEGT, yang akan dilakukan dalam tiga tahap: selama perundingan, ketika perjanjian ditandatangani, ketika hasil perundingan dijalankan sepenuhnya.

Pengaruh ini terlihat di sektor kehutanan selama 1998–2003, ketika Indonesia menjalani restrukturisasi ekonomi atas permintaan IMF. Paket kebijakan kehutanan yang diterbitkan atas tekanan IMF berdasarkan Surat Pernyataan Minat (LoI) Januari 1998 mencakup: pengurangan pajak ekspor kayu gelondongan, kayu gergajian, dan rotan; menghapuskan semua bentuk peraturan tentang pemasaran kayu lapis; menerapkan lelang untuk pemberian konsesi kehutanan; dan mengurangi konversi hutan alam (Kartodihardjo dan Jhamtani 2006: 31). Program ini jelas memperlihatkan peran lembaga keuangan internasional dalam kebijakan kehutanan dalam negeri.

2.1.2 Tata kelola di kawasan yang sangat terancam oleh deforestasi dan degradasi hutan

Setelah menganalisis potensi kerangka hukum internasional dalam mempengaruhi pengelolaan hutan pada tingkat nasional di Indonesia, bagian ini membahas tata kelola di tingkat nasional dengan melihat undang-undang dan penerapannya, terutama di daerah yang sangat terancam oleh deforestasi dan degradasi.

Sebagaimana dibahas pada Bab 1, penyebab langsung terbesar dari deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia adalah perubahan penggunaan lahan hutan, pembalakan resmi dan liar, dan kebakaran hutan. Penyebab keseluruhan dari deforestasi dan degradasi hutan ini adalah lemahnya tata kelola hutan. Banyak hal yang ikut menyebabkan lemahnya tata kelola hutan, termasuk (1) perangkat perundang-undangan yang tidak konsisten dan terkadang bertentangan; (2) desentralisasi hutan yang menyimpang dari tujuan semula; (3) belum selesainya tata batas kawasan hutan; (4) proses perizinan yang tertutup dan sarat KKN; (5) lemahnya kapasitas pemerintah dalam mengawasi pelaksanaan perizinan; (6) tidak adanya pengelola hutan yang jelas pada tingkat tapak; (7) lemahnya penegakan hukum dan korupsi; dan (8) kurangnya keikutsertaan masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor kehutanan.

Perundang-undangan yang tidak selaras satu sama lainnya

Tata kelola hutan dipengaruhi tidak hanya oleh kerangka hukum yang mengatur sektor kehutanan, tetapi juga peraturan yang mengatur sektor lainnya. Peraturan perundang-undangan penting yang mempengaruhi pengelolaan hutan, baik langsung maupun tidak langsung, meliputi Undang-Undang No. 41 tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 22

tentang Pemerintahan Daerah (sering disebut Undang-Undang Otonomi Daerah; yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32/2004), Undang-Undang No. 18/2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, Undang-Undang No. 32 tentang Lingkungan, dan Undang-Undang No. 26/2007 tentang Penataan Ruang. Perangkat perundang-undangan ini kadang-kadang tidak selaras satu dengan lainnya yang mempengaruhi implementasinya. Ketidakselarasan ini telah menyebabkan terjadinya tumpang tindih peraturan, kewenangan yang tidak jelas, dan memberikan peluang untuk mencari celah. Selain itu, terkadang dalam undang-undang yang sama pun bahkan ditemukan pasal yang tidak selaras satu sama lain, yang memungkinkan perbedaan penafsiran.

Sebuah contoh ketidakselarasan antarperaturan perundangan tampak dalam hal pengawasan kawasan hutan, yaitu ketidakjelasan kewenangan untuk memberlakukan sanksi administratif terhadap pelanggaran di kawasan hutan. Saat ini, Menteri Kehutanan, yang bertanggung jawab atas kawasan hutan, tidak berwenang menerapkan sanksi administratif atas pelanggaran yang terjadi di kawasan hutan jika izin diterbitkan oleh sektor lain, seperti izin pertambangan atau perkebunan.

Contoh lain berkaitan dengan peraturan pertanian yang memberikan kewenangan kepada kepala daerah untuk mengeluarkan izin perkebunan.²⁷ Ini mempersulit pengawasan, dan pada akhirnya penegakan hukum, atas izin yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Sumber lainnya yang sering membingungkan adalah status hukum kawasan hutan yang tidak jelas yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Hal ini dibahas lebih terinci pada bagian selanjutnya dari bab ini.

Namun terlepas dari sistem dan masalah yang terkait dengan perundang-undangan, ditemui juga kasus kasus di mana Kementerian Kehutanan tidak konsisten dalam menyikapi masalah terkait permohonan izin. Ada kasus ketika Kementerian seharusnya menindak pelanggar administratif, tetapi dalam kenyataannya izin-izin yang sudah dicabut tersebut 'diputihkan' dan diterbitkan kembali (Nagara 2009: 17).

²⁷ Pasal 17(5) Undang-Undang No. 18/2004 tentang Perkebunan bersama dengan Lampiran tentang Pertanian dan Ketahanan Pangan dalam Peraturan Pemerintah No. 38/2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Masalah perundang-undangan juga timbul dalam konteks penataan ruang. Perubahan rezim tata ruang sesuai dengan Undang-Undang No. 26/2007 idealnya dapat meningkatkan kepatuhan pemangku kepentingan terhadap rencana tata ruang yang telah ditetapkan, melalui kejelasan sektor utama dan adanya forum koordinasi antarsektor dalam perencanaan tata guna lahan. Namun, dalam kenyataannya, instansi terkait sering mengabaikan rencana tata ruang karena kegiatan mereka dilakukan berdasarkan payung hukum mereka sendiri, yang sering tidak selaras satu sama lain. Kementerian Energi dan Sumber Daya Alam misalnya, berwenang menentukan wilayah pertambangan (Undang-Undang No. 4/2009), Kementerian Kehutanan memiliki Undang-Undang No. 41/1999, Kementerian Pertanian memiliki Undang-Undang No. 18/2004, dan Kementerian Lingkungan Hidup berwenang menentukan kawasan berdasarkan pengelompokan ekosistem (*ecoregion*) berdasarkan Undang-Undang No. 32/2009.²⁸ Kondisi ini menyebabkan terciptanya egosektoral dalam perencanaan tata guna lahan dan tata ruang.

Masalah ini menjadi semakin rumit apabila dikaitkan dengan pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi,

²⁸ Tatanan perencanaan tata ruang ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang No. 26/2007 tentang Perencanaan Tata Ruang. Konsep baru dalam undang-undang ini mencakup menjatuhkan sanksi hukum terhadap mereka yang mengeluarkan izin yang bertentangan dengan rencana tata ruang dan memperjelas sektor utama dalam penggunaan lahan dengan dibentuknya Badan Koordinasi Perencanaan Tata Ruang Nasional (BKPRN) yang diketuai oleh Menko Ekonomi dan Tim Pelaksana Teknis yang diketuai oleh Menteri Pekerjaan Umum. Namun demikian, terobosan ini belum menyingkirkan sikap egosektoral di antara kementerian yang merasa memiliki kewenangan yang sama berdasarkan undang-undang mereka masing-masing (jenjang perundang-undangan di Indonesia tidak menerapkan konsep undang-undang yang memayungi, sehingga Undang-Undang Perencanaan Tata Ruang tidak dapat diberlakukan terhadap undang-undang sektoral). Masalah ini mengemuka setelah Undang-Undang No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) mengamanatkan Analisis Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) sebagai dasar perencanaan tata ruang selain pertimbangan daya dukung lingkungan. Kecenderungan bagi sektor yang menolak penyatuan perencanaan sosial dan UUPPLH muncul dalam jawaban Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral selama dengar pendapat antara DPR dengan tiga kementerian (Energi dan Sumber Daya Mineral, Kehutanan, dan Lingkungan Hidup) yang diadakan pada bulan Februari 2010. Mengandalkan pada sumberdaya di wilayah memiliki lingkungan hidup khas dapat berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, yang kewenangannya berdasarkan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

seperti dijelaskan pada bagian berikutnya. Kerangka hukum yang seharusnya dipahami terkoordinasi melalui instrumen perencanaan tata ruang yang diatur berdasarkan Undang-Undang Penataan Ruang—dan yang penyusunannya mengacu kepada keterbatasan kemampuan dan daya dukung lingkungan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup—kenyataannya tidak berdaya dalam pelaksanaannya. Sebagian masalah ini timbul karena gagalnya teknis perundang-undangan untuk mengacu kepada instrumen dan istilah yang sama di dalam undang-undang yang berbeda. Akibatnya, pihak-pihak yang bertindak demi keuntungan sendiri, yang tidak memahami kebijakan atau yang berpandangan sektoral yang sempit, pada akhirnya akan menafsirkan dan melaksanakan aturan yang ada secara terpisah, tanpa berkoordinasi dengan sektor lainnya.

Persoalan terkait desentralisasi

Dengan pemberlakuan otonomi daerah, pemerintah daerah bertanggung jawab atas sektor lain yang mempengaruhi hutan, seperti perkebunan dan pertambangan—dan kebanyakan kebijakan pemerintah daerah diarahkan untuk peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) (Resosudarmo dkk. 2006). Peraturan perundang-undangan belum berhasil mengatur pembagian kewenangan urusan pemerintah pusat dan daerah dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah secara efektif, dan keadaan ini dimanfaatkan dalam hal penggunaan hutan. Banyak kasus di mana pemerintah daerah menerbitkan sejumlah izin perkebunan dan pertambangan di kawasan hutan tanpa terlebih dahulu memastikan adanya izin yang tepat dari Kementerian Kehutanan atau status lahan: pemerintah daerah telah menerbitkan izin seluas 5 juta untuk perkebunan dan 7 juta ha untuk pertambangan tanpa mengikuti tata cara yang benar (Kemenhut 2011c). Terbatasnya kemampuan pemerintah untuk menindak pelanggaran izin seperti ini mendorong praktik ini semakin tersebar luas. Berbagai masalah juga berkaitan dengan pembagian kewenangan pengurusan hutan antara pemerintah pusat dan daerah; sebagai contoh, tidak adanya sistem pengawasan yang jelas tentang kewajiban pemerintah daerah untuk melaporkan kepada pemerintah pusat mengenai keadaan hutan dalam wilayah kewenangan mereka, termasuk penerimaan dari hutan (Resosudarmo dkk. 2006: 12–13).²⁹ Permasalahan yang terkait dengan desentralisasi dibahas lebih lengkap di bawah ini.

Belum selesainya tata batas kawasan hutan

Terdapat perbedaan penafsiran tentang apa yang dimaksud dengan kawasan hutan. Sebagaimana dijelaskan di atas, hal ini dapat disebabkan oleh luasnya multitafsir dan inkonsistensi dalam peraturan perundang-undangan, terutama terkait dengan proses penetapan secara hukum suatu kawasan sebagai kawasan hutan. Pasal 1(3) Undang-Undang Kehutanan mendefinisikan kawasan hutan sebagai ‘kawasan tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan tetap’—sebuah definisi yang mengindikasikan bahwa suatu kawasan dapat menjadi kawasan hutan hanya berdasarkan pada penunjukan. Namun, tampaknya pengertian yang bertentangan ditemui pada ketentuan lain dalam undang-undang yang sama dan peraturan pelaksanaannya (Peraturan Pemerintah No. 44/2004 tentang Perencanaan Kehutanan). Pasal 14 Undang-Undang Kehutanan menyatakan bahwa penunjukan suatu kawasan sebagai kawasan hutan dinyatakan sah secara hukum jika sudah dikukuhkan; Pasal 15 menjelaskan bahwa pengukuhan kawasan hutan meliputi: (1) penunjukan kawasan hutan; (2) penataan batas kawasan hutan; (3) pemetaan kawasan hutan; dan (4) penetapan kawasan hutan. Penjelasan Pasal menyatakan bahwa penunjukan kawasan hutan adalah kegiatan persiapan pengukuhan kawasan hutan, yang antara lain berupa:

1. pembuatan peta penunjukan yang bersifat arahan tentang batas luar;
2. pemancangan tanda batas sementara yang dilengkapi dengan lorong-lorong batas;
3. pembuatan parit batas pada lokasi-lokasi rawan;
4. pengumuman tentang rencana batas kawasan hutan, terutama di lokasi-lokasi yang berbatasan dengan tanah hak.

Dari ketentuan ini, jelas bahwa penunjukan kawasan hutan baru merupakan sebuah kegiatan persiapan, dan juga dapat didefinisikan sebagai penunjukan sementara suatu kawasan tertentu yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan. Penunjukan sementara ini kemudian diikuti dengan penataan batas kawasan hutan yang menghasilkan batas yang lebih pasti untuk kawasan yang akan ditetapkan tersebut, yang pada akhirnya ditetapkan sebagai kawasan hutan. Ketentuan ini diperkuat dengan Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 44/2004, yang menjelaskan penunjukan kawasan hutan sebagai langkah awal dalam proses penentuan suatu kawasan tertentu sebagai kawasan hutan. Artinya, hanya dengan ‘penunjukan’ sebagai kawasan hutan tidak berarti bahwa suatu kawasan sudah sah menjadi kawasan hutan.

²⁹ Kementerian Kehutanan juga menuntut agar pemerintah daerah tidak menanggapi permintaan laporan atas izin-izin yang diterbitkan pada hutan negara.

Oleh karena itu, jika ada pihak di luar Kementerian Kehutanan—pemerintah daerah misalnya—mengeluarkan izin untuk suatu kawasan yang belum lama ini ditunjuk sebagai kawasan hutan, maka bisa jadi tafsiran ‘penunjukan’ ini digunakan untuk meyakinkan bahwa izin yang dikeluarkan itu sebenarnya bukan pada kawasan hutan. Secara bersamaan, berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Kehutanan, Kementerian Kehutanan boleh jadi menafsirkan lain, dengan beralasan bahwa kawasan itu memang kawasan hutan. Perbedaan penafsiran ini serta pengelolaan hutan yang tidak efektif telah mendorong pengeluaran banyak izin yang memungkinkan kegiatan berlangsung di kawasan hutan di seluruh Indonesia.³⁰

Pada saat penyusunan makalah ini, Kementerian Kehutanan belum menyelesaikan proses pengukuhan secara nasional sesuai dengan Undang-Undang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah No. 44/2004. Hanya 10,65% dari 133.694.685 ha kawasan hutan yang telah dikukuhkan; sisanya masih dalam proses penataan batas, yang dapat ditafsirkan bahwa kawasan ini sudah ‘ditunjuk sebagai kawasan hutan, tetapi belum ditetapkan/dikukuhkan sebagai kawasan hutan.

Penataan batas merupakan bagian dari proses pengukuhan yang baru terselesaikan untuk sebagian kecil saja dari wilayah kawasan hutan. Artinya, hak yang terkait dengan kawasan yang belum diselesaikan tersebut masih belum jelas (Contreras-Hermosilla dan Fay 2005: 20). Di Provinsi Kalimantan Tengah dan Riau, di mana proses pemaduserasian peta-peta yang dipersengketakan belum selesai, Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)³¹ masih digunakan untuk mengidentifikasi kawasan hutan. Ini menimbulkan masalah besar dalam menentukan keabsahan suatu kawasan sebagai kawasan hutan.

TGHK, yang diperkenalkan pada tahun 1982, menggolongkan 141.774.427 ha dari luas wilayah Indonesia (sekitar 74% dari jumlah keseluruhan) sebagai kawasan hutan dengan menggunakan peta berskala 1:500.000 (Resosudarmo dkk. 2011), sebuah pendekatan yang menegaskan bahwa TGHK berskala makro dan bersifat indikatif.

30 Di Kalimantan Tengah, misalnya, Tim Terpadu mendapati tidak kurang dari 5 juta ha konsesi di hutan negara tanpa izin yang sesuai dari Kementerian Kehutanan (Laporan Pendahuluan Tim Terpadu 2010).

31 TGHK diganti dengan RTRW dengan cara padu-serasi sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 24/1992 tentang Perencanaan Tata Ruang yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 26/2007 tentang Perencanaan Tata Ruang.

Peta tingkat provinsi disusun dan disetujui oleh gubernur berdasarkan kesepakatan, lalu disahkan oleh Kementerian Kehutanan (Resosudarmo 2011a). Mengingat keterbatasan data dan luasnya kawasan yang terkait, pemetaan hutan sebagian besar dilakukan di belakang meja, tanpa memperhitungkan keadaan yang sebenarnya dan dengan demikian mengabaikan masyarakat yang tinggal di dalam kawasan hutan, termasuk hak dan tatanan adat mereka (Resosudarmo 2011a). Namun demikian, TGHK tetap menjadi rujukan bagi perencanaan penggunaan lahan dan kegiatan di kawasan hutan.

Sekitar satu dasawarsa kemudian, pemerintah menetapkan Undang-Undang No. 24/1992 tentang Penataan Ruang, yang mengharuskan provinsi menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP; Resosudarmo 2011a). Terdapat banyak inkonsistensi antara TGHK dan RTRWP. Sebagai contoh, RTRWP mengubah klasifikasi sejumlah kawasan yang telah ditetapkan sebagai hutan dalam TGHK. Menyadari inkonsistensi ini, pemerintah memulai upaya untuk menyelaraskan kedua sistem ini dengan memadu-serasikan peta-peta tahun 1997 (Brockhaus dkk. 2012). Proses ini menghadapi sejumlah tantangan dan karena itu mengalami keterlambatan. Pemerintah pusat melanjutkan penggunaan TGHK sebagai rujukan untuk mengalokasikan kegiatan berbasis lahan sedangkan pemerintah daerah cenderung merujuk pada usulan RTRWP mereka; hal ini menyebabkan tumpang tindih penggunaan lahan (Resosudarmo 2011a).

Kurang jelasnya pengelola hutan di tingkat tapak

Pengurusan hutan, yang merupakan pengejawantahan penguasaan hutan, sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah (UU Kehutanan, Pasal 4). Dalam praktiknya, Kementerian Kehutanan selaku pengelola harus bekerja dengan banyak pihak, termasuk pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat, untuk mencapai SFM. Namun, satu hal penting yang lemah dalam pengelolaan hutan di Indonesia adalah belum terwujudnya pengelola di tingkat tapak, kecuali pada sejumlah kecil kawasan hutan konservasi (misalnya pengelolaan taman nasional). Akibatnya, hutan kerap menjadi wilayah tak bertuan, dan kasus-kasus perambahan dan pelanggaran lainnya sulit terdeteksi sejak dini, hingga akhirnya menyebar dan meluas.

Proses perizinan yang tertutup dan sarat KKN

Proses penerbitan izin untuk pengelolaan hutan dan pembagian pendapatan dari hutan disinyalir sarat dengan KKN, dan sering dijumpai izin-izin yang

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan peruntukan hutan (Human Rights Watch 2009: 25–30). KKN tidak hanya terjadi dalam hal penerbitan izin, tetapi juga dalam pengawasan kewenangan pemberian izin maupun praktik mafia peradilan dalam proses penegakan hukum bagi penyalahgunaan wewenang dalam proses perizinan itu sendiri (Satgas Anti Mafia Peradilan 2010).

Hal yang memperparah KKN adalah tidak adanya ketentuan yang jelas dan tegas tentang hukuman administratif terhadap penyalahgunaan kewenangan dalam memberikan izin, sebagaimana dalam Pasal 111 Undang-Undang No. 32/2009 tentang Pengelolaan Lingkungan dan Pasal 73 Undang-Undang No. 26/2007 tentang Penataan Ruang.

Tidak transparannya proses penerbitan izin memudahkan terjadinya KKN. Sebagai contoh, meskipun perusahaan diwajibkan melakukan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) sebagai syarat bagi pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan, dalam praktiknya, AMDAL sering dibuat tidak sesuai ketentuan. Dalam beberapa hal misalnya, perusahaan hanya menyalin isi AMDAL dari daerah lain tanpa melibatkan masyarakat terkait dalam komisi AMDAL (lihat juga bagian selanjutnya tentang keikutsertaan masyarakat dan Awiati dkk. 2006: 90–93). Persoalan serupa muncul di sektor lain yang terkait dengan kehutanan, misalnya perkebunan dan pertambangan. Pejabat sering menutup mata terhadap praktik ini setelah menerima insentif keuangan tidak resmi.

Lemahnya kemampuan pemerintah untuk mengawasi kegiatan konsesi

Kurangnya kapasitas dan sumberdaya untuk memantau seluruh hutan di Indonesia telah diketahui (Palmer 2001, Smith dkk. 2003). Akibatnya, seperti yang diamati oleh salah satu terwawancara, pemerintah terpaksa mengandalkan laporan perusahaan yang belum diverifikasi. Dalam kasus seperti ini, perusahaan dapat menebang pohon melebihi jumlah yang diizinkan dalam Rencana Kerja Tahunan (RKT).³² Kemampuan pemerintah untuk memantau wilayah perbatasan yang rentan terhadap penyelundupan kayu ilegal juga lemah (Human Rights Watch 2009).

Penegakan hukum yang lemah dan sarat KKN di kalangan lembaga penegak hukum merupakan masalah yang umum diketahui di sektor kehutanan (Santosa

³² Wawancara Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) dengan pegiat LSM yang tidak disebutkan namanya dari Kalimantan, Jakarta, 20 Mei 2010.

dan Khatarina 2010). Satgas Anti Mafia Peradilan telah mengenali berbagai modus operandi dalam proses penegakan hukum, yang dimulai bahkan ketika pelanggaran hukum baru saja ditemukan (melalui setoran dan hubungan baik dengan ‘backing’ yaitu aparat penegak hukum) dan berlanjut pada setiap tahap proyustisia (penyelidikan hingga putusan pengadilan), dan bahkan sampai pada tahap pemasyarakatan (Satgas Anti Mafia Peradilan 2010). Akar permasalahan penegakan hukum yang sarat KKN ini meliputi lemahnya kepemimpinan sampai dengan rendahnya gaji serta tunjangan aparat penegak hukum.³³

Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor kehutanan

Keterbukaan dan partisipasi sangat penting untuk mewujudkan pengawasan oleh masyarakat yang efektif, namun hal ini belum dilaksanakan dengan semestinya. Ketentuan hukum yang menjamin partisipasi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan masih tidak konsisten. Sebagai contoh, Undang-Undang Kehutanan hanya memberikan jaminan yang sangat umum bagi peran serta masyarakat (Pasal 70). Sebaliknya, peraturan perundang-undangan terkait penataan ruang, sudah memberikan jaminan yang lebih kuat, yang terlihat dari pengaturan keikutsertaan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan dan perencanaan (termasuk tahap perubahan peruntukan dan fungsi hutan) maupun dalam proses perizinan di kawasan hutan.

Partisipasi masyarakat dalam perancangan peraturan perundang-undangan dan pengambilan kebijakan diatur melalui Undang-Undang No. 10/2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Namun, keikutsertaan masyarakat ini bersifat normatif dan sangat terbatas³⁴ dan tidak didukung oleh adanya peraturan operasional yang memadai. Ini merupakan hambatan bagi masyarakat untuk berperan serta dan mempengaruhi keputusan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, terdapat sejumlah contoh usulan kebijakan dari masyarakat yang mempengaruhi pengambilan kebijakan. Misalnya, melalui hasil investigasi pembalakan liar, lobi yang dilakukan LSM Telapak dan EIA telah mendorong keluarnya Instruksi Presiden No. 4/2005 tentang

³³ Wawancara Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) dengan pegiat LSM yang tidak disebutkan namanya dari Kalimantan, Jakarta, 20 Mei 2010.

³⁴ Pasal 53 mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan saran lisan atau tertulis tentang rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Pemberantasan Penebangan Kayu secara Ilegal di Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.³⁵

Dalam proses perencanaan hutan, Pasal 19(2) Peraturan Pemerintah No. 44/2004 menyatakan bahwa tahap pelaksanaan penataan batas meliputi kegiatan inventarisasi dan penyelesaian hak-hak pihak ketiga di sepanjang trayek batas dan kawasan hutan. Oleh karena itu, secara formal telah ada forum bagi masyarakat, termasuk masyarakat adat, untuk secara resmi memastikan pengakuan atas wilayah hutan yang menjadi wilayah ulayatnya. Namun, ketentuan ini tidak diikuti dengan ketentuan pelaksanaan bagi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan hutan. Demikian pula tidak ada ketentuan mengenai sanksi yang dikenakan apabila proses perencanaan tersebut tidak melibatkan masyarakat. Kesulitan berikutnya bagi masyarakat adat dalam menuntut hutan adat ialah rumitnya persyaratan dan tata cara yang harus diikuti. Hingga sekarang, belum ada satu pun tuntutan hutan adat yang disetujui sehingga lembaga yang digunakan adalah hutan desa yang sebenarnya mengacu pada wilayah adat tersebut.³⁶

Pengaturan keikutsertaan masyarakat sudah lebih baik dalam proses perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan (dalam Peraturan Pemerintah No. 10/2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan), karena kaitannya dengan pengaturan tata ruang pada Undang-Undang No. 26/2007 tentang Penataan Ruang. Peraturan Pemerintah No. 10/2010 menyatakan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan pada tingkat provinsi harus terintegrasi dengan proses Rencana Tata Ruang Tata Wilayah (RTRW) (Pasal 30(2)). Berkenaan dengan penyusunan RTRW, Undang-Undang No. 26/2007 menyatakan bahwa keikutsertaan masyarakat dalam penataan ruang

meliputi penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang (Pasal 65(2)). Pelaksanaan keikutsertaan masyarakat juga diatur cukup terinci dan memadai dalam Peraturan Pemerintah No. 15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, yang memungkinkan masyarakat memperoleh keadilan melalui mekanisme yang memberikan mereka hak untuk menuntut penggantian atas kerugian akibat penyelenggaraan penataan ruang, dan menuntut pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak mematuhi tata ruang. Kewajiban untuk melibatkan masyarakat dalam penyusunan RTRW berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 15/2010 juga memungkinkan untuk menuntut perbuatan melawan hukum dengan memakai Pasal 1365 KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Perdata) sepanjang kerugian tersebut terbukti sebagai akibat suatu ketentuan yang tidak dilaksanakan.³⁷ Peraturan perundang-undangan ini belum banyak diterapkan dalam proses penyusunan RTRW. Proses RTRW berjalan lambat karena penggunaan lahan yang tumpang tindih di lapangan. Pada awal Juni 2012, baru 13 provinsi yang sudah menghasilkan peraturan tentang RTRW (Tabel 12), dan dalam praktiknya, masyarakat masih kesulitan untuk dapat mengakses rancangan RTRW beserta dokumen pendukungnya.

Peran serta masyarakat dalam proses perizinan diatur secara umum pada Bab X Undang-Undang Kehutanan, tetapi tanpa didukung oleh peraturan pelaksanaannya. Salah satu dokumen yang diperlukan untuk memperoleh izin bagi badan usaha dan/atau kegiatan tertentu adalah analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL)³⁸ yang terkait dengan kehutanan. AMDAL merupakan dokumen penting untuk menilai sejauh mana keikutsertaan/keterlibatan masyarakat. Penyusunan AMDAL diatur berdasarkan Pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 27/1999 tentang

35 Wawancara dengan Christian Purba, Direktur Pelaksana Telapak, dan Rino Subagiyo, Direktur Pelaksana ICEL, 20 April 2010.

36 Berdasarkan Undang-Undang Kehutanan, hutan adat dapat ditetapkan apabila masyarakat adat masih ada dan keberadaannya diakui. Keberadaannya diakui apabila (1) masih berbentuk masyarakat; (2) memiliki lembaga adat yang diatur menurut adat; (3) memiliki wilayah yang jelas di tempat hukum adat itu berlaku; (4) memiliki aturan dan peraturan yang masih ditaati dan pengadilan adat; dan (5) masih mengumpulkan hasil hutan dari hutan sekitarnya untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Hutan adat yang telah dikelompokkan sebagai hutan desa adalah Hutan Desa Lubuk Beringin in Kabupaten Bungo, Jambi, yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. SK.109/Menhut-II/2009.

37 Pasal 1365 BW menyatakan: 'Bagi setiap perbuatan yang melanggar undang-undang dan menimbulkan kerugian pada orang lain, pelaku diwajibkan untuk memberi ganti rugi.'

38 Pasal 6, Peraturan Pemerintah No. 6/2007 tentang Sistem Hutan dan Perencanaan Pengelolaan dan Pemanfaatan Hutan menjelaskan bahwa pemanfaatan hutan dan kegiatan terkait yang dapat mengubah bentang alam dan mempengaruhi lingkungan mengharuskan AMDAL. Perkebunan merupakan contoh kegiatan yang mengharuskan AMDAL untuk mendapatkan izin.

Tabel 12. Status RTRW di Indonesia, Juni 2012

| Status RTRW | Provinsi | Kabupaten | Kota |
|--|----------|-----------|-------|
| Sedang direvisi | 0 | 20 | 5 |
| Sedang menunggu rekomendasi gubernur | 0 | 2 | 3 |
| Sedang dibahas di BKPRN | 0 | 14 | 11 |
| Sedang menyelesaikan persoalan kehutanan dan perbaikan di daerah | 20 | 248 | 39 |
| Perda RTRW | 13 | 114 | 35 |
| Jumlah | 33 | 398 | 93 |
| Kemajuan persetujuan atas substansi | 100% | 91% | 79.6% |
| Kemajuan peraturan daerah RTRW | 39.4% | 28.6% | 37.6% |

Sumber: Direktorat Jenderal Perencanaan Tata Ruang (2012)

AMDAL, yang dalam hal ini, keikutsertaan masyarakat merupakan syarat utama yang penting.³⁹

Namun demikian, proses AMDAL jarang mencerminkan kenyataan, terutama yang berkaitan dengan keterlibatan masyarakat. Salah satu masalahnya adalah bahwa proses pengambilan keputusan di dalam Komisi AMDAL bersifat tertutup, sehingga menutup kemungkinan bagi masyarakat untuk ikut serta dalam proses tersebut.⁴⁰ Masalah lainnya adalah bahwa anggota masyarakat yang terpilih untuk masuk ke dalam Komisi AMDAL kemungkinan tidak mencerminkan atau mewakili masyarakat yang dapat terkena dampak dari kegiatan yang bersangkutan.⁴¹ Mengingat penyusunan RTRW dan proses perizinan dilakukan jauh dari masyarakat yang bersangkutan, terutama masyarakat adat atau yang bergantung pada hutan yang potensial terkena dampak langsung, dalam

praktiknya masyarakat tersebut hampir tidak pernah berperan serta, kecuali jika ada inisiatif *ad-hoc* baik secara proyek atau prakarsa dari LSM. Kehutanan multipihak merupakan contoh proyek yang berupaya melibatkan masyarakat setempat dalam proses pengambilan keputusan (Yuliani 2006).

Mengingat proses penerbitan izin melibatkan kepentingan ekonomi, yang sering mengabaikan kepentingan sosial, seperti halnya keterlibatan masyarakat, tata cara AMDAL yang benar sering diabaikan baik oleh perusahaan pemohon maupun pejabat. Pada akhirnya, AMDAL tidak lebih dari sekadar dokumen untuk memenuhi persyaratan resmi. Kajian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Hukum Lingkungan Hidup Indonesia (ICEL) mengenai implementasi Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup (Bapedal) No. 08/2000 tentang Keterlibatan Masyarakat dalam Proses AMDAL menemukan bahwa persyaratan tentang keikutsertaan masyarakat cenderung dipenuhi hanya oleh pemohon izin yang bermodal besar (Awiati dkk. 2006: 93). Persyaratan yang dibebankan oleh Keputusan Kepala Bapedal No. 08/2000 membuat tata cara AMDAL menjadi mahal, dan keputusan tersebut hanya sedikit sekali meningkatkan keterlibatan masyarakat. Lebih lanjut lagi, kurangnya pengetahuan masyarakat dan ketidakpekaan pemrakarsa menyebabkan proses konsultasi menjadi tidak berarti, dan pada kenyataannya masyarakat sering tidak dilibatkan pada penetapan keputusan akhir.

Pemerintah baru-baru ini mengeluarkan Undang-Undang No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP), yang jika dilaksanakan dengan baik, dapat memudahkan keikutsertaan masyarakat secara tepat dalam proses penetapan kebijakan. Undang-undang ini memuat asas dan mekanisme bagi masyarakat untuk memperoleh

39 Pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 27/1999 menyatakan: '(1) Setiap usaha dan/atau kegiatan sebagaimana disebutkan pada Pasal 3, ayat (2), harus diketahui oleh masyarakat sebelum AMDAL dilakukan. (2) Pengumuman seperti disebutkan pada ayat 1 dilakukan oleh instansi penanggung jawab dan pemrakarsa. (3) Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak usaha dan/kegiatan yang direncanakan itu diumumkan sebagaimana disebutkan pada ayat (1), masyarakat yang bersangkutan berhak menyampaikan saran, pendapat, dan tanggapan atas usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan itu. (4) Saran, pendapat, dan tanggapan sebagaimana disebutkan pada ayat 3 disampaikan secara tertulis kepada instansi terkait. (5) Saran, pendapat, dan tanggapan sebagaimana disebutkan pada ayat 3 harus dipertimbangkan dan ditinjau dalam AMDAL. (6) Tata cara dan bentuk pengumuman sebagaimana disebutkan pada ayat (1), dan tata cara penyampaian saran, pendapat, dan tanggapan sebagaimana disebutkan pada ayat 3 ditetapkan oleh pimpinan instansi yang bertugas menangani dampak lingkungan.'

40 Yang dikhawatirkan ialah bahwa keterlibatan masyarakat hanya akan menjadi sarana pengabsahan rekomendasi AMDAL.

41 Anggota masyarakat yang menjadi anggota komisi AMDAL sering kepala desa atau orang yang dipilih oleh perusahaan.

informasi yang dikelola oleh negara. Namun demikian, sejumlah lembaga negara menyatakan ketidaksiapan untuk melaksanakan undang-undang tersebut dengan baik. Kendalanya mencakup ketiadaan sistem informasi dan dokumentasi yang baik, dan rendahnya pemahaman SDM di lembaga negara tentang hak hukum masyarakat untuk memperoleh informasi sebagaimana diatur dalam UU KIP.

2.1.3 Implikasi terhadap REDD+

Pengelolaan hutan di Indonesia memiliki banyak kelemahan mendasar dalam berbagai bidang, termasuk dalam hal peraturan perizinan, kelembagaan dan kapasitas, serta penegakan hukum. Namun, agar REDD+ dapat berhasil—yaitu, agar deforestasi dan degradasi hutan dapat dikurangi dan dipertahankan pada tingkat yang disepakati, pengelolaan hutan secara efektif menjadi sangat penting. Dalam hal ini, tidak ada jaminan bahwa REDD+ akan dapat membawa perubahan mendasar. Lebih lanjut lagi, tanpa adanya rencana dasar untuk tata kelola hutan, tampaknya mustahil akan terjadi perubahan penting dalam tata kelola hutan hanya karena pelaksanaan REDD+.

Satu perubahan mendasar yang diperlukan adalah agar peraturan perundang-undangan sepenuhnya mengintegrasikan asas tata kelola yang baik dalam proses penerbitan izin. Beberapa kemungkinannya termasuk menetapkan ketentuan yang ketat dalam proses perizinan mengatur tanggung jawab, dan menetapkan serta memberlakukan sanksi bagi pejabat yang melakukan kesalahan yang disengaja dalam menerbitkan izin. Ketentuan perundang-undangan seharusnya dilengkapi dengan mekanisme untuk merampingkan dan mengintegrasikan proses pemberian izin tersebut. Kewenangan dan tanggung jawab instansi pusat dan daerah semestinya dibuat jelas, semua proses semestinya bertujuan untuk mencapai kehutanan yang berkelanjutan dan sanksi semestinya dikenakan atas semua jenis pelanggaran. Selain itu, diperlukan cara kerja pengawasan yang jelas, terbuka, dan ketat. Reformasi birokrasi menyeluruh, termasuk upaya sistematis untuk memberantas korupsi di dalam lembaga penegak hukum, juga sangat penting. Jika prasyarat ini tidak dipenuhi, maka proses pemberian izin dan penegakan hukum yang obyektif akan sulit dicapai.

Kegagalan melakukan perubahan mendasar tersebut akan menyulitkan upaya-upaya pengurangan laju deforestasi dan degradasi hutan secara bermakna. Sebagai akibatnya, manfaat tambahan dari REDD+ seperti perlindungan keanekaragaman hayati dan pendapatan tambahan bagi masyarakat yang

tinggal di dalam kawasan hutan REDD+ tidak dapat diharapkan. Bahkan lebih buruk lagi, REDD+ bisa jadi berpengaruh negatif karena mempersulit akses masyarakat yang bergantung pada dan tinggal di hutan untuk mengambil sumberdaya hutan, tanpa persetujuan yang sesungguhnya dari mereka. Semua manfaat ekonomi dari kredit REDD+ yang diterima masyarakat tidak hanya akan terkait langsung dengan bagi-hasil dalam skema REDD+ itu sendiri, tetapi juga akan terkait erat dengan tata kelola. Apabila KKN terus melemahkan proses perizinan dan penegakan hukum, maka akan sulit bagi masyarakat untuk mendapatkan hak mereka dalam kaitannya dengan skema bagi-hasil.

2.2 Desentralisasi dan bagi-hasil

Sejalan dengan paradigma desentralisasi dan pelimpahan kewenangan (devolusi) di seluruh dunia, tahun 1998 Pemerintah Indonesia mulai melaksanakan desentralisasi kehutanan secara menyeluruh. Ini ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 62/1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah, yang mendelegasikan kewenangan kepada kabupaten untuk melakukan kegiatan rehabilitasi dan reforestasi, konservasi tanah dan air, pengelolaan hutan lindung, penyuluhan, kegiatan hutan kemasyarakatan skala kecil. Meskipun peraturan ini menunjukkan niat pemerintah pusat untuk melaksanakan desentralisasi di sektor kehutanan, lahirnya peraturan ini malahan membebani kepala daerah dengan kewajiban yang lebih besar dan peningkatan pengeluaran (Awiati dkk. 2006: 75–79).

Dorongan untuk desentralisasi berawal dari jatuhnya rezim Orde Baru, ketika daerah-daerah mulai menyuarkan tuntutan untuk memperoleh bagian dari pendapatan sumberdaya alam yang lebih besar. Pada bulan Januari 1999, pemerintah menerbitkan Peraturan No. 6/1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi, yang memberikan wewenang kepada bupati dan gubernur untuk menerbitkan izin pengambilan kayu untuk kawasan seluas masing-masing sampai dengan 100 ha dan 10.000 ha.⁴²

Pada bulan Mei, kebijakan ini diperkuat dengan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 310/Kpts-II/1999 tentang Pedoman Pemberian Hak Pemungutan Hasil Hutan, Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 317/Kpts-II/1999 tentang Hak Pemungutan Hasil Hutan Masyarakat

⁴² Kewenangan gubernur untuk memberikan izin sampai seluas 10.000 ha tidak ditindaklanjuti dengan keputusan menteri sebagaimana diatur dalam peraturan ini.

Hukum Adat pada Areal Hutan Produksi, dan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 318/Kpts-II/1999 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pengusahaan Hutan. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah ini bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat setempat untuk mengelola sumberdaya hutan mereka melalui koperasi dan usaha masyarakat lainnya agar memperoleh keuntungan ekonomi, yang telah terabaikan selama zaman Orde Baru (lihat Bab 3).

Pada tahun yang sama, diterbitkan Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang lebih dikenal sebagai undang-undang otonomi daerah. Kecuali dalam beberapa bidang strategis, Undang-Undang No. 22 melimpahkan kewenangan kepada bupati dan walikota (lihat Resosudarmo 2004, 2007; Barr dkk. 2006, Resosudarmo dkk. 2006, Moeliono dkk. 2009), dan Undang-Undang No. 25 mengatur bagi-hasil atas sumberdaya alam antara pemerintah pusat dan daerah. Segera setelah kebijakan ini diterbitkan, bupati di beberapa daerah mulai memberikan izin pengambilan hasil hutan kayu dalam berbagai bentuk.⁴³

Meskipun izin tersebut ditujukan untuk kegiatan skala kecil, pembalakan dengan peralatan berat berlangsung di kawasan yang luasnya jauh melebihi 100 ha. Selain itu, beberapa orang atau kelompok diberikan beberapa izin sekaligus, yang secara efektif meliputi hak pengusahaan seluas ribuan hektar. Perlu diperhatikan adalah bahwa izin yang diterbitkan oleh bupati tidak memperhatikan sama sekali prinsip-prinsip ekologi atau pembalakan secara berkelanjutan. Ini berbeda dengan hak pengusahaan hutan skala komersial yang diberikan oleh pemerintah pusat, yang mewajibkan pemegang HPH untuk mengikuti sistem Tebang Pilih dan Tanam Indonesia (TPTI).⁴⁴ Meskipun banyak HPH yang tidak sepenuhnya mematuhi TPTI ini, setidaknya pedoman ini sudah ada. Sebagai akibatnya terjadi pembalakan secara sembarangan di banyak kawasan berhutan dan menyebabkan kerusakan hutan yang parah (Resosudarmo 2004, 2007; Barr dkk. 2006).

43 Ini meliputi izin hak pemungutan hasil hutan (HPHH), izin pemungutan hasil hutan kayu (IPHHK) atau izin pinjam-pakai hutan (IPPK), bergantung pada daerah dan jenis hutan. Meskipun memiliki nama lain, izin ini pada dasarnya sama, sering melebihi 100 ha, dengan menggunakan peralatan berat dan sama sekali tanpa mengindahkan asas ekologi dan sistem pembalakan berkelanjutan.

44 Meskipun banyak perusahaan tidak menerapkan TPTI dengan baik, setidaknya sudah ada pedoman yang mengikat secara hukum dan memberikan sanksi.

Masyarakat tidak memiliki kemampuan teknologi ataupun modal untuk melakukan pembalakan di areal yang secara efektif cukup luas, dan mereka juga tidak dapat menggunakan peralatan berat seperti para pemegang HPH. Akibatnya, perusahaan kayu atau pemodal besar saja yang diuntungkan dari kebijakan ini, yang dilakukan dengan berbagai cara, termasuk menampung hasil kayu dari masyarakat dan memperoleh izin pemanfaatan kayu atas nama masyarakat. Masyarakat hanya mengenyam sedikit keuntungan dari kegiatan pembalakan tersebut; penerimaan yang sebenarnya mereka terima hanya *fee* yang dibayar oleh perusahaan yang melakukan pembalakan tersebut—dalam jumlah yang jauh lebih kecil daripada keuntungan yang diperoleh perusahaan atau pemodal (Resosudarmo 2004, 2007; Barr dkk. 2006). Akibatnya, tujuan kebijakan agar masyarakat memiliki kesempatan untuk menikmati pendapatan dari hutan belum terwujud sepenuhnya.

Dalam upaya untuk mengakhiri pelaksanaan undang-undang secara keliru oleh bupati dan pengaruh negatif yang ditimbulkannya, pada bulan April tahun berikutnya, pemerintah menerbitkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 084/Kpts-II/2000 tentang Penangguhan Pemberlakuan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 310/Kpts-II/1999 tentang Pedoman Pemberian Hak Pemungutan Hasil Hutan. Namun, bupati mengabaikan keputusan ini dan tetap memberikan izin 'skala kecil'. Pada bulan November tahun itu juga, sebelum undang-undang otonomi daerah diberlakukan, Kementerian Kehutanan menerbitkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 05.1/Kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar Perizinan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dan Perizinan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi Alam. Peraturan ini memberi wewenang yang lebih besar kepada bupati untuk menerbitkan izin pemanfaatan hutan, yang memungkinkan pemberian izin pembalakan sampai seluas 50.000 ha. Kewenangan tambahan ini memberi peluang kepada bupati untuk memberikan lebih banyak lagi izin pembalakan dan untuk kawasan hutan yang lebih luas. Sebagai akibatnya, sampai dengan tahun 2002, ribuan izin 'skala kecil' diterbitkan di Kalimantan dan pembalakan di kawasan ini terus meningkat tanpa bisa dikendalikan. Beberapa izin bahkan diberikan pada areal hutan yang telah ditetapkan sebagai konsesi HPH oleh Menteri Kehutanan (Resosudarmo 2007).

Pada bulan Februari 2002, pemerintah pusat berusaha menghentikan penerbitan izin oleh bupati melalui Keputusan Menteri Kehutanan No. 541/Kpts-II/2002, yang mencabut Keputusan Menteri Kehutanan No. 05.1/Kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar

Perizinan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dan Perizinan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi Alam. Sekali lagi, bupati tidak mengindahkan keputusan baru ini dan tetap menerbitkan izin. Banyak bupati menentang dengan alasan bahwa menurut TAP MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) No. III/MPR/2000, keputusan menteri tidak lagi merupakan bagian dari hirarki hukum di Indonesia (Awiati dkk. 2006). Pada bulan Juni 2002, Peraturan Pemerintah No. 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan diterbitkan. Peraturan ini secara tegas menyatakan bahwa izin pengambilan kayu untuk tujuan komersial hanya dapat diberikan oleh Menteri Kehutanan. Karena peraturan pemerintah ini posisinya lebih tinggi daripada peraturan daerah dalam hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia, maka peraturan ini posisinya kuat secara hukum untuk mengurangi kewenangan bupati. Namun dalam kenyataannya, sebagian bupati bertahan dalam menerbitkan izin skala kecil sampai dengan tahun 2004 (Resosudarmo 2007). Di Papua, izin skala kecil (disebut Kopermas) masih diterbitkan sampai dengan tahun 2005.

Dengan munculnya berbagai masalah tersebut, termasuk hubungan yang kurang harmonis antara pusat dan daerah, Undang-Undang No. 22/1999 pun direvisi menjadi Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menegaskan hubungan berjenjang antara pusat dengan daerah. Meskipun provinsi dan kabupaten tetap merupakan daerah otonom, provinsi juga melakukan fungsi dekonsentrasi.

Idealnya, tujuan utama desentralisasi adalah untuk meningkatkan keikutsertaan politik daerah dan memungkinkan keputusan ditetapkan di daerah oleh yang lebih memahami dengan baik keadaan dan kebutuhan daerah. Namun, tidak dapat disangkal bahwa tekanan untuk menjalankan desentralisasi didasarkan pada keinginan daerah untuk juga memperoleh keuntungan ekonomi dari pengelolaan sumberdaya.⁴⁵ Alasan yang sering diberikan oleh pemerintah kabupaten dalam menerbitkan banyak izin pengambilan kayu, bukanlah karena keberpihakan

45 Selama tahap awal desentralisasi, banyak pemerintah daerah meraup keuntungan dari izin pemanfaatan kayu yang diterbitkan. Salah satunya adalah Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Selatan, di mana pendapatan asli daerah (PAD) meningkat sebesar 228% pada tahun 2000. Di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur, pemerintah daerah menerbitkan 223 izin pemanfaatan kayu yang mencakup 22.300 ha hutan, dengan penerimaan sebesar US\$37.300. Lihat Rumboko dan Hakim (2003).

pada masyarakat, melainkan karena kepentingan untuk memperoleh pendapatan asli daerah (PAD) (Resosudarmo 2007).

Bagi-hasil

Sesuai Undang-Undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan penggantinya, yaitu Undang-Undang No. 33/2004, pembiayaan kegiatan rutin dan pembangunan daerah berasal dari empat sumber: dana perimbangan, PAD, pinjaman, dan sumber-sumber lainnya. Dana perimbangan⁴⁶ yang merupakan komponen dana pembiayaan daerah, terdiri dari dana alokasi umum,⁴⁷ dana alokasi khusus⁴⁸, dan dana bagi hasil.⁴⁹ Dana bagi-hasil dan PAD dapat digunakan untuk berbagai tujuan, terutama kegiatan pembangunan. Bagian ini menyajikan telaah singkat tentang dana bagi-hasil (DBH), terutama Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA).

Sejak undang-undang perimbangan keuangan diberlakukan, pembagian DBH antara pusat dan daerah sudah jauh lebih transparan dibandingkan selama zaman Orde Baru. Selain itu, daerah memperoleh bagian yang lebih besar daripada sebelumnya. DBH bersumber dari pajak dan royalti sumberdaya alam dari sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pengeboran minyak, pengeboran gas alam, dan panas bumi.⁵⁰ Dana perimbangan dari sumberdaya hutan berasal dari pendapatan yang diperoleh dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR). IHPH merupakan iuran berdasarkan luas konsesi yang hanya satu kali dibayarkan, yaitu ketika kontrak HPH diterbitkan pertama kali. PSDH merupakan royalti yang dibayarkan berdasarkan volume kayu yang diambil. DR juga merupakan iuran yang dibayarkan berdasarkan volume kayu yang diambil. DR semula

46 Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan daerah untuk membiayai kebutuhan desentralisasi daerah. Lihat Pasal 1(19) Undang-Undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

47 Dana alokasi umum diambil dari APBN dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan desentralisasi (Pasal 1(21), Undang-Undang No. 33/2004).

48 Dana alokasi khusus diambil dari APBN untuk daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu daerah tersebut guna membiayai kegiatan khususnya sesuai dengan prioritas nasional (Pasal 1(23), Undang-Undang No. 33/2004).

49 Dana bagi-hasil diambil dari APBN untuk daerah berdasarkan angka persentase untuk membiayai kebutuhan desentralisasi daerah.

50 Undang-Undang No. 33/2004, Pasal 11(1) dan (3).

dimaksudkan sebagai jaminan untuk membantu kegiatan reboisasi dan rehabilitasi hutan, yang kemudian ditata-ulang sebagai pungutan hutan yang tidak dapat dikembalikan. DR sejauh ini biasanya merupakan pungutan yang terbesar. Kabupaten dapat menggunakan bagiannya dari penerimaan IHPH dan PSDH untuk pembangunan daerah masing-masing sedangkan setiap penerimaan DR harus digunakan hanya untuk rehabilitasi hutan dan lahan. Bagian dari DR untuk pemerintah pusat (60%) digunakan untuk membiayai program rehabilitasi hutan dan lahan nasional, dan daerah menggunakan bagiannya (40%) untuk rehabilitasi hutan dan lahan di daerah kewenangan masing-masing. Tabel 13 menyajikan bagi-hasil dari sumberdaya alam untuk pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Selama Orde Baru, seperti disebutkan sebelumnya, alokasi penerimaan dari sumberdaya alam yang diperuntukkan bagi daerah lebih sedikit dibandingkan pada era otonomi daerah, dan perhitungan serta pembagiannya pun tidak terbuka. Sejak Undang-Undang No. 25/1999 diterbitkan, dan kemudian penggantian, yaitu Undang-Undang

No. 33/2004, bagian penerimaan dari setiap jenis sumberdaya alam menjadi jelas. Namun, terdapat masalah, khususnya karena proses penghitungan yang tidak sepenuhnya terbuka. Dalam hal penerimaan dari sumberdaya hutan, masalah yang sering muncul terkait dengan perhitungan pendapatan daerah (Resosudarmo 2007). Pemerintah kabupaten/kota harus memeriksa penerimaan masing-masing dari kegiatan kehutanan berdasarkan data dari kementerian untuk memastikan penerimaan bagian yang seimbang dengan sumbangan dari kegiatan kehutanan di daerahnya. Hasil proses penghitungan yang berkepanjangan menyebabkan keterlambatan pembagian/pengiriman DBH ke dalam kas daerah dan dananya sering cenderung menumpuk pada akhir tahun. Keterlambatan ini menghambat perencanaan dan pemanfaatan dana secara optimal di daerah (Resosudarmo 2007). Hal ini selanjutnya menimbulkan ketidakpuasan di kalangan pemerintah daerah dan membuka pintu bagi pemerintah daerah untuk berkolusi dengan oknum tertentu di kementerian yang dikenal sebagai ‘perantara’ sehingga mereka dapat memperoleh informasi terbaru mengenai pendapatan mereka (Resosudarmo 2007); pemerintah daerah

Tabel 13. Dana bagi-hasil sumberdaya alam

| Sektor | Sumber penerimaan | Persentase bagi-hasil (%) | | | |
|-------------------|--|---------------------------|------------------------|--------------------------|---|
| | | Pemerintah pusat | Pemerintah provinsi | Kabupaten/kota penghasil | Kabupaten/kota lain di provinsi yang sama |
| Kehutanan | IHPH | 20 | 16 | 64 | – |
| | PSDH | 20 | 16 | 32 | 32 |
| | DR | 60 | – | 40 | – |
| Pertambangan umum | luran tetap (sewa lahan) | 20 | 16 | 64 | – |
| | luran eksplorasi dan eksploitasi (royalti) | 20 | 16 | 32 | 32 |
| Perikanan | Pungutan usaha perikanan | 20 | – | 80 | – |
| | Pungutan hasil perikanan | 20 | – | 80 | – |
| Minyak bumi | | 84.5 | 3.1 (0.1 untuk APD) | 6.2 (0.2 untuk APD) | 6.2 (0.2 untuk APD) |
| Gas bumi | | 69.5 | 6.1 (0.1 untuk APD) | 12.2 (0.2 untuk APD) | 12.2 (0.2 untuk APD) |
| Panas bumi | Setoran bagian pemerintah | 20 | 16 | 32 | 32 |
| | luran tetap dan produksi | 20 | 16 | 32 | 32 |

Catatan: APD = anggaran pendidikan dasar

Sumber: Resosudarmo dkk. (2006, 2007); UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

cenderung percaya bahwa hubungan tidak resmi dengan perantara dapat mempengaruhi perhitungan penerimaan daerah (Resosudarmo 2007).

Hal-hal yang mendorong penyimpangan penggunaan dana yang berasal dari kehutanan antara lain kurang efektifnya mekanisme akuntabilitas (kepada masyarakat) formal maupun tidak formal dan ketiadaan keterkaitan antara kinerja dan aliran dana berupa penerimaan sumberdaya hutan dari pusat ke daerah. Sebagai contoh, setelah otonomi daerah, kabupaten yang memiliki kawasan hutan yang luas dan kegiatan kehutanan yang aktif dapat memperoleh miliaran rupiah setiap tahun melalui DR, meskipun merehabilitasi sangat sedikit hutan atau lahan. Hampir semua kabupaten di Kalimantan Timur, misalnya, telah gagal dalam kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan (Resosudarmo 2007). Keadaan yang sama ditemui di banyak kabupaten di seluruh Indonesia (Barr dkk. 2009). Selama Orde Baru, DR bahkan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan bukan kehutanan dan dengan demikian gagal untuk mendukung pengembangan HTI (Resosudarmo dkk. 2006; Barr dkk. 2009).

Idealnya, desentralisasi menyelaraskan penyusunan kebijakan dengan kebutuhan masyarakat setempat, dan pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah semestinya membantu pemerintah daerah dalam merencanakan sasaran penerimaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan penggunaannya untuk pembangunan di daerah masing-masing. Namun, pelanggaran kehutanan telah meluas karena kurangnya kemampuan di kalangan aparatur pemerintah untuk mengelola kerumitan otonomi daerah, proses akuntabilitas yang kurang efektif, termasuk lemahnya pengawasan dan penegakan hukum atas pelanggaran tata kelola, dan kurangnya pengelola hutan di tingkat tapak.

Selain itu, penyimpangan PSDH dan DR telah merugikan negara. Penyalahgunaan dana PSDH dan DR telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tarik-ulur antara pemerintah pusat dan daerah mengenai kewenangan pengelolaan sektor kehutanan. Ini terlihat pada contoh di Kalimantan Barat, misalnya, yang menyetorkan dana PSDH dan DR ke rekening bank pemerintah kabupaten, bukan ke kas negara seperti seharusnya.⁵¹

51 Tinjauan kasus PSDH/DR di Kalimantan Barat oleh Komisi Anti Korupsi Rakyat Borneo (KONTAK) pada bulan Agustus 2005. <http://www.kontakrakyatborneo.blogspot.com/> [30 April 2012].

Pengaruh desentralisasi dan sektor ekonomi lainnya terhadap kehutanan

Desentralisasi di sektor kehutanan tidak dapat dipisahkan dari desentralisasi sektor terkait lainnya, dengan penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah atas sektor perkebunan dan pertambangan. Undang-Undang No. 18/2004 tentang Perkebunan dan Undang-Undang No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara memberi kewenangan kepada kepala daerah untuk menerbitkan izin perkebunan dan pertambangan. Kepala daerah hanya boleh memberikan izin tersebut untuk kawasan di luar areal kawasan hutan. Untuk areal di dalam kawasan hutan, Kementerian Kehutanan harus terlebih dahulu melepaskan kawasan hutan tersebut untuk penggunaan lain atau memberikan izin pinjam-pakai. Namun, dalam kenyataannya, banyak izin yang telah diberikan untuk kegiatan di dalam kawasan hutan tanpa sepengetahuan Kementerian Kehutanan. Hal ini terjadi karena berbagai sebab, antara lain ketiadaan data dan peta yang akurat di pihak pemerintah daerah, penggunaan peta dan data yang berbeda di setiap instansi, rencana tata ruang wilayah yang belum disetujui oleh pemerintah pusat, tata batas kawasan hutan yang tidak jelas, dan aturan pemerintah pusat yang tidak diacuhkan oleh pemerintah daerah.

Seperti dijelaskan sebelumnya, alasan ekonomi yang mendasari desentralisasi telah menyebabkan tingginya laju kerusakan hutan. Akibat ketidakpastian status kawasan hutan di satu sisi dan kebutuhan untuk mempercepat pembangunan di sisi lain, pemerintah daerah kadang-kadang memilih menerbitkan izin untuk pembangunan nonkehutanan di kawasan hutan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Meningkatnya PAD umumnya dijadikan dasar bagi pemerintah daerah dalam menilai keberhasilannya dan merupakan bumerang bagi pelestarian alam. Sebagai akibatnya, pemerintah daerah menggunakan kewenangan mereka untuk memberikan izin bagi kegiatan yang dapat meningkatkan laju degradasi hutan dan deforestasi (misalnya, pengembangan perkebunan dan pertambangan), tanpa memperhatikan konsekuensi lingkungan dan sosialnya.

Aturan yang ada terkait perizinan cenderung rumit dan kurang lengkap, sehingga meninggalkan celah yang dapat dimanfaatkan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab untuk mengeksploitasi. Sebagai contoh, izin diberikan sebelum perubahan peruntukan kawasan hutan diterbitkan atau diberikan untuk kawasan yang bukan merupakan hutan produksi yang dapat dikonversi. Peluang untuk penyimpangan diperburuk dengan tidak terintegrasinya perizinan usaha sektoral (perkebunan, pertambangan atau

kegiatan pembangunan nonkehutanan lainnya) dengan perizinan penggunaan kawasan hutan. Akibatnya, perusahaan yang menjalankan kegiatan di kawasan hutan bisa jadi memiliki izin usaha sektoral yang sah, tetapi tidak memiliki izin penggunaan kawasan hutan.

Sektor pertambangan

Sektor pertambangan juga telah berperan penting dalam degradasi hutan di Indonesia. Dengan kebijakan desentralisasi yang lebih terbuka, dan dengan kenaikan harga komoditas pertambangan, kegiatan pertambangan merebak. Dalam kurun waktu antara pemberlakuan Undang-Undang No. 11/1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan dan otonomi daerah tahun 1999, terdapat hanya sekitar 650 hak pengusahaan pertambangan. Namun, setelah pemerintah daerah berwenang memberikan izin (Pasal 37 Undang-Undang No. 4/2009), jumlahnya bertambah hingga sekarang mencapai angka lebih dari 8.000, belum termasuk kegiatan penambangan liar (Widagdo 2010). Kegiatan pertambangan yang paling memprihatinkan adalah di Kalimantan, karena pertambangan dilakukan tidak hanya di hutan produksi, tetapi juga di lahan pertanian dan bahkan di hutan konservasi, yang seharusnya tidak boleh rusak sama sekali.

Sebagai gambaran, kegiatan pertambangan di Kalimantan Timur sedang berlangsung di kawasan Pusat Penelitian Hutan Tropis Universitas Mulawarman, yang berada di dalam Hutan Negara Bukit Soeharto. Terdapat 19 perusahaan pertambangan dengan izin dari Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara, yang 12 izin di antaranya meliputi total areal seluas 1.156 ha yang tumpang tindih dengan hutan Universitas Mulawarman (Kompas 2010c). Di Kalimantan Selatan, kegiatan penambangan telah menyerobot Hutan Lindung Pegunungan Meratus (Kompas 2010d); dari 299 usaha pertambangan di Hutan Lindung Meratus, hanya satu yang memiliki izin pinjam-pakai kawasan hutan dari Kementerian Kehutanan. Menurut Kompas (2010d), dari tahun 2003 sampai dengan 2009, terdapat 2.047 izin pertambangan di Kalimantan. Sumber yang sama memperlihatkan bahwa izin pertambangan batu bara di Kalimantan Timur mencakup luas 3,1 juta ha. Luas areal izin pertambangan di Kutai Kartanegara adalah 1,2 juta ha, atau lebih dari separuh luas kabupaten yang 2 juta ha.

Kementerian Kehutanan berwenang menetapkan kawasan hutan mana yang dapat digunakan untuk kegiatan bukan kehutanan, seperti pertambangan, melalui izin pinjam-pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan. Pengaturan izin pinjam-pakai kawasan hutan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24/2010 tentang Pemanfaatan Kawasan Hutan, yang mengganti Peraturan Menteri Kehutanan

sebelumnya No. P.64/Menhut-II/2006. Menurut Kementerian Kehutanan, sebagaimana dilaporkan di media, mulai tahun 2005 hingga 2010, kementerian telah menerbitkan 199 izin pinjam-pakai kawasan hutan negara (IPPKH) untuk pertambangan batu bara, emas, nikel, bijih besi, aspal, minyak dan gas, tenaga panas bumi, dan marmer, seluruhnya hampir seluas 153.000 ha. Kementerian tersebut juga memberikan persetujuan prinsip atas 390 izin eksploitasi seluas lebih dari 327.000 ha dan menerbitkan 187 izin eksplorasi batu bara, emas, nikel, bijih besi, aspal, minyak dan gas, dan tenaga panas bumi, seluas lebih dari 1.200.000 ha (Tempo Interaktif 2010). Data ini menunjukkan bahwa sebagian besar hak pengusahaan pertambangan di Kalimantan, maupun di pulau-pulau lainnya, belum memperoleh izin pinjam-pakai hutan negara.

Sektor perkebunan

Seperti dijelaskan dalam Bab 1, sektor perkebunan, khususnya kelapa sawit, merupakan salah satu sektor utama yang menyerobot lahan hutan. Industri ini terus berkembang, baik dalam jumlah luasan maupun produksi (Tabel 14).

Sejak Undang-Undang No. 18/2004 tentang Perkebunan diberlakukan, sejumlah kepala daerah telah menerbitkan izin untuk perkebunan kelapa sawit tanpa merujuk pada TGHK (karena belum ada propinsi yang berhutan yang rencana tata ruangnya telah ditetapkan) dan tanpa mempertimbangkan aspek ekologisnya. Perubahan kawasan hutan untuk perkebunan, termasuk kelapa sawit, bahkan terjadi di kawasan yang seharusnya tidak dikonversi, seperti kawasan lindung dan taman nasional (Sawit Watch 2009). Hutan ini telah ditetapkan untuk dilindungi atau dilestarikan karena merupakan kawasan tangkapan air, yang memiliki

Tabel 14. Luas dan produksi perkebunan kelapa sawit, 2000–2009

| Tahun | Luas (ha) | Produksi (ton) |
|-------|-----------|----------------|
| 2000 | 4.158.079 | 7.000.507 |
| 2001 | 4.713.435 | 8.396.472 |
| 2002 | 5.067.058 | 9.622.344 |
| 2003 | 5.283.557 | 10.440.834 |
| 2004 | 5.284.723 | 10.830.389 |
| 2005 | 5.453.817 | 11.861.615 |
| 2006 | 6.594.914 | 17.350.848 |
| 2007 | 6.766.836 | 17.664.725 |
| 2008 | 7.363.847 | 17.539.788 |
| 2009 | 8.248.328 | 19.324.293 |
| 2010 | 8.430.026 | 19.760.011 |

Sumber: Kementerian Pertanian (2010b)

tingkat keanekaragaman hayati tinggi atau berlereng terjal (dan dengan demikian, penggunaannya akan membahayakan ekosistem di sekitarnya).

Kenyataan bahwa wilayah-wilayah seperti tersebut di atas seharusnya tidak dijadikan perkebunan kelapa sawit tanpa izin perubahan peruntukan yang diperoleh dari Menteri Kehutanan melalui Keputusan Menteri Kehutanan tentang Pelepasan Hutan Negara (Pasal 25 Peraturan Pemerintah No. 10/2010) menunjukkan bahwa konversi tersebut dapat dianggap sebagai penyerobotan hutan dan dapat dikenakan tuntutan pidana berdasarkan Undang-Undang Kehutanan (Pasal 50).

2.2.1 Implikasinya bagi REDD+

Sebagaimana dibahas sebelumnya, ada beberapa kekhawatiran mengenai desentralisasi, yaitu: terdapat ketidakselarasan antara kebijakan pusat dan daerah; prioritas kebijakan yang mengutamakan pembangunan daerah dengan mengandalkan sumberdaya alam; tutupan hutan semakin terancam oleh sektor pembangunan di luar kehutanan karena bertambahnya kewenangan daerah; dan masalah terkait dengan pembagian dan penggunaan penerimaan dari sumberdaya hutan.

Pelaksanaan desentralisasi seperti yang digambarkan di atas berimplikasi pada pelaksanaan REDD+. Otonomi daerah menempatkan pengelolaan harian atas hutan di bawah REDD+ di tangan pemerintah kabupaten/kota (tentunya, sulit untuk berharap bahwa kegiatan di kawasan hutan diawasi pada tingkat nasional). Namun, jelas bahwa pemerintah daerah telah mendorong deforestasi dan degradasi hutan melalui sejumlah kebijakannya.⁵² Oleh karena itu, pelaksanaan REDD+ yang semestinya akan memerlukan penyempurnaan peraturan perundang-undangan, pengawasan yang lebih ketat oleh pemerintah pusat—khususnya dalam hal penegakan hukum—dan pelembagaan tata kelola yang baik.

2.3 Hak ulayat dan hak atas karbon, lahan, dan pohon

2.3.1 Hak masyarakat adat

Persoalan hak masyarakat adat atas lahan dan sumberdaya di kawasan hutan masih belum terselesaikan. Meskipun hak mereka secara hukum diakui, dalam kenyataannya, penguasaan negara atas

hutan meniadakan hak tersebut. Indonesia memiliki berbagai ketentuan di tingkat nasional yang mengakui hak masyarakat adat. Namun dalam hal komitmen internasional, seperti halnya kebanyakan negara lainnya, Pemerintah Indonesia membatasi pengakuan hak masyarakat adat, khususnya mengenai penentuan nasib sendiri (*self determination*) sebagaimana tertuang dalam ratifikasi Indonesia atas Pasal 1 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).⁵³

Indonesia belum meratifikasi Konvensi Organisasi Buruh Internasional (ILO) No. 169 (Konvensi Masyarakat Adat), yang merupakan konvensi utama dalam perlindungan hak masyarakat adat. Namun, Indonesia telah meratifikasi Deklarasi PBB tentang Hak Masyarakat Adat (UNDRIP), sebuah dokumen tidak mengikat namun membuat pemerintah Indonesia harus menunjukkan komitmen moral dan politik untuk menghormati prinsip-prinsip dalam deklarasi tersebut.

Pengakuan atas hak masyarakat adat dalam hukum positif Indonesia

Pengakuan atas hak masyarakat dalam kerangka hukum nasional di Indonesia cukup kuat. Pasal 18B(2) amendemen kedua UUD 1945 menyatakan:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya, Pasal 28I(3) UUD 1945 menyatakan:

Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

53 Lihat Lampiran Undang-Undang No. 11/2005 tentang Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya: 'Dengan merujuk pada Pasal 1 Perjanjian Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Pemerintah Republik Indonesia menyatakan bahwa, sesuai dengan Deklarasi tentang Pemberian Kemerdekaan kepada Negara Jajahan dan Rakyatnya, dan Deklarasi Asas Hukum Internasional tentang Hubungan Persahabatan dan Kerjasama Antarneegara, dan ayat yang terkait dengan Deklarasi Vienna dan Program Aksi 1993, kata-kata "hak penentuan nasib sendiri" yang muncul dalam pasal ini tidak berlaku bagi sebagian orang di dalam negara merdeka yang berdaulat dan tidak dapat diartikan sebagai memberi hak atau mendorong tindakan yang akan memecah belah atau merongrong, sebagian atau seluruhnya, keutuhan wilayah atau kesatuan politik dari negara merdeka dan berdaulat tersebut.' Lihat juga http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtds_g_no=IV-3&chapter=4&lang=en.

52 Tentunya, tidak semua pemerintah daerah sengaja membiarkan deforestasi dan degradasi hutan. Pihak-pihak lain, termasuk pemerintah pusat, juga memberi andil dalam keadaan deforestasi dan degradasi hutan sekarang.

Pada tingkat prosedural, hak ini diperkuat oleh Pasal 51(1) Undang-Undang No. 4/2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang memberikan kedudukan hukum kepada masyarakat adat untuk mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi melalui kesatuan masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat dengan demikian diberi kedudukan hukum yang sejajar dengan setiap warga negara Indonesia, badan hukum publik maupun swasta, atau lembaga negara yang juga diakui sebagai pemohon oleh Mahkamah Konstitusi.

Berbagai perangkat peraturan perundang-undangan lainnya berisi ketentuan yang mengakui hak dan kedudukan masyarakat adat. Undang-Undang Pokok Agraria No. 5/1960 memuat ketentuan mengenai salah satu hal terpenting dalam hak masyarakat adat yang berkaitan dengan ruang kehidupannya, yaitu hak ulayat, seperti tercantum dalam Pasal 3:

Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan persatuan bangsa serta tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan lain yang lebih tinggi.

Pengakuan kedua terdapat dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang memberi perincian lebih lanjut mengenai persyaratan hukum bagi masyarakat adat. Hal ini penting karena sulitnya menetapkan masyarakat mana yang layak dianggap sebagai masyarakat minoritas atau pribumi (Bloch 2001). Pasal 1 dalam Peraturan Kepala BPN menyatakan:

Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Masyarakat hukum adat ialah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Pasal 2(2) menyatakan:

Hak ulayat dari masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari.
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
- c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengelolaan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Ketentuan ini tidak secara tegas mengatur kewajiban pemerintah untuk menginventarisasi atau mengakui keberadaan masyarakat hukum adat. Akibatnya, dalam praktiknya, pemerintah daerah lalai untuk memenuhi kewajiban tersebut karena berbagai alasan teknis (Sumardjono 2008: 171).

UU Pokok Agraria menetapkan kedudukan tanah hak ulayat sebagai entitas tersendiri yang berdampingan dengan tanah negara dan tanah hak (tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah oleh perorangan atau badan hukum); sementara UU Kehutanan—yang mengatur hutan negara—mengakui hutan adat, asalkan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional meskipun masih menganggapnya sebagai hutan negara (Safitri 2010). Karenanya perlindungan dan pengakuan atas hak masyarakat adat di kawasan hutan menjadi bagian dari hutan negara, maka pengakuan atas hutan adat sangat lemah dan bergantung pada kebutuhan negara akan kawasan hutan itu sendiri. Selain itu, karena pengaturan yang menyangkut pengakuan atas hutan adat dalam Undang-Undang Kehutanan tidak mewajibkan pemerintah untuk mengeluarkan penetapan jika persyaratan tentang keberadaan hutan adat tersebut tidak dipenuhi, secara hukum tuntutan akan pengakuan atas hutan adat dapat ditolak.⁵⁴

2.3.2 Penguasaan/Tenurial Penguasaan karbon

Persoalan mengenai penguasaan karbon (*carbon tenure*) tertuang dalam beberapa peraturan, khususnya Pasal 25 dan 33 Peraturan Pemerintah No. 6/2007 tentang Tata

⁵⁴ Lihat juga pembahasan tentang Peraturan Pemerintah No. 21/1970 pada bagian berikut tentang 'Penguasaan dan hutan negara'.

Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, yang menyatakan bahwa penyerapan atau penyimpanan karbon merupakan satu bentuk pemanfaatan jasa lingkungan hutan.⁵⁵ Berdasarkan peraturan ini, tampaknya penguasaan karbon terletak pada pihak yang memiliki hak pemanfaatan atas jasa lingkungan melalui kegiatan usaha penyerapan dan/atau penyimpanan karbon.⁵⁶

Sejalan dengan asas penguasaan negara atas hutan negara (dibahas lebih lanjut pada bagian berikutnya), penguasaan karbon di hutan negara dibatasi pada hak pengusahaan saja dan bukan merupakan hak kepemilikan.⁵⁷ Namun demikian, seperti halnya pemanfaatan hasil hutan oleh perusahaan penebangan, keuntungan dari usaha ini, yaitu berupa karbon yang tersimpan atau terserap, dapat diperjualbelikan kepada pihak lain.

Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara mendapatkan izin usaha pemanfaatan penyerapan dan/atau penyimpanan karbon diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. P.36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon Komersial pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung. Peraturan ini (Pasal 5) menetapkan bahwa yang berhak atas penguasaan karbon di areal yang telah dibebani izin ialah mereka yang: (1) memiliki izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu di hutan alam, tanaman, atau hutan tanaman rakyat, (2) memiliki izin usaha pemanfaatan bagi kawasan hutan lindung atau hutan kemasyarakatan; atau (3) merupakan pengelola hutan desa. Pada areal yang tidak dibebani izin, maka perorangan, koperasi, dan bentuk badan usaha lain yang bergerak dalam

55 Ketentuan ini kemudian dijabarkan ke dalam tiga peraturan yang langsung terkait dengan REDD+: (1) P. 68/Menhut-II/2008 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Percontohan untuk Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan; (2) Peraturan Menteri Kehutanan No. 30/Menhut-II/2009 tentang Mekanisme Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan; dan (3) Peraturan Menteri Kehutanan No. 36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan untuk Usaha Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung.

56 Pasal 25 dan 33 dalam Peraturan Pemerintah No. 6/2007 menjelaskan bahwa pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan lindung dan produksi dapat mencakup: (a) pemanfaatan jasa aliran air; (b) pemanfaatan air; (c) ekowisata; (d) perlindungan keanekaragaman hayati; (e) keselamatan dan perlindungan lingkungan; atau (f) penyimpanan dan/atau penyerapan karbon.

57 Penguasaan, menurut Ostrom (1990), setidaknya harus mencakup hak untuk memperoleh, untuk menarik hak dari pihak lain, untuk menangani dan mengeluarkan pihak lain dari kegiatan ini.

bidang pertanian, perkebunan atau kehutanan juga dapat mengajukan usaha pemanfaatan penyerapan dan/atau penyimpanan karbon (Pasal 7).

Seperti izin pemanfaatan hasil hutan atau izin pemungutan lainnya, bagi-hasil dari penyimpanan dan/atau penyerapan karbon diatur oleh pemerintah. Lampiran III Peraturan Menteri Kehutanan No. P.36/Menhut-II/2009 mengatur bahwa distribusi pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon akan dibagikan tidak hanya kepada negara (dalam bentuk pendapatan negara bukan pajak) (Pasal 17), tetapi juga kepada masyarakat sekitarnya. Namun, tidak jelas, apakah rencana ini pada akhirnya akan dilaksanakan, karena timbul pertanyaan mengenai apakah rencana bagi-hasil seperti ini dapat diatur dengan keputusan menteri dan tidak harus dengan peraturan pemerintah yang lebih tinggi, juga apakah sebaiknya diterbitkan oleh Kementerian Keuangan atau Kementerian Kehutanan.

Ketergantungan masyarakat adat pada skema penguasaan resmi yang diakui negara atas proyek membatasi kesempatan mereka untuk berperan serta dalam mekanisme yang ada untuk menjadi pemilik karbon; sebagai contoh, mereka harus tunduk pada SK tentang pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan dan SK pengelola hutan adat. Sebagai akibatnya, sekarang mereka tidak dapat memperoleh pengakuan tersebut karena aturan teknis tentang proses penetapan hutan adat sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Kehutanan tidak tersedia.

Peraturan Menteri Kehutanan No. P.36/Menhut-II/2009 memang memuat pengaturan untuk masyarakat adat berdasarkan skema hutan adat. Namun, setidaknya ada dua masalah dalam model pembagian yang ditetapkan oleh peraturan ini dalam hal penguasaan lahan oleh masyarakat adat/setempat. Pertama, pemeriksaan menyeluruh atas peta peruntukan hutan menunjukkan bahwa hampir semua hutan telah dikapling-kapling untuk peruntukan lain dan untuk kepentingan pihak lain (Steni 2009). Ini berarti bahwa rencana bagi-hasil sebesar 70% untuk masyarakat adat dari hutan adat tersebut sulit untuk diterapkan dalam praktiknya. Kedua, banyak kawasan yang memiliki IUPHHK-HA (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam) dan izin lainnya berbenturan dengan klaim masyarakat (Steni 2009). Dengan menggunakan logika hukum formal, kemungkinan besar kalangan pengusaha yang memiliki status hukum yang jelas menurut hukum negara dan bukan masyarakat adat, yang sering harus berjuang untuk mengartikulasikan kepentingannya sendiri

dan mempertahankan wilayah adatnya—yang akan menikmati manfaat.

Umumnya, aturan penguasaan lahan yang ada mengacu pada peraturan perundang-undangan dimana pengakuan atas hak masyarakat adat/setempat maupun atas tanah masih sangat minim. Dengan demikian, kemungkinan keterlibatan masyarakat adat/setempat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan bagi-hasil REDD+ bisa jadi jauh lebih kecil dibandingkan dengan para pelaku lainnya.

Penguasaan atas kawasan hutan

Di Indonesia, pengaturan untuk hutan terpisah dari pengaturan untuk penggunaan lahan secara umum (Moniaga 2007: 178). Tata guna hutan diatur oleh Undang-Undang Kehutanan sedangkan lahan di luar kawasan hutan berada di bawah Undang-Undang Pokok Agraria. Harmonisasi di antara kedua wilayah tersebut ada di instrumen RTRW.

Karena ada dua rezim yang berbeda, terdapat juga dua pendekatan yang berbeda dalam mengakui hak masyarakat adat (lihat Dunlop 2009 untuk tinjauan lengkap tentang hak penguasaan dan hak ulayat di Indonesia). Di luar kawasan hutan, yang diatur berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria, pengakuan atas hak tersebut lebih kuat—setidaknya di tataran peraturan perundang-undangan. Pengakuan atas hak masyarakat adat di kawasan hutan, yang diatur oleh Undang-undang Kehutanan, tidak sekuat di UUPA. Di tataran konstitusi, pengaturan kedua wilayah tersebut sama. Pasal 33 (3) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai sumberdaya alam dan menggunakannya untuk kemakmuran rakyat. Namun, di tataran undang-undang pengaturannya berbeda. Pasal 2 (2) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar memberikan kewenangan kepada negara untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa
- b. mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa
- c. mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum yang menyangkut bumi, air, dan ruang angkasa.

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria, pengertian ‘dikuasai’ oleh negara tidak sama artinya

dengan ‘dimiliki’ dalam hukum perdata.⁵⁸ Hak menguasai oleh negara adalah hak yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur tiga wewenang yang tercantum dalam Pasal 2 (2) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut. Kewenangan negara yang bersumber dari hak menguasai atas sumber-sumber kekayaan bersifat publik, yaitu menyangkut kewenangan untuk mengatur (fungsi regulasi), dan bukan wewenang untuk menguasai secara fisik hal yang bersifat pribadi (Harsono 2003: 233).

Mahkamah Konstitusi juga telah menafsirkan hak menguasai oleh negara menurut Pasal 33 (3) UUD 1945 dalam beberapa putusan pengujian materiil atas undang-undang yang merujuk pada ketentuan tersebut. Dalam putusan atas pengujian Undang-Undang No. 20/2002 tentang Ketenagalistrikan, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa perkataan ‘dikuasai oleh negara’ semestinya mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti yang lebih luas, yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat atas sumber kekayaan, termasuk di dalamnya pengertian kepemilikan bersama oleh rakyat atas sumber-sumber kekayaan tersebut.⁵⁹

Namun demikian, penafsiran Undang-Undang Pokok Agraria atas Pasal 33 (3) UUD 1945 tidak sepenuhnya diterapkan dalam pengelolaan sumberdaya alam, termasuk pada sektor kehutanan. Sejak lahirnya Undang-Undang Kehutanan (semula Undang-Undang No. 5/1967), penerapan Undang-Undang Pokok Agraria dibatasi hanya di luar kawasan hutan, sehingga UUPA tidak memiliki yurisdiksi atas 70% luas wilayah Indonesia karena merupakan kawasan hutan (Moniaga 2007: 177). Pembatasan ini dapat dijelaskan melalui tiga hal. Pertama adalah pertimbangan bahwa Undang-Undang Kehutanan merupakan *lex specialis* (undang-undang yang bersifat khusus) yang berbeda dengan Undang-Undang Pokok Agraria yang bersifat *lex generalis* (undang-undang yang bersifat umum). Sesuai dengan asas *lex specialis derogat generalis*, maka perundang-undangan yang mengatur hal yang lebih khusus menegasikan perundang-undangan yang lebih bersifat umum. Kedua, hubungan antara Undang-Undang Pokok Agraria dengan Undang-Undang Kehutanan merupakan kelanjutan dari hubungan antara *Agrarische Wet* (Undang-Undang Agraria) dengan *Boschordonantie* (Ordonansi

58 Penjelasan umum II/2 Undang-Undang Pokok Agraria.

59 Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 001/021/022/PUU-I/2003, Lembaran Negara No. 102/2004 hlm. 334.

Kehutanan), yang berlaku selama masa penjajahan. Tatanan penguasaan lahan di Indonesia saat ini tidak terpisahkan dari pola penguasaan lahan dan sumberdaya alam masa lalu.⁶⁰ Ketiga, dualisme ini berkaitan dengan politik Orde Baru, yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi (Moniaga 2007: 179).

Dualisme ini menyebabkan persoalan hukum dan dua sudut pandang yang berbeda mengenai penguasaan tanah ulayat di kawasan hutan. Setidaknya terdapat dua persoalan mendasar terkait hutan dengan hak ulayat: persoalan pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat dan masalah mengenai pemanfaatan hutan adat tersebut (Sumardjono 2008).

Meskipun hak ulayat diakui dalam Undang-Undang Pokok Agraria, sejak UU No 5/1967 tentang Kehutanan (yang telah diganti dengan UU No. 41/1999) diberlakukan, muncul pertanyaan tentang keberadaan hak ulayat di kawasan hutan. Undang-Undang Pokok Agraria mengakui tiga jenis status lahan: “tanah negara”, “tanah hak”, dan “tanah ulayat” sementara Undang-Undang Kehutanan hanya mengakui dua entitas status hutan (Pasal 5 (1)): “hutan negara”⁶¹ dan “hutan hak”.⁶² Hutan adat dianggap sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (Pasal 1(6)).

Menurut Harsono (2003: 200), dimasukkannya hutan masyarakat adat ke dalam kategori hutan negara tersebut tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat tersebut untuk memperoleh manfaat dari hutan. Oleh karena itu, masyarakat adat memiliki hak untuk menggunakan dan mengelola hutan, tetapi tidak memilikinya (Cotula dan Mayers 2009: 42). Dalam kenyataannya, ketika Peraturan Pemerintah No. 21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan disahkan sebagai peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang No. 5/1967 (Undang-Undang Kehutanan pertama), hak masyarakat adat untuk menggunakan dan mengelola hutan berdasarkan hak ulayatnya menjadi semakin terbatas. Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 21/1970 menyatakan bahwa ‘Hak-hak Masyarakat Hukum Adat dan anggota-anggotanya

untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas suatu peraturan hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan’. Dengan dalih untuk melindungi keselamatan umum, peraturan tersebut telah membekukan hak masyarakat untuk memungut hasil hutan di areal yang sedang dikerjakan pengusahaan hutan (Pasal 6 (3)). Jika pengertian ‘menertibkan’ dalam menerapkan pelaksanaan atas hak masyarakat adat dikaitkan dengan pemberian Hak Pengusahaan Hutan kepada perusahaan di tanah ulayatnya, maka hal ini bertentangan dengan pengakuan atas hak masyarakat adat sebagaimana terkandung dalam Undang-Undang Pokok Agraria, terutama ketika terjadi pembekuan atau peniadaan hak masyarakat untuk mengumpulkan hasil hutan di tanah ulayatnya (Harsono 2003: 201).⁶³

Meskipun Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan, yang menggantikan Undang-Undang No. 5/1967, memang mencakup perkembangan kebijakan mengenai hubungan antara masyarakat adat dan hutan, undang-undang ini masih setengah hati (Harsono 2003: 203). Hal ini terlihat pada bab tentang masyarakat adat yang tidak menyebutkan hak ulayat dalam ketentuan ataupun penjelasannya. Undang-Undang Kehutanan tidak menyebut kawasan hutan di tanah ulayat sebagai hutan ulayat, tetapi menyatakannya sebagai hutan adat⁶⁴ yang tidak lain merupakan bagian dari hutan negara. Akibatnya, Undang-Undang Kehutanan tidak mengakui keberadaan hutan ulayat (hutan adat) di samping hutan negara dan hutan hak (Soemardjono 2008: 172). Namun, secara jelas juga terlihat inkonsistensi, ketika Pasal 67 Undang-Undang Kehutanan mengatur persyaratan keberadaan hak ulayat. Apabila hutan ulayat (atau hutan adat menurut UU Kehutanan) tidak diakui sebagai entitas tersendiri yang terpisah dari hutan negara dan hutan hak, semestinya keberadaannya tidak perlu diatur lebih lanjut (Soemardjono 2008: 173).

63 Selama Orde Baru, Instruksi Presiden No. 1/1976 tentang Penyalarsan Tugas Pertanahan dengan Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, dan Pekerjaan Umum mencakup ketentuan tentang ganti rugi bagi masyarakat adat: ‘...jika suatu kawasan lahan yang diperlukan dikuasai oleh masyarakat adat atau perorangan sesuai dengan hak yang sah, maka pemegang hak pengusahaan hutan tersebut harus membayar ganti rugi kepada pemilik hak dengan mengikuti tata cara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan pertanahan.’

64 ‘Hutan adat’ merupakan ‘hutan ulayat’, tetapi Undang-Undang Kehutanan menggunakan istilah ‘adat’, bukan ‘ulayat’. ‘Ulayat’ biasanya digunakan di Sumatera sedangkan ‘adat’ digunakan di seluruh Indonesia.

60 Dalam hal latar belakang sejarah pola ini, lihat Contreras-Hermosilla dan Fay (2005) atau Kasim dan Suhendar (1996).

61 Hutan negara adalah hutan pada lahan yang tidak memiliki hak atas lahan (Pasal 1 (4)).

62 Hutan hak adalah hutan pada lahan yang memiliki hak atas lahan (Pasal 1 (5)).

Skema hutan adat tidak mencakup pengakuan hak masyarakat adat atas hutan karena tidak adanya aturan tentang tata cara pendaftaran hutan adat. Hutan masyarakat adat Guguk di Jambi, Sumatera, merupakan contoh langka dari hutan adat yang diberi pengakuan hukum oleh bupati meskipun melalui proses panjang yang melelahkan. Hutan masyarakat adat Guguk ditetapkan melalui Keputusan Bupati Merangin No. 287/2003 tentang Pengukuhan Bukit Tapanggang sebagai Hutan Adat Masyarakat Hukum Adat Guguk, Kecamatan Manau, Kabupaten Merangin (lihat juga Steni 2009: 5–6).⁶⁵

Dalam perkembangan terakhir, Tim Terpadu (yang ditugaskan untuk membuat perubahan peruntukan dan fungsi hutan negara dalam hubungannya dengan perubahan RTRWP) telah menginventarisasi desa dan tanah adat di dalam hutan.⁶⁶ Tim yang dibentuk oleh Menteri Kehutanan berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Kehutanan ini mengusulkan agar desa dan tanah adat dikeluarkan dari kawasan hutan. Informasi yang ada menunjukkan bahwa terdapat 22,4–22,5 juta ha yang diklaim sebagai hutan adat atau yang diklaim oleh masyarakat adat, desa atau dusun (19.420 desa di 32 provinsi).⁶⁷ Pada saat penyusunan makalah ini, usulan Tim Terpadu masih menunggu persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagaimana dipersyaratkan oleh Pasal 19 Undang-Undang Kehutanan.⁶⁸

2.4 Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan

Pada kawasan hutan, pengelolaan hutan, penetapan status dan perubahannya berada di bawah kewenangan pemerintah pusat (Pasal 4 (2) (b) Undang-Undang Kehutanan). Tata cara perubahan peruntukan dan fungsi hutan negara diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10/2010. Peraturan ini (Pasal 2) menyatakan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan

hutan harus dilakukan untuk memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat, bahwa perubahan tersebut sebaiknya mempertimbangkan optimalisasi distribusi fungsi dan manfaat yang berkelanjutan dari hutan tersebut, dan bahwa kawasan hutan yang dipertahankan tersebut harus cukup besar dan mencakup sekurangnya 30% dari luasan wilayah.

Peraturan Pemerintah No. 10/2010 membedakan terminologi antara perubahan peruntukan dan perubahan fungsi (Pasal 1 (13) dan (14)): perubahan peruntukan adalah perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan; perubahan fungsi kawasan hutan adalah perubahan sebagian atau seluruh fungsi hutan dalam suatu kawasan hutan (misalnya hutan produksi, lindung, konservasi) menjadi fungsi yang lain. Setiap perubahan peruntukan atau fungsi kawasan hutan harus didahului dengan penelitian terpadu yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang kompeten dan otoritas ilmiah, bekerja sama dengan pihak lain yang terkait (Pasal 1 (19), 2 dan 5). Selain itu, apabila perubahan berpotensi memberikan dampak penting, bercakupan luas dan bernilai strategis, pemerintah harus mempertimbangkan aspirasi masyarakat melalui persetujuan dari DPR (Pasal 14).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10/2010, perubahan peruntukan dan fungsi hutan negara dilakukan melalui mekanisme perubahan parsial atau melalui mekanisme perubahan untuk wilayah provinsi (Pasal 6), dengan proses yang terpadu dengan proses revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) (Pasal 30 (2)). Perubahan parsial peruntukan kawasan hutan dilakukan dengan tukar-menukar kawasan hutan pada hutan produksi terbatas dan hutan produksi tetap dengan lahan pengganti di luar kawasan hutan (yaitu tukar-guling lahan) (Pasal 7 dan 10) atau melalui mekanisme pelepasan hutan produksi konversi (Pasal 1(16), 7 dan 19). Tukar-menukar kawasan hutan (harus disediakan lahan pengganti) dilakukan untuk mendukung kepentingan pembangunan di luar sektor kehutanan yang bersifat permanen yang harus menggunakan kawasan hutan, untuk menghilangkan *enclave* dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan, dan untuk menata batas kawasan hutan (Pasal 11).

Tukar-guling lahan dapat menjadi cara yang tepat untuk mengoptimalkan lahan rusak di dalam kawasan hutan melalui pertukaran dengan tutupan hutan yang baik. Maksudnya, melalui tukar-guling lahan, lahan yang rusak diperuntukkan bagi penggunaan lahan bukan kehutanan, dan ekosistem hutannya

65 Hutan ulayat Desa Guguk: www.wg-tenure.org/html/wartavw.php?id=50. Masyarakat adat Desa Guguk menerima penghargaan PHBM (Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat) pada tahun 2006 dari Kementerian Kehutanan; lihat juga <http://www.dephut.go.id/index.php?q=id/node/2629>.

66 Komunikasi pribadi dengan Hariadi Kartodihardjo (Institut Pertanian Bogor), 10 Agustus 2010.

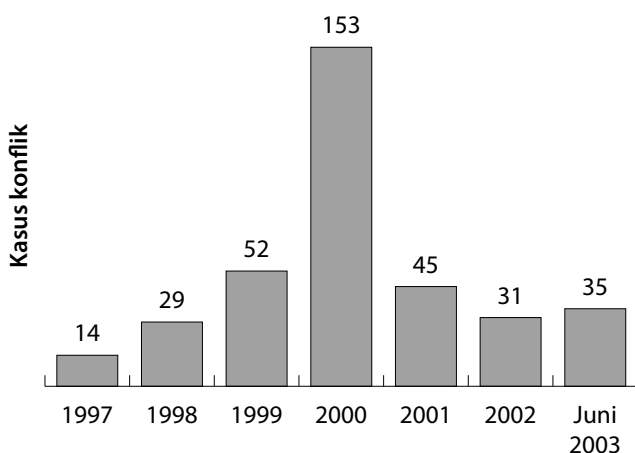
67 Data diperoleh dari BPS dan Kementerian Kehutanan, 2007, seperti dikutip oleh Hariadi Kartodihardjo dalam 'Upaya-Upaya penyelesaian konflik penggunaan lahan', makalah disampaikan pada seminar yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Dewan Kehutanan Nasional, 9 Agustus 2010.

68 Wawancara Josi Katharina dengan Hariadi Kartodihardjo, 24 Oktober 2010.

mendapatkan lahan pengganti yang memiliki fungsi hutan lebih baik. Secara teoretis, tukar-guling lahan lebih efisien dan efektif daripada merehabilitasi hutan rusak atau membuka kawasan APL yang masih berhutan untuk kegiatan pembangunan. Namun, peraturan ini (No. 10/2010) tidak secara khusus mensyaratkan bahwa lahan yang ditukar dari dalam kawasan hutan harus dalam keadaan rusak ataupun bahwa lahan pengganti berada dalam keadaan yang baik dan memiliki ekosistem yang sama. Dengan pengelolaan yang buruk, kesempatan mitigasi ini mungkin memiliki pengaruh sebaliknya, dengan menciptakan peluang untuk tukar-guling lahan yang sebenarnya mendorong kerusakan hutan di Indonesia.

2.5 Konflik kehutanan

Penelaahan laporan oleh enam media berita nasional (Kompas, Tempo, Bisnis Indonesia, Media Indonesia, Asosiasi Bisnis Hutan Indonesia, dan Antara) dan satu surat kabar daerah (Kaltim Post di Kalimantan Timur) mengungkapkan bahwa frekuensi sengketa kehutanan meningkat tajam setelah jatuhnya rezim Orde Baru, khususnya selama masa peralihan pada tahun 2000 (Wulan dan Yasmi 2004). Menurut laporan Bank Dunia (2000), sengketa ini berkaitan dengan ketidakpuasan rakyat atas pembagian manfaat yang tidak adil dan berkaitan dengan dampak pola pembangunan masa lalu (Orde Baru) terhadap masyarakat. Pada tahun 2000, konflik kehutanan meningkat sebelas kali lipat dibandingkan tahun sebelumnya (Wulan dan Yasmi 2004). Dari 359 konflik yang tercatat di tingkat nasional, 39% terjadi di kawasan HTI, 27% di HPH, dan 34% di kawasan konservasi (Wulan dan Yasmi 2004). Frekuensi sengketa kehutanan hutan selama 1997–2003 disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Frekuensi terjadinya sengketa kehutanan, 1997–2003

Sumber: Wulan dkk. (2004)

Faktor penyebab sengketa kehutanan dapat dibagi dalam lima kelompok utama: permasalahan tata batas, pencurian kayu, perambahan hutan, kerusakan lingkungan, dan peralihan fungsi lahan. Dari semua itu, sengketa paling sering terjadi ketika sebagian kawasan Hak Pengusahaan Hutan atau kawasan lindung tumpang tindih dengan lahan garapan masyarakat sehingga membatasi akses masyarakat untuk memperoleh manfaat dari hutan (Bank Dunia 2000). Konflik mengenai pengelolaan hutan juga terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah setelah desentralisasi yaitu dalam bentuk kebijakan pusat dan daerah yang bertentangan.

Sengketa mengenai penggunaan hutan dan lahan masih terus berlanjut (Yasmi dkk. 2012). Sebagai contoh, Scale Up, sebuah LSM lokal yang berbasis di Riau, melaporkan bahwa pada tahun 2010 saja, sengketa di bidang kehutanan antara masyarakat dan perusahaan terkait terjadi setidaknya di 42 tempat di seluruh provinsi, yang mencakup kawasan seluas lebih dari 300.000 ha (Scale Up 2011). Sebagian besar sengketa-sengketa ini bermula sebelum tahun 2010, dan hampir 70% terjadi di hutan produksi, 8% terjadi di hutan lindung atau hutan konservasi, dan sisanya di luar kawasan hutan.

Contoh lain adalah sengketa di Kalimantan Timur antara lima desa adat Dayak dengan HPH (Yasmi dkk. 2012). Pada awal 1980-an, HPH diberikan kepada sebuah perusahaan di kawasan yang tumpang tindih dengan wilayah masyarakat. Perusahaan tersebut tidak mempekerjakan satu pun warga masyarakat setempat. Perusahaan juga merusak pohon dan kuburan masyarakat. Di bawah sistem politik yang terpusat dan otoriter pada waktu itu, perusahaan tersebut dapat menjalankan kegiatannya tanpa perlawanan dari masyarakat. Perlawanan tidak timbul sampai setelah runtuhnya rezim Soeharto pada tahun 1998. Namun, sengketa tidak segera diselesaikan; perusahaan menolak tuntutan masyarakat dan ketegangan meningkat. Masyarakat mendesak dan mengancam perusahaan, yang akhirnya memaksa perusahaan tersebut menghentikan kegiatannya. Meskipun telah dilakukan serangkaian perundingan yang melibatkan polisi setempat, pemerintah daerah, dan pemuka adat, sengketa tersebut terus berlanjut. Baru setelah dua dasawarsa, sengketa dapat terselesaikan dengan penandatanganan Nota Kesepahaman tentang pengelolaan hutan bersama dengan pengaturan bagi-hasil (Yasmi dkk. 2012).

Pengelolaan penyelesaian sengketa pada masa lalu

Penelitian oleh CIFOR dan FWI tahun 2004 menunjukkan bahwa tidak ada upaya yang ditujukan untuk penyelesaian sengketa pada sektor kehutanan secara menyeluruh. Selama Orde Baru, penyelesaian sengketa kehutanan dilakukan dengan pendekatan stabilitas keamanan, melalui pemaksaan dan/atau program pembangunan desa.

Selama masa Reformasi (pasca-1998), proses desentralisasi yang tergesa-gesa menyebabkan ketidakpastian, yang memicu sengketa terpendam (konflik laten), dan merangsang terjadinya konflik

baru. Selama masa ini, penyelesaian sengketa pada sektor kehutanan cenderung melibatkan pembayaran ganti rugi oleh perusahaan pemegang HPH/HTI. Pembayaran tersebut membantu menyelesaikan sengketa sampai batas tertentu karena dapat meredakan kemarahan masyarakat. Namun, pendekatan ini tidak menyelesaikan ancaman sengketa laten karena akar permasalahannya, yaitu hilangnya hak masyarakat dan/atau hak masyarakat adat tidak diselesaikan (Wulan dkk. 2004). Jalur hukum masih merupakan sarana yang paling jarang digunakan untuk menyelesaikan sengketa pada sektor kehutanan karena rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan (Wulan dkk. 2004).

3. Ekonomi politik deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia

Ekonomi politik suatu negara sangat menentukan bagaimana negara mengelola sumberdaya alamnya. Indonesia, sebagai negara berkembang dengan sumberdaya alam yang melimpah, telah menggunakan kekayaan alam tersebut, termasuk hutan, sebagai alat pembangunan. Akibatnya, pembahasan mengenai deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kerangka ekonomi politik Indonesia. Sementara bab-bab sebelumnya meninjau keadaan hutan dan penyebab deforestasi dan degradasi hutan, bagian ini membahas kebijakan ekonomi politik di Indonesia yang mendasari penyebabnya. Untuk memberikan gambaran yang lengkap, bagian ini dimulai dengan tinjauan kebijakan ekonomi politik Indonesia dalam bidang kehutanan dan bidang terkait lainnya selama masa Orde Lama di bawah Soekarno (kemerdekaan-pertengahan 1960-an), Orde Baru (pertengahan 1960-an-1998), dan pasca-Reformasi (pasca-1998). Bagian berikutnya membahas keadaan ekonomi politik dan penegakan hukum di Indonesia yang terkait dengan kehutanan. Bab ini diakhiri dengan pembahasan tentang REDD+ dalam konteks ekonomi politik Indonesia saat ini.

3.1 Sejarah deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia

Penelitian tentang kebijakan ekonomi politik Indonesia yang dilakukan pada masa pemerintahan Soekarno, Orde Baru, dan setelah Orde Baru (1998-sekarang) dapat menjelaskan mengapa deforestasi dan degradasi hutan berlanjut sampai hari ini. Dari tahun 1960 sampai dengan tahun 1982, kayu bulat merupakan produk utama, namun selama 1982 sampai dengan awal 1990an, titik berat bergeser ke pengolahan kayu untuk industri kayu lapis. Sejak tahun 1990-an, kebijakan kehutanan pemerintah telah mengutamakan industri pulp dan kertas.

Tahun 1960-an sampai dengan akhir 1982

Kebijakan pemerintah Orde Lama di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno adalah untuk menjadikan sektor kehutanan penyedia dana pembangunan dengan sasaran sebesar AS\$52,5 juta per tahun dari sektor ini. Untuk mencapai sasaran ini, pemerintah menerbitkan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan, dari undang-undang hingga SK menteri, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengelola hutan dan sumberdaya hutan, dan mendirikan perusahaan negara.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) memberikan dukungannya terhadap sasaran pemerintah dengan mengeluarkan Ketetapan MPRS (Kartodihardjo dan Jhamtani 2006: 21-22). Pemerintah Orde Lama, melalui badan usaha milik negara yang bergerak di bidang kehutanan (Perhutani), bekerja sama dengan perusahaan-perusahaan asing menjalankan pengusahaan hutan, namun merugi mencapai AS\$10 juta. Kerugian ini terjadi karena kebijakan tersebut dilaksanakan tanpa ditunjang oleh pengetahuan yang memadai tentang nilai sumberdaya hutan (Sumitro *dalam* Barr dkk. *dalam* Kartodihardjo dan Jhamtani 2006).

Pada tahun 1967, selama masa peralihan ke Orde Baru, dengan mempertimbangkan kemerosotan ekonomi dan pembangunan, pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing. Undang-undang ini kemudian menjadi landasan hukum bagi eksploitasi kayu skala besar pada masa pemerintahan Orde Baru (Effendi dan Dewi 2004: 3).

Ketika pemerintah Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto mengambil alih pemerintahan, Indonesia mengalami krisis ekonomi dengan defisit anggaran 14%, inflasi 635% (Hiariej 2005) dan utang negara sebesar AS\$2,1 miliar (Chalmers dan Hadiz 1997, lihat juga Thee 2005). Akibatnya, pemerintah Orde Baru berpaling ke hutan dan sumberdaya alam lainnya sebagai modal bagi pemulihan ekonomi. Era ini ditandai dengan hal-hal berikut: eksploitasi kayu berskala besar yang berlebihan melalui perizinan untuk mendukung industri pengolahan kayu secara masif; adanya persepsi bahwa hutan alam produksi adalah sumberdaya terbarukan; perizinan skala besar sebagai instrumen ekonomi politik pembangunan; keterlibatan modal asing dan domestik dalam konsesi kayu; pemberian izin usaha kayu dengan hanya melalui mekanisme permohonan saja; proses perizinan usaha kayu yang sangat terpusat; praktik-praktik monopoli dan korupsi; dan munculnya konglomerat bisnis kehutanan berbasis kekuasaan birokrasi dan bisnis (Effendi dan Dewi 2004: 4).

Pada era ini, pemerintah menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan untuk mengabsahkan eksploitasi sumberdaya alam oleh perusahaan dalam negeri dan asing tanpa mempertimbangkan dampak ekologi ataupun sosial. Sebagai contoh, pemerintah

menerbitkan Undang-Undang Pokok Kehutanan No. 5/1967 sebagai landasan untuk memanfaatkan 143 juta ha kawasan hutan—atau hampir tiga perempat dari luas wilayah Indonesia—dengan memberikan izin HPH kepada pemodal besar yang bekerja sama dengan militer, politisi, dan birokrat yang memiliki hubungan dekat dengan Presiden Soeharto (Effendi dan Dewi 2004). Kebijakan Orde Baru untuk membuka HPH berskala besar diterbitkan menyusul kegagalan konsesi kayu berskala kecil, yang menghasilkan jutaan meter kubik kayu bermutu sangat rendah. Selain itu, waktu pasokan tidak dapat diprakirakan karena pengangkutan kayu keluar dari hutan sangat bergantung pada sungai apabila debit air cukup untuk dilayari. Hal ini membuat konsumen, terutama perusahaan Jepang, merasa dirugikan (Obidzinski dkk. 2006).

Dari tahun 1967 sampai dengan 1980, pemerintah mengeluarkan izin HPH tanpa melalui lelang kepada 519 perusahaan HPH dengan luas keseluruhan 53 juta ha (Effendi dan Dewi 2004). Banyak HPH secara teratur melebihi jatah tebang dalam Rencana Kerja Tahunan (RKT) mereka dan sering menebang pohon di luar kawasan HPH mereka (Effendi dan Dewi 2004). Selain itu, kelompok-kelompok penebang liar melakukan kegiatan mereka di dalam kawasan hutan negara dan kawasan HPH. Beberapa *modus operandi* digunakan dalam pembalakan liar, termasuk mengambil kayu dengan dalih pembukaan hutan untuk membangun HTI, daerah transmigrasi, perkebunan dan/atau jalan, tetapi pembangunan sebenarnya pada akhirnya tidak dilaksanakan. Untuk pengangkutan dan peredaran kayu, penggunaan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) yang tidak lengkap, tidak sah atau dipalsukan merupakan hal yang lazim (ICEL 2006: 17-22).

Pada tahun 1968, pemerintah mempertegas arah kebijakan kehutanan dengan memberlakukan Undang-Undang No. 6/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri yang menetapkan bahwa modal yang ditanam dalam perusahaan hutan tidak diusut asal-usulnya dan tidak dikenakan pajak (Pasal 9). Seiring dengan perjalanan waktu, arah politik Orde Baru cenderung menjadi lebih monopolistis. Peraturan Pemerintah No. 21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan menetapkan bahwa pemegang HPH berkewajiban memiliki sendiri industri pengolahan kayu atau memiliki keterkaitan dengan industri tersebut. Namun demikian, kebijakan ini tidak sepenuhnya diterapkan karena hampir semua kayu bulat dalam kenyataannya diekspor untuk memenuhi pasar dunia. Karenanya, pada tahun 1980

pemerintah menerbitkan larangan ekspor kayu bulat yang memungkinkan pepaduan sektor kehutanan hulu dan hilir di Indonesia. Pada praktiknya, 'hak monopoli' perusahaan dari hulu ke hilir diberikan kepada kelompok-kelompok pengusaha tertentu yang dekat dengan pusat kekuasaan (Effendi dan Dewi 2004).

Lebih lanjut lagi, mulai 1975, dengan diterbitkannya Keppres No. 20 tahun 1975 tentang kebijaksanaan di Bidang Pemberian HPH, pemerintah memaksakan pengalihan saham perusahaan asing sehingga perusahaan nasional memiliki 51% saham dalam usaha patungan. Pada waktu itu, pemerintah memberikan kelonggaran yang luar biasa bagi pengusaha, yang hanya diminta untuk mengisi surat permohonan yang telah disediakan oleh Kementerian Kehutanan dan menunjukkan kawasan hutan yang mereka inginkan.

Tahun 1982 sampai dengan 1990-an

Seiring dengan tertutupnya peluang ekspor dan adanya kebijakan untuk mengintegrasikan sektor kehutanan hulu dan hilir, Indonesia memimpin pasar kayu lapis dunia selama tahun 1980-an dan menempati posisi 10 besar negara penghasil kayu lapis. Pada pertengahan 1990-an, 10 konglomerat menguasai 228 HPH meliputi areal seluas 27 juta ha hutan produksi atau 45% dari 60 juta ha hutan yang dialokasikan untuk HPH. Kelompok konglomerat tersebut memiliki 48 dari 132 perusahaan kayu lapis dengan 40% dari kapasitas produksi kayu panel nasional (Effendi dan Dewi 2004).

Tahun 1990 sampai dengan 1998

Menjelang tahun 1990-an, selain mendorong pertumbuhan industri kayu lapis, pemerintah mulai mendorong pembangunan industri pulp dan kertas. Selama kurun waktu ini, produksi pulp meningkat dari 606.000 ton pada tahun 1988 menjadi 6,1 juta ton pada tahun 2001, dan produksi industri kertas meningkat dari 1,2 juta menjadi 8,3 juta ton. Pada tahun 1999, kontribusi industri pulp dan kertas adalah sebesar AS\$2,65 miliar, lebih dari 50% dari keseluruhan ekspor produk hutan Indonesia (Bank Indonesia *dalam* Barr 2000).

Proyek pemerintah Orde Baru lainnya yang berdampak besar pada hutan adalah mega proyek pembukaan lahan gambut sejuta hektar di Kalimantan Tengah, yang dimaksudkan untuk mendukung ketahanan pangan di Indonesia. Proyek ini dibangun tanpa mengikuti kaidah-kaidah perencanaan pembukaan lahan gambut yang benar dan berdampak sangat merugikan lingkungan, masyarakat, dan ekonomi.

Pada saat proyek ini dihentikan tahun 1999 karena dianggap gagal, pemerintah telah membangun jaringan saluran sepanjang 4.400 km, yang mengurangi kemampuan rawa gambut untuk menyerap air; meningkatkan kebakaran hutan selama musim kemarau dan banjir pada musim hujan. Saluran ini juga mendorong pembalakan liar karena menyediakan sarana pengangkutan kayu keluar dari hutan (Noor dan Sarwani 2004).

Pasca-1998 (Reformasi)

Ketika Presiden Soeharto akhirnya mengundurkan diri pada bulan Mei 1998, Indonesia mengalami krisis ekonomi dan politik, dan memerlukan bantuan dari negara lain yang tergabung dalam Kelompok Konsultasi untuk Indonesia (CGI) dan lembaga keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia untuk pemulihan ekonominya. Ini memberikan kesempatan kepada negara lain dan lembaga keuangan internasional untuk memaksakan agenda mereka, yang sebenarnya mendorong degradasi hutan. IMF misalnya, dalam Surat Pernyataan Minat (LoI) pada tahun 1998, mensyaratkan pembaruan kebijakan kehutanan, termasuk pengenaan pajak sewa sumberdaya alam, kebebasan investasi asing, pengurangan pajak ekspor kayu bulat sebesar 10%, pengurangan pajak atas kayu gergajian sebesar 10%, dan penghapusan segala bentuk peraturan pemasaran kayu lapis. Bank Dunia juga mengusulkan persyaratan yang menghendaki pembaruan kebijakan dan kelembagaan kehutanan seperti menerapkan keterbukaan (transparansi) dalam pembangunan kehutanan, merumuskan kebijakan baru, dan dalam jangka panjang, menerapkan kerangka pikir pembangunan kehutanan: keadilan dan demokratisasi dalam pengelolaan sumberdaya hutan untuk kesejahteraan rakyat yang bertumpu pada konservasi sumberdaya alam dan ekosistem (Kartodihardjo dan Jhamtani 2006: 33). Namun, kerusuhan politik pada waktu itu membuat pemerintah sulit untuk melaksanakan berbagai inisiatif sebagaimana dirinci dalam komitmen ini. Menteri Kehutanan pada waktu itu bahkan menyatakan bahwa sasaran dalam kesepakatan dengan lembaga keuangan internasional tersebut sangat tidak realistis (FWI/GFW 2001). Rekomendasi teknis dari lembaga ini tidak menyelesaikan permasalahan kehutanan karena peningkatan degradasi hutan lebih disebabkan oleh lemahnya kelembagaan, misalnya peraturan perundang-undangan yang tidak selaras satu sama lain, lemahnya kemampuan kelembagaan pada instansi kehutanan, dan benturan kepentingan antara instansi pemerintah dan pihak lainnya (Kartodihardjo dan Jhamtani 2006: 30–36, 87–99).

Era Reformasi melahirkan ancaman baru bagi hutan Indonesia dalam bentuk kebijakan otonomi daerah, yang melimpahkan kewenangan pengelolaan hutan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten (lihat Bab 2 untuk pembahasan lebih lengkap). Namun, penyerahan wewenang ini tidak disertai dengan pembagian wewenang dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten.

Pelimpahan kewenangan kehutanan kepada kepala daerah tanpa tanggung jawab yang jelas antara jenjang pemerintahan dan tanpa akuntabilitas yang efektif, termasuk pengawasan dan penegakan hukum, mendorong laju deforestasi semakin pesat. Sebagaimana dijelaskan pada Bab 2, Peraturan Pemerintah No. 6/1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi, Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 310/Kpts-II/1999 tentang Pedoman Pemberian Hak Pemungutan Hasil Hutan, Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah (sering disebut dengan Undang-Undang Otonomi Daerah), dan Keputusan Menteri Kehutanan No. 5/2000 tentang Kriteria dan Standar Perizinan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dan Perizinan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi Alam telah mendorong penerbitan ribuan izin penebangan berskala kecil (Barr dkk. 2006). Sebagai contoh, selama tahun 1999–2002, telah diterbitkan izin HPHH (hak pemungutan hasil hutan) di Kabupaten Sintang, Provinsi Kalimantan Barat sebanyak 944 buah.⁶⁹ Pemberian izin dan kegiatan penebangan yang dimungkinkan oleh izin-izin tersebut dilakukan tanpa mempertimbangkan kaidah kelestarian hutan sama sekali (Barr dkk. 2006).

Keadaan ini mendorong pemerintah daerah untuk mengurus sumberdaya hutannya guna meningkatkan PAD mereka, yang masih dijadikan tolok ukur dalam mengukur keberhasilan pemerintah daerah, yang berakibat laju deforestasi yang tinggi. Dengan pencabutan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 310/Kpts-II/1999 tiga tahun kemudian, dan penerbitan Peraturan Pemerintah No. 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, deforestasi pada tahun 2002–2003 (Barr dkk. 2006) yang disebabkan oleh kesalahan pengelolaan pada sektor kehutanan atas nama otonomi daerah memperlihatkan kecenderungan menurun.

⁶⁹ Wawancara dengan Yuyun Kurniawan, peneliti bidang kehutanan dari Yayasan Titian di Kalimantan Barat, 2009.

Namun, juga perlu dicatat bahwa sejak 1998 telah muncul kebijakan dan program pemerintah yang diarahkan ke pengelolaan hutan yang berkelanjutan (SFM). Sebagai contoh, menurut arahan kebijakan yang diterbitkan oleh Balitbanghut (2011), program kehutanan berikut ini telah diprakarsai ataupun dilaksanakan.

- Strategi konservasi karbon hutan
 - Penetapan kawasan hutan lindung/kawasan konservasi
 - Pada tahun 2009, kawasan yang ditetapkan untuk konservasi meliputi total area seluas 22,8 juta ha, peningkatan besar dari tahun 1996 yaitu seluas 9,67 juta ha.
 - Pengembangan metode perbaikan silvikultur dan penebangan
- Strategi peningkatan penyerapan karbon
 - Gerakan nasional rehabilitasi hutan dan lahan (Gerhan), dengan sasaran lahan seluas 5 juta ha
 - Pengembangan HTI
 - Kementerian Kehutanan melaporkan bahwa sampai tahun 2010 telah dibangun HTI seluas 3,65 juta ha.
 - Wanatani
 - Pada akhir 2010, Kementerian Kehutanan mencatat lebih dari 120.000 ha pembentukan wanatani.
 - Reboisasi
 - Menurut data Kementrian Kehutanan tahun 2011, program reboisasi telah mencapai 708.400 ha. Sebagian besar penanaman dilakukan pada lahan kritis tidak untuk diambil kayunya, tetapi diutamakan untuk konservasi tanah.
 - Hutan Tanaman Rakyat (HTR)
 - HTR adalah hutan tanaman yang dilakukan di hutan produksi, yang diusahakan oleh perorangan atau koperasi. Tujuan HTR adalah untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi melalui teknik silvikultur yang akan menjamin kelestarian sumberdaya hutan. Masyarakat biasanya memperoleh alokasi lahan seluas 5-15 ha per rumah tangga. Sasarannya adalah dibangunnya HTR seluas 5,4 juta ha pada tahun 2015.
 - Hutan rakyat
 - Hutan rakyat di lahan hak milik. Terdapat sekitar 2 juta ha hutan rakyat di Jawa.
 - Gerakan penanaman pohon
 - Kementerian Kehutanan memprakarsai program penanaman nasional pada tahun 2007, dengan sasaran penanaman sekitar 79 juta pohon pada tahun yang sama dan 100 juta pohon pada tahun 2008. Program ini

dilaporkan telah melampaui sasaran. Kebijakan 'satu orang, satu pohon' digalakkan pada tahun 2009; sasaran pada tahun 2010 adalah sebanyak 1 miliar pohon.

3.2 Deforestasi dan degradasi hutan dalam konteks kebijakan politik, ekonomi, dan hukum saat ini

3.2.1 Kebijakan ekonomi politik

Deforestasi dan degradasi hutan masih berlangsung sampai sekarang. Seperti yang dilakukan pemerintah sebelumnya, pemerintah masih terus mengandalkan sumberdaya alam untuk membiayai pembangunan. Hutan diambil kayunya dan sebagian dikonversi menjadi hutan tanaman dan perkebunan untuk menunjang industri pulp dan kertas atau minyak sawit beserta industri hilirnya sehingga pemerintah dapat memperoleh pemasukan. Pemerintah juga mengandalkan pendapatan dari sektor pertambangan. Usaha pertambangan sering beroperasi dalam kawasan hutan negara, sehingga makin mendorong deforestasi dan degradasi hutan.

Kebijakan pemerintah yang bertumpu pada sumberdaya alam untuk menunjang pembangunan terlihat dari nota keuangan APBN tahun 2010. Dokumen ini menunjukkan bahwa pada tahun 2006, sumberdaya alam menyumbang sebesar 73,9% terhadap keseluruhan pendapatan negara bukan pajak (PNBP) (Tabel 15). Selain itu, sumberdaya alam menyumbang sekitar 30% produk domestik bruto (PDB), dan sektor kehutanan menyumbang sebesar 2,4% (Kemenkeu 2009b). Penerimaan dari sektor sumberdaya alam disajikan pada Tabel 15.

Sebagaimana ditunjukkan, pendapatan dari kehutanan turun rata-rata sebesar 10,7% dari tahun 2005 sampai dengan 2008. Namun pada tahun 2008, pendapatan sektor ini mencapai Rp 2,3 triliun, kenaikan sebesar Rp 0,2 triliun atau 9,5% dari realisasi pendapatan tahun 2007, dengan Dana Reboisasi (DR)⁷⁰ menyumbangkan Rp 1,6 triliun pada tahun 2008 dibandingkan dengan Rp 1,4 triliun pada tahun sebelumnya. Penerimaan dari sumber kehutanan lainnya (Iuran Hak Pengusahaan Hutan/IHPH dan Provisi Sumber Daya Alam/PSDH) berjumlah masing-masing Rp 0,1 triliun dan Rp 0,6 triliun pada tahun 2008. Pada tahun 2009, penerimaan dari kehutanan masih stabil sebesar Rp 2,3 triliun. Sebagai

70 Dana Reboisasi adalah dana hutan negara yang dibiayai dari iuran yang dibayar oleh pemegang HPH; iuran ditetapkan sesuai dengan volume kayu yang ditebang (Barr dkk. 2010).

Tabel 15. PNBP dan penerimaan dari SDA, 2005–2009 (Rp miliar)

| | 2005 (Realisasi) | 2006 (Realisasi) | 2007 (Realisasi) | 2008 (Realisasi) | 2009 (Realisasi) | 2010 (APBN-P) ^a |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------------|
| Penerimaan minyak dan gas bumi | 103.8 | 158.1 | 124.8 | 211.6 | 125.7 | 151.7 |
| Minyak bumi | 72.8 | 125.1 | 93.6 | 169 | 90.0 | 112.5 |
| Gas bumi | 30.9 | 32.9 | 31.2 | 42.6 | 35.7 | 39.2 |
| Penerimaan non-minyak dan gas bumi | 6.7 | 9.4 | 8.1 | 12.8 | 13.2 | 13.0 |
| Pertambangan umum | 3.2 | 6.8 | 5.9 | 9.5 | 10.4 | 9.7 |
| Kehutanan | 3.2 | 2.4 | 2.1 | 2.3 | 2.3 | 2.9 |
| Perikanan | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 |
| Tenaga panas bumi | 0 | 0 | 0 | 0.9 | 0.4 | 0.2 |
| I. Penerimaan sumberdaya alam | 110.5 | 167.5 | 132.9 | 224.4 | 139 | 164.7 |
| II. Bagian pemerintah atas laba BUMN | 12.8 | 21.5 | 23.2 | 29.1 | 26.0 | 29.5 |
| III. PNBP lain | 23.6 | 38 | 56.9 | 63.3 | 53.8 | 43.5 |
| IV. Penerimaan Badan Layanan Umum | 0 | 0 | 2.1 | 3.7 | 8.4 | 9.5 |
| Pendapatan Negara Bukan Pajak | 146.9 | 227 | 215.1 | 320.5 | 227.2 | 247.2 |

a APBN-P: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara-Perubahan

Sumber: Kementerian Keuangan (2011)

perbandingan, data yang diterbitkan oleh Dewan Kehutanan Nasional menunjukkan bahwa pada tahun 2008, sektor kehutanan menyumbang hanya 0,99% terhadap PDB atau sekitar Rp 16,848 miliar (DKN 2009).

Perlu dicatat bahwa, meskipun penerimaan resmi dari sektor ini menyumbang hanya 2,4% terhadap PDB (Kemenkeu 2003), penerimaan besar diperoleh dari sektor lain yang bergantung pada sektor kehutanan, misalnya industri pulp dan kertas atau pertambangan dan perkebunan di kawasan hutan. Penerimaan ekspor dari industri pulp dan kertas misalnya, sebesar AS\$4,1 miliar atau setara dengan Rp 36,9 triliun pada tahun 2010 (BI 2012).

Indonesia terus mengencangkan upaya untuk menaikkan penerimaan dari sektor pertambangan meskipun dengan mengorbankan hutan. Penerimaan dari pertambangan naik sebesar rata-rata 53,7% per tahun dari tahun 2005 sampai dengan 2008. Pada tahun 2008, penerimaan mencapai Rp 9,5 triliun, naik sebesar Rp 3,6 triliun atau 61,8% pada tahun 2007. Kenaikan ini terutama berkaitan dengan meningkatnya produksi komoditas utama pertambangan (lihat Bab 1 dan implikasinya bagi hutan).

Tingginya permintaan pasar mendorong pemerintah untuk terus memperluas perkebunan monokultur. Hasilnya, produksi sektor perkebunan naik dari tahun ke tahun. Produksi karet misalnya, meningkat dari

332.570 ton pada tahun 1998 menjadi 613.487 ton pada tahun 2008. Minyak sawit mengalami kenaikan besar yang serupa; produksi minyak sawit Indonesia adalah sebesar 4.585.846 ton pada tahun 1998 dan menjadi 11.623.822 ton pada tahun 2008, sedangkan biji sawit menghasilkan 917.169 ton pada tahun 1998, naik menjadi 2.646.577 ton pada tahun 2008 (lihat juga Tabel 8) (BPS 2010a). Menurut Kartodihardjo and Jhamtani (2006), konsep komoditas monokultur merupakan indikasi bahwa pemerintah Indonesia menganut pendekatan sektoral. Artinya, prioritas produksi diberikan pada komoditas yang laku di pasar, dan dengan demikian, harus dihasilkan sesuai dengan spesifikasi volume, mutu, dan waktu tertentu. Akibatnya, pihak yang menerapkan kebijakan tersebut menggunakan segala cara yang tersedia untuk mengubah bentang alam dan keanekaragaman hayatinya, serta mengubah peruntukan penggunaan lahan untuk menghasilkan komoditas yang laris di pasar (Kartodihardjo dan Jhamtani 2006).

Ketergantungan pada sumberdaya alam telah melahirkan kebijakan yang mendorong investasi dan kegiatan pada sektor-sektor yang terkait dengan sumberdaya alam. Berbagai kebijakan ini antara lain:

1. **Keringanan pajak.** Pada tahun 2008, pemerintah menerbitkan instrumen hukum pemberian keringanan pajak bagi pemodal dalam bidang tertentu (termasuk kehutanan) dan di daerah tertentu: Peraturan Pemerintah No. 1/2007, yang diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 62/2008

- tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No. 1/2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-Daerah Tertentu. Peraturan ini (Pasal 2) memberikan keringanan pajak sebesar 30% atas laba bersih dari jumlah yang diinvestasikan selama enam tahun, atau sebesar 5% setiap tahun. Menteri Perindustrian mengumumkan pada 2009 bahwa peraturan tersebut akan direvisi agar mencakup hasil hutan, semen, makanan, produk pertanian, pulp dan kertas, bahan kimia, galangan kapal, dan logam (Bisnis Indonesia 2009).
2. **Izin pertambangan pada hutan lindung.** Pada tahun 2008, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 2/2008 tentang Jenis dan Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kegiatan Kehutanan, yang mencakup pemanfaatan hutan lindung untuk pertambangan terbuka. Pemberian izin untuk pertambangan terbuka pada hutan lindung mencerminkan dengan jelas kecenderungan yang mengutamakan kepentingan ekonomi di atas kepedulian pada pelestarian lingkungan dan ekologi.
 3. **Pembangunan lumbung pangan dan energi.** Peraturan Pemerintah No. 18/2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman mengatur tentang wilayah *food estate*; fasilitas fiskal dan non-fiskal diberlakukan pada kawasan produksi pangan terpadu yang meliputi pertanian, perkebunan, dan peternakan di satu kawasan yang luas dan datar (kawasan ekonomi khusus). Sebagai langkah awal, pemerintah menetapkan Kabupaten Merauke sebagai kawasan pengembangan lumbung pangan yang berpotensi karena memiliki 1,6 juta ha lahan datar (Lumbung Pangan dan Energi Terpadu Merauke/MIFEE; Setiawan 2010). Namun, kebijakan ini diragukan sebagai kebijakan ketahanan pangan murni mengingat hampir setengah dari luas hak perusahaan yang diberikan adalah untuk HTI (Obidzinski dkk. 2012). Peraturan Pemerintah ini memungkinkan pemodal, termasuk asing, untuk berinvestasi dan menguasai hingga 10.000 ha untuk jangka waktu 35 tahun, dengan kemungkinan perpanjangan kali pertama selama 35 tahun dan perpanjangan kedua selama 25 tahun. Hal ini selanjutnya memungkinkan pemerintah untuk memberikan insentif fiskal bagi rencana pembangunan prasarana yang termasuk dalam biaya investasi berupa keringanan pajak penghasilan, pembebasan pajak, pengurangan pajak pembangunan, keringanan pajak/retribusi daerah, dan pembebasan dari pajak pertambahan nilai maupun insentif bea dan cukai, seperti penangguhan bea masuk, pembebasan tarif, dan bea masuk yang lebih rendah. Insentif non-fiskal mencakup penyederhanaan proses perizinan dan imigrasi.
 4. **Pengembangan bahan bakar nabati (*biofuel*).** Program ini diluncurkan pada tahun 2006 dengan diterbitkannya Instruksi Presiden No. 1/2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati sebagai Bahan Bakar Lain. Untuk melaksanakan program ini, pemerintah membentuk Tim Nasional Pengembangan Bahan Bakar Nabati. Program bahan bakar nabati tersebut disambut baik oleh kalangan pengusaha, yang menunjukkan minat mereka untuk berinvestasi pada sektor ini—kelapa sawit, jagung, singkong, tebu, dan minyak jarak. Namun, program ini belum berjalan secepat yang diharapkan, terutama karena insentif pasar yang kurang mendukung. Sebagai contoh, harga bahan bakar nabati di pasar dalam negeri tidak dapat bersaing dengan minyak sawit dalam bentuk minyak goreng.⁷¹
 5. **Pembukaan lahan untuk kelapa sawit.** Untuk mendukung program pengembangan bahan bakar nabati dan karena harga CPO yang tergolong tinggi di pasar dunia, pada tahun 2007 Menteri Pertanian menerbitkan Peraturan No. 26/Permentan/OT.140/2/2007, yang menyatakan bahwa untuk perkebunan kelapa sawit di Provinsi Papua dapat dicadangkan lahan seluas dua kali lipat dari 100.000 ha (Guerin 2007). Menurut sebuah laporan, tanah masyarakat Papua bahkan dapat disewa selama 35 tahun seharga Rp15.000–450.000 per hektar (AMDAL/Telapak 2009). Peraturan Menteri Pertanian ini diikuti oleh Keputusan Menteri Kehutanan No. P.22/Menhut-II/2009, yang memberikan landasan hukum bagi perusahaan perkebunan kelapa sawit untuk memiliki hingga 100.000 ha atau bila di Papua, sampai 200.000 ha lahan (AFP 2008). Sewa dan ganti rugi yang sangat rendah telah menimbulkan masalah keadilan dan mengancam mata pencarian masyarakat yang hutannya terkena keputusan tersebut. Bukti dari hal ini adalah biaya hilangnya peluang (kesempatan untuk memperoleh pendapatan) atas tanah yang ‘digadaikan’ sebagai perkebunan kelapa sawit selama 35 tahun.
- Berdasarkan telaah lingkungan kebijakan ini terlihat bahwa pemerintah tetap mengandalkan penerimaan

71 Komunikasi pribadi dengan praktisi industri kelapa sawit, Oktober 2010.

dari eksploitasi sumberdaya alam. Meskipun sektor ini tidak tampak terkait langsung, perkebunan dan pertambangan bergantung dan mempengaruhi kondisi hutan. Oleh karena itu, sudah sering diusulkan agar penerimaan dari kedua sektor tersebut diperhitungkan sebagai kontribusi dari sektor kehutanan.

3.2.2 Penegakan hukum

Kebijakan pemerintah tidak didukung oleh penegakan hukum yang memadai. Catatan resmi mengenai manfaat ekonomi yang diperoleh dari eksploitasi sumberdaya hutan menunjukkan bahwa sebagian besar manfaat tersebut sering digelapkan, dimanipulasi atau dirugikan karena tindakan ilegal. Namun, perkiraan kerugian akibat tindakan tersebut sangat beragam. M.S. Kaban, mantan Menteri Kehutanan, pernah mengatakan bahwa kerugian negara akibat pembalakan liar pada sektor kehutanan berjumlah Rp 30 triliun per tahun, atau sekitar Rp 2,5 triliun per bulan. Indonesia Corruption Watch (ICW) memperkirakan kerugian negara akibat korupsi pada sektor kehutanan selama tahun 2003–2008 adalah sekitar Rp 14,13 triliun.⁷² Korupsi dalam proses perizinan merupakan penyumbang utama sehingga mencapai jumlah yang besar ini. Korupsi dilakukan dalam beberapa cara: pemberian uang suap untuk mendapatkan surat rekomendasi dari dinas kabupaten, bupati/walikota, dan dinas provinsi dalam rangka pengajuan permohonan izin awal konsesi; 'biaya operasional' bagi pengawas lapangan untuk rencana pengelolaan dan laporan hasil cruising (LHC) atau penentuan stok kayu, yang boleh jadi mencakup biaya 'hiburan' yang tidak dijelaskan; dan pemberian uang suap untuk mendapatkan dokumen untuk kegiatan rutin (lihat juga Bab 1) (Harwell dan Blundell 2009).

Meskipun undang-undang Kehutanan mengatur tentang tindak pidana kehutanan, pemerintah tidak dapat sepenuhnya menegakkan undang-undang tersebut. Data Kementrian Kehutanan tahun 2005–2009 tentang perkara yang tercatat mencakup pembalakan liar, perambahan hutan, pencurian flora dan fauna, penambangan liar, dan pembakaran hutan memberi bukti atas kelemahan ini: setiap tahun, lebih banyak perkara yang masih menunggu untuk disidang atau sedang dalam proses persidangan dibandingkan dengan yang telah divonis (Tabel 16). Hal ini menunjukkan bahwa mengadili pelaku tindak pidana ini bukan tugas yang mudah.

Tabel 16. Perkara tindak pidana kehutanan yang terdaftar pada Kementerian Kehutanan, 2005–2009

| Tahun | Perkara yang diajukan ke pengadilan | Sudah divonis | Sedang ditangani pengadilan |
|-------|-------------------------------------|---------------|-----------------------------|
| 2005 | 949 | 331 | 373 |
| 2006 | 2.034 | 371 | 1.199 |
| 2007 | 685 | 202 | 364 |
| 2008 | 316 | 62 | 163 |
| 2009 | 243 | 61 | 109 |

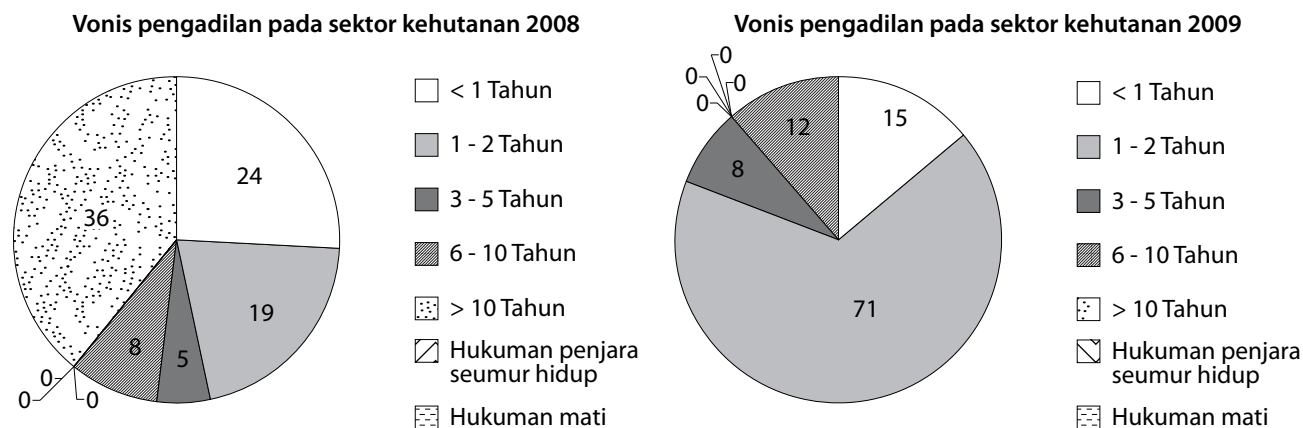
Sumber: Ringkasan perkara yang terdaftar pada Kementerian Kehutanan (2010), tidak dipublikasikan

Data ICW memberikan rujukan untuk menelaah kelemahan dalam penanganan perkara yang masuk ke pengadilan. Menurut data ICW, dari 205 putusan selama 2005–2008, hanya 17,24% yang menyatakan bahwa otak kejahatan bersalah dan dijatuhi hukuman; secara keseluruhan, 137 (66,83%) terdakwa tidak terbukti bersalah, 44 (21,46%) dihukum penjara kurang dari 1 tahun, 14 (6,83%) dihukum penjara 1-2 tahun, dan 10 (4,88%) dihukum lebih dari 2 tahun.⁷³ Laporan tahunan Mahkamah Agung tahun 2008 menunjukkan bahwa 92 perkara pembalakan liar telah diputuskan di tingkat kasasi, 24 perkara dihukum kurang dari 1 tahun, 19 perkara dihukum 1-2 tahun, 5 perkara dihukum 3-5 tahun, 8 perkara dihukum 6-10 tahun, dan tidak ada yang dihukum lebih dari 10 tahun. Terdakwa dibebaskan tanpa hukuman sebanyak 36 perkara. Tidak ada terdakwa yang dijatuhi hukuman penjara seumur hidup ataupun hukuman mati. Bahkan dengan putusan-putusan ini, dalam kenyataannya, otak kejahatan di balik pembalakan liar tersebut jarang diseret ke pengadilan karena Undang-Undang Kehutanan memiliki celah yang memungkinkan pelaku utama di balik pembalakan liar lolos dari jeratan hukum. Hukuman yang dijatuhkan sebenarnya terlalu ringan sehingga tidak membuat jera sama sekali. Angka dalam rancangan laporan Strategi Nasional REDD+ tertanggal 23 September 2010 tercatat lebih tinggi, sebagaimana disajikan pada Gambar 2.

Ringannya tuntutan hukuman dan jumlah putusan bersalah menunjukkan bahwa Undang-Undang Kehutanan, sebagai perangkat hukum utama dalam

⁷² www.antikorupsi.org/antikorupsi/?q=content/16595/kpk-harus-mempimpin-pemberantasan-korupsi-dan-mafia-kehutanan.

⁷³ Indonesian Corruption Watch (ICW), 2008. KPK harus memimpin pemberantasan korupsi dan mafia kehutanan; <http://m.antikorupsi.org/?q=content/16595/kpk-harus-mempimpin-pemberantasan-korupsi-dan-mafia-kehutanan>.



Gambar 2. Vonis pengadilan atas perkara kehutanan

Sumber: Bappenas 2010b

pengelolaan hutan, mengandung kelemahan dalam pelaksanaannya, terlepas dari hal-hal seperti kejujuran dan moral penegak hukum itu sendiri. Hukuman atas pelanggaran Undang-Undang Kehutanan tidak menimbulkan efek jera⁷⁴ bagi pelaku kejahatan dan dapat mengirimkan pesan yang salah kepada masyarakat sehingga sering terjadi pelanggaran hukum di kawasan hutan.

Penegakan hukum terhadap tindak pidana kehutanan tidak memadai karena pihak yang berwenang tidak memiliki pengetahuan yang cukup tentang undang-undang lain di luar Undang-Undang Kehutanan, atau enggan untuk menerapkannya, meskipun undang-undang seperti Undang-Undang Anti-Pencucian Uang, Undang-Undang Anti-Korupsi, dan Undang-Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup dapat digunakan untuk mengadili pelaku tindak pidana kehutanan (ICEL 2006).

Pemerintah sekarang sedang berupaya untuk memperbaiki kinerja penegakan hukum pada sektor kehutanan. KPK baru-baru ini berhasil menggunakan Undang-Undang Anti-Korupsi dalam perkara yang melibatkan seorang tokoh dalam penyalahgunaan wewenang dalam pemberian izin konsesi hutan. Dalam hal ini, salah seorang bupati di Provinsi Riau terbukti bersalah melakukan korupsi dalam pemberian izin

hak pengusahaan hutan yang bertentangan dengan peraturan; ia dijatuhi hukuman 11 tahun penjara dan denda Rp 500 juta (Tempo 2008). Di samping itu, KPK juga menahan seorang bupati lain dari Provinsi Riau, atas tindak korupsi dalam pemberian izin kehutanan (Kompas 2011b).

Bahkan para pejabat tinggi pemerintah telah mengakui adanya praktik mafia peradilan dalam hal pembalakan liar tersebut; karena itu, pada tahun 2009, Presiden Yudhoyono membentuk Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum (Satgas PMH), dengan tugas untuk memberantas mafia tersebut. Satgas PMH masih dalam proses melacak dan melakukan verifikasi pengaduan dari masyarakat. Praktik mafia hukum itu sendiri sulit untuk dibuktikan meskipun petunjuk ke arah itu sangat kuat.

Terlihat jelas bahwa terdapat tanda pergeseran ke arah peningkatan kebijakan penegakan hukum pada sektor kehutanan. Prakarsa baru-baru ini datang dari Menteri Kehutanan, yang membentuk tim gabungan setelah mengunjungi Kalimantan Timur dan melihat sendiri besarnya kerusakan hutan di daerah tersebut. Tim gabungan ini tersusun atas perwakilan dari Kementerian Kehutanan, jaksa, polisi, KPK, dan Satgas PMH (Detiknews 2010). Pada kunjungan tersebut, Menteri juga mengumumkan bahwa setidaknya terdapat 160 perkara tindak pidana kehutanan—pembukaan hutan tanpa izin untuk perkebunan dan pertambangan—yang sedang menunggu proses hukum (Kompas 2010f).

Sebagai tindak lanjut, Kementerian Kehutanan dan Satgas PMH membentuk kelompok kerja (Pokja) yang mencakup perwakilan dari Kementerian Kehutanan,

74 Ada dua jenis pencegahan: pencegahan umum dan pencegahan khusus. Pencegahan umum menekankan pada pencegahan yang dapat 'diperlihatkan' kepada masyarakat dengan harapan agar tidak ada lagi orang yang akan berbuat hal serupa sehingga mencegah terulangnya kejahatan. Pencegahan khusus, sebaliknya, menekankan pada pencegahan yang diberikan kepada pelaku dengan harapan agar tidak akan berbuat kejahatan lagi di kemudian hari (Keel 2010).

Satgas PMH, dan Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), yang ditugaskan untuk menyiapkan pertemuan tingkat menteri guna membahas sejauh mana pelanggaran yang dilakukan di kawasan hutan dan mengusulkan penyelesaian secara menyeluruh.⁷⁵ Secara khusus, tim Pokja ditugaskan untuk mempelajari dan mengusulkan penyelesaian atas permasalahan di sebuah provinsi (pendekatan pemodelan) dan menunjukkan perubahan yang harus dilakukan pada kebijakan yang telah menyebabkan pelanggaran tersebut. Masa tugas Pokja ini adalah sampai akhir November 2010. Direncanakan bahwa rekomendasi dari Pokja akan dijadikan program Kabinet, yang pelaksanaannya akan dipantau oleh UKP4, yang menjadi tempat berkantor bagi Satuan Tugas REDD+ (lihat Bab 4).

Selain itu, KPK telah meninjau peraturan dan kebijakan Kementerian Kehutanan untuk menilai apakah peraturan tersebut memuat ketentuan yang memberi celah bagi kemungkinan terjadinya korupsi. Temuan KPK menyatakan bahwa beberapa kebijakan kehutanan berkontribusi terhadap lemahnya kepastian hukum di kawasan hutan (KPK 2010a). Serupa dengan hal ini, tinjauan KPK atas perencanaan dan pengelolaan hutan pada Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Kehutanan telah mengidentifikasi beberapa hal yang dapat memudahkan terjadinya korupsi karena ketidakpastian mengenai hak dan investasi, lemahnya kerangka peraturan, dan kurangnya pengelolaan di tingkat tapak (KPK 2010a, 2010b).

3.3 REDD+ dalam konteks ekonomi politik dan penegakan hukum di Indonesia

Merujuk pada arah kebijakan pembangunan di Indonesia, REDD+ perlu diterapkan dengan sangat berhati-hati dan kritis. Tingginya permintaan pasar akan komoditas kehutanan, perkebunan, dan pertambangan akan sangat mempengaruhi arah kebijakan politik dan ekonomi, yang cenderung menguras sumberdaya alam. Namun demikian, mengingat bahwa Indonesia masih dalam tahap pembangunan, dapat dimengerti apabila pemerintah tetap mengandalkan pendapatan dari sektor sumberdaya alam. Dalam hal ini, pemanfaatan sumberdaya alam sebagai sumber pendanaan pembangunan perlu dilakukan sebijaksana mungkin, yaitu eksploitasi sumberdaya alam yang didasarkan pada prinsip-prinsip konservasi dan selaras dengan upaya perlindungannya.

Banyak pihak—termasuk Pemerintah Indonesia—merasa bahwa REDD+ merupakan cara yang berpotensi untuk melindungi hutan dan mengurangi dampak perubahan iklim secara efektif. Terdapat optimisme bahwa, sebagai cara baru, REDD+ layak untuk dicoba, karena Indonesia memiliki kawasan hutan yang luas dan dapat meraup manfaat yang besar. Dengan demikian REDD+ tidak hanya dapat membantu menyelamatkan hutan, tetapi juga membantu Indonesia memperoleh manfaat finansial dari perdagangan karbon. Dari sudut pandang ini, REDD+ merupakan pilihan untuk menyediakan sumber pendanaan pembangunan tanpa merusak hutan.

Namun, ada juga pihak yang meragukan REDD+, dengan alasan kuat. Keragu-raguan ini muncul karena berbagai persoalan kehutanan di Indonesia masih belum tertangani. Belum jelas juga bagaimana REDD+ dapat menyelesaikannya: masih banyak peraturan yang tumpang tindih; proses perizinan dan pengelolaan hutan yang umumnya jauh dari terbuka; tingkat korupsi dan kolusi yang tinggi; dan penegakan hukum dalam bidang kehutanan yang tidak memadai (Dermawan dkk. 2011).

Namun demikian, kemajuan Strategi REDD+ Nasional, dengan sejumlah kontributor yang berupaya untuk mengatasi permasalahan mendasar dan tidak menginginkan sekadar 'bisnis seperti biasa', dan bukti dari kesungguhan niat pemerintah dengan membentuk Satuan Tugas REDD+ di bawah kendali UKP4 tersebut, memberikan atmosfer positif bagi REDD+.

Persoalan lain yang mempengaruhi perdebatan tentang perlu tidaknya REDD+ diterapkan adalah mengenai keadilan antara negara penghasil emisi tinggi dan rendah. Beberapa pihak, di antaranya LSM, organisasi masyarakat madani, dan perorangan di instansi pemerintah, menganggap REDD+ tidak akan berhasil memitigasi perubahan iklim apabila negara penghasil emisi tinggi tidak menurunkan tingkat emisinya. Pandangan ini meyakini bahwa tidak adil bagi negara pemilik hutan apabila diwajibkan mempertahankan hutannya (yang merupakan sumber dana pembangunan) untuk menyerap karbon sedangkan negara penghasil emisi tinggi dapat terus melepas emisi dan melanjutkan pembangunannya. Dalam perdebatan ini, persoalan tentang siapa yang akan menerima manfaat terbanyak dari REDD+ muncul: apakah negara maju, yang umumnya merupakan penghasil emisi tinggi, atau negara pemilik hutan seperti Indonesia?

75 Keputusan Menteri No. 478/Menhut-II/2010.

Persoalan tentang keadilan juga muncul dalam hal siapa yang akan menerima uang dari perdagangan karbon dalam skema REDD+: apakah pemerintah atau pengusaha yang menjalankan program REDD+? Berikutnya ialah persoalan pembagian keuntungan, yang tidak hanya dalam bentuk uang, tetapi juga dalam bentuk hak pengelolaan dan pemanfaatan yang meliputi pengembang proyek REDD+ dan masyarakat yang tinggal di kawasan hutan yang menggantungkan mata pencariannya dari hutan.

Mengingat adanya kemungkinan manfaat dan kerugian yang dapat timbul dari REDD+, penerapan mekanismenya di Indonesia perlu dilakukan dengan sangat berhati-hati. Dalam konteks perekonomian yang terus mengandalkan sumberdaya alam sebagai sumber pendanaan pembangunan, konteks politik yang masih memerlukan perbaikan tata kelola, dan sistem peradilan yang mencirikan penegakan hukum yang tidak efektif dan korup, maka mutlak dibutuhkan penelitian yang mendalam, kehati-hatian, dan kearifan.

4. Lingkungan kebijakan REDD+

Pelaku, peristiwa kebijakan, dan proses kebijakan

4.1 Konteks kebijakan perubahan iklim yang lebih luas

Dalam persiapan COP 13 yang diselenggarakan oleh Konvensi Kerangka Kerja PBB mengenai Perubahan Iklim (UNFCCC) di Bali pada tahun 2007, Indonesia mengajukan Rencana Aksi Nasional (RAN), yang berfungsi sebagai rujukan bagi semua sektor dalam menyusun kebijakan yang terkait dengan perubahan iklim. Rencana aksi ini mencakup kegiatan-kegiatan bagi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim di beberapa sektor (kehutanan, pertanian, alih fungsi lahan, dan energi). Karena RAN ini merupakan dokumen kerja, pemerintah akan mengevaluasinya secara terus-menerus guna meningkatkan keefektifannya (KLH 2007a: 18).

Akan tetapi, rencana aksi tersebut bukanlah satu-satunya dokumen kebijakan dalam konteks perubahan iklim di Indonesia. Pada bulan Desember 2007, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menerbitkan 'Perencanaan pembangunan nasional: Respon Indonesia terhadap perubahan iklim', yang juga dikenal dengan Buku Kuning. Dokumen kebijakan ini, yang direvisi pada bulan Juli 2008, bertujuan untuk memperkuat dan mendukung pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2004–2009 untuk mengintegrasikan aspek perubahan iklim, dan menyediakan masukan bagi penyusunan RPJMN 2010–2014 (Bappenas 2009b:2).

Kemudian, pada bulan Desember 2009, bersama dengan berbagai lembaga sektoral dan pakar/akademisi, Bappenas menyusun Peta Jalan Sektoral Perubahan Iklim Indonesia (Indonesian Climate Change Sectoral Roadmap/ICCSR), yang bertujuan untuk menjabarkan dua dokumen yang sebelumnya disebutkan dan mempercepat pelaksanaan program sektor terkait untuk mengatasi perubahan iklim. Rentang waktu ICCSR adalah 20 tahun (2010–2029), yang dibagi menjadi empat tahap pelaksanaan, dan menitikberatkan pada RPJMN 2010–2014 (Bappenas 2009b). Menurut ICCSR, mitigasi mencakup lima sektor—energi, industri, kehutanan, perhubungan, dan pengelolaan limbah—dan adaptasi melibatkan empat sektor—pertanian, kelautan dan perikanan, sumberdaya air, dan kesehatan.

ICCSR akan masuk ke dalam skema perencanaan nasional melalui RPJMN 2010, dan akan menjadi

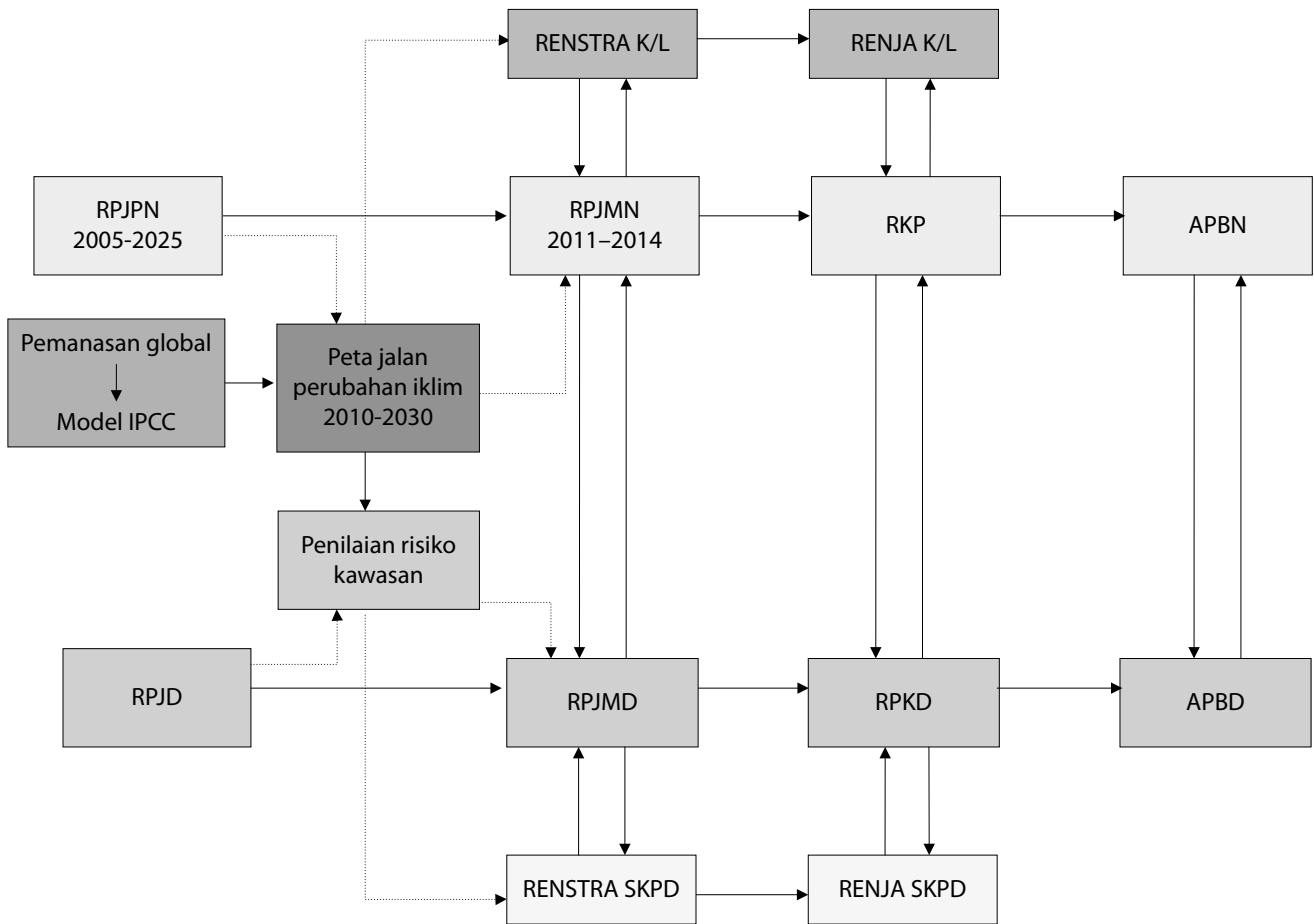
dokumen operasional melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pada tingkat regional, ICCSR akan dimasukkan ke dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang diturunkan dari RPJMN setelah dilakukan penilaian risiko daerah dan pada akhirnya, akan menjadi APBD operasional (Bappenas 2010a; Gambar 3 dan Gambar 4).

4.1.1 Program mitigasi

Indonesia secara sukarela telah berkomitmen untuk melakukan mitigasi perubahan iklim dengan menurunkan emisi GRK sebesar 26% pada tahun 2020 dan 41% pada tahun 2050 (KLH 2009). Janji ini pertama kali diumumkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada pertemuan G20 pada tanggal 25 September 2009. Menjelang COP 15 UNFCCC di Kopenhagen pada tahun 2009, Kementerian Lingkungan Hidup menerbitkan Komunikasi Nasional Kedua (SNC) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 12.1 UNFCCC.⁷⁶ Melalui SNC ini, Pemerintah Indonesia menegaskan kembali janjinya untuk menurunkan emisi sejalan dengan pernyataan presiden tersebut. SNC juga dimaksudkan sebagai alat pelaporan informasi tentang emisi dan penurunan GRK, dan untuk merinci langkah-langkah yang diambil untuk melaksanakan konvensi tersebut. Termasuk yang dilaporkan dalam dokumen tersebut ialah tindakan pemerintah yang direncanakan akan diambil untuk menurunkan emisi dalam rangka memenuhi komitmennya. Komitmen Indonesia ditegaskan kembali melalui submisi Indonesia ke UNFCCC pada 19 Januari 2010, pasca COP 15 UNFCCC di Copenhagen.

Walau sasaran pengurangan emisi Indonesia, seperti yang diumumkan oleh Presiden pada tahun 2009, menunjukkan Indonesia sebagai pelopor mitigasi perubahan iklim, janji tersebut mengejutkan banyak pihak di Indonesia, yang menganggapnya sebagai tanggung jawab yang besar dan amanat yang berat, khususnya bagi para pembuat kebijakan dan sektor-sektor terkait.

⁷⁶ Masing-masing negara penandatanganan UNFCCC wajib membentuk Komunikasi Nasional, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 12.1 UNFCCC tersebut.

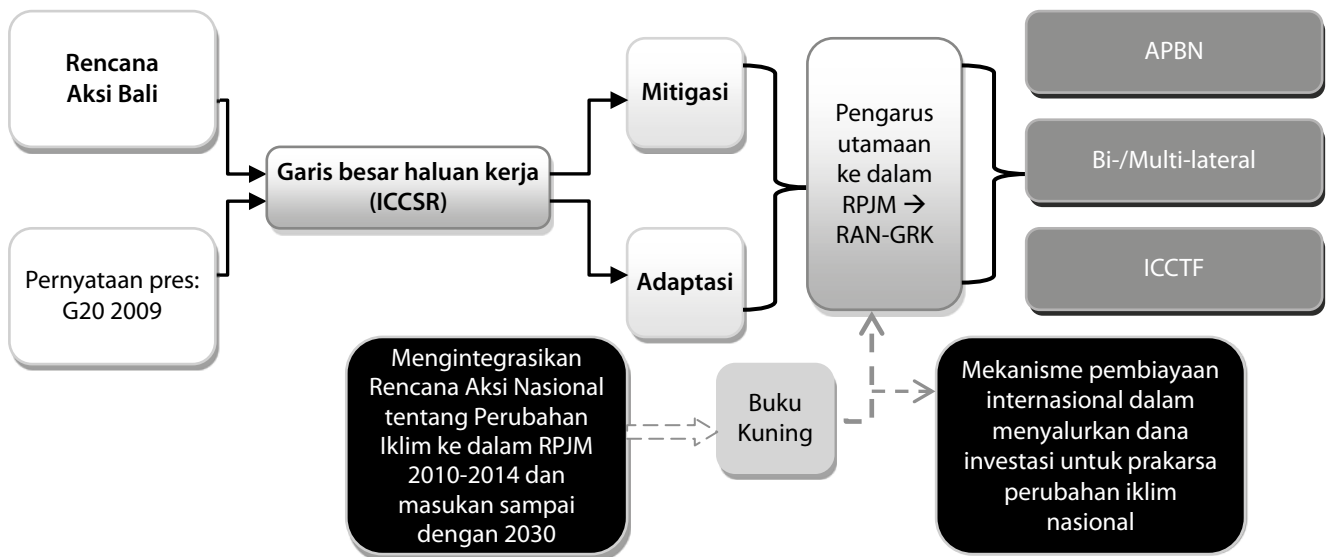


Gambar 3. Keterkaitan antara garis besar haluan kerja perubahan iklim dan perencanaan pembangunan

Catatan:

- RPJPN: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
- RPJMN: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
- RKP: Rencana Kerja Pemerintah
- APBN: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- RPJPD: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
- RPJMD: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
- RKPD: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
- APBD: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- RENSTRA SKPD: Rencana Strategis Satuan Kerja Pemerintah Daerah
- RENJA SKPD: Rencana Kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah
- RENSTRA K/L: Rencana Strategis Kementerian/Lembaga
- RENJA K/L: Rencana Kerja Kementerian/Lembaga

Sumber: Bappenas (2009b: 3)



Gambar 4. Keterkaitan antara Peta Jalan Perubahan Iklim dan kebijakan nasional

Catatan: RPJM: Rencana Pembangunan Jangka Menengah, RAN-GRK: Rencana Aksi Nasional-Gas Rumah Kaca, ICCTF: Dana Perwalian Perubahan Iklim Indonesia

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup (2009)

Sasaran yang ditetapkan oleh Presiden akan dihitung berdasarkan skenario 'bisnis seperti biasa' yang selanjutnya menghasilkan prakiraan emisi Indonesia yaitu mencapai 2,95 Gt pada tahun 2020 (KLH 2009). Berdasarkan prakiraan ini, dari sasaran pengurangan emisi sebesar 26%, sektor kehutanan bertanggung jawab atas 14%, dan 12% selebihnya merupakan tanggung jawab sektor-sektor lain (KLH 2009).

Pembahasan tentang dasar acuan (*baseline*) sedang berlangsung. Selain itu, prioritas lembaga pemerintah berbeda-beda dalam hal sektor mana yang harus ditargetkan untuk pengurangan emisi. Menurut ICCSR Bappenas, sektor yang diutamakan untuk mitigasi ialah energi, kehutanan, perhubungan, dan pengelolaan limbah. Sebaliknya, SNC mengutamakan energi, kehutanan, pertanian (sawah dan peternakan), dan pengelolaan limbah. Perbandingan dua dokumen tersebut menunjukkan bahwa ICCSR memberikan pedoman yang lebih rinci untuk tindakan mitigasi. Dua dokumen tersebut dibuat oleh lembaga yang berbeda dengan menggunakan proses yang berbeda, dan masing-masing memiliki fungsi berbeda: ICCSR sebagai pelengkap RPJM sedangkan SNC sebagai mekanisme pelaporan kepada UNFCCC.

Sejumlah upaya mitigasi sektor energi dan kehutanan yang dilakukan oleh pemerintah dengan merujuk pada SNC dan berdampak langsung terhadap REDD+ dijabarkan dalam pembahasan berikut. SNC dijadikan rujukan karena berisi laporan tentang tindakan yang

telah dan sedang dilakukan oleh Indonesia yang terkait dengan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim.

Energi

Kementerian Energi dan Sumber Daya mineral telah menetapkan dua strategi untuk memastikan penyediaan energi di dalam negeri: cadangan energi tanpa konservasi energi ('bisnis seperti biasa') dan cadangan energi dengan konservasi energi (Rencana Induk Konservasi Energi Nasional (RIKEN)). Kedua skenario tersebut dituangkan pada cetak-biru pengelolaan energi nasional (2006) dan *energy outlook* (2006–2030). Kebijakan energi nasional berdasarkan pada Keputusan Presiden No. 5/2006 tentang Kebijakan Energi Nasional.

Beberapa kegiatan sektor energi berkaitan langsung maupun tidak langsung dengan sektor kehutanan. Dalam SNC, terlihat bahwa batu bara tetap menjadi pilihan pemerintah untuk pembangkit listrik meskipun dinyatakan bahwa batu bara akan digunakan sebagai bahan baku melalui pembakaran batu bara cair (*coal fluidized bed combustion/cfbc*)⁷⁷. Pilihan untuk menggunakan batu bara tidak hanya akan mempengaruhi emisi yang dilepas, tetapi juga keberadaan hutan untuk penyerapan karbon. Penggunaan pembakaran batu bara cair hanya

⁷⁷ Metode ini mengolah batu bara melalui pengubahan menjadi gas dan penguapan untuk mengurangi emisi akibat pembakaran batu bara.

mengatasi pengurangan emisi dari pembakaran batu bara; hal ini tidak mengatasi masalah kerusakan lingkungan dan deforestasi akibat penambangan batu bara di dalam kawasan hutan negara (Greenpeace 2008).

Pemerintah juga merencanakan program perluasan bahan bakar nabati (BBN) untuk kendaraan pribadi karena penggunaan BBN sebagai bahan bakar alternatif dianggap sebagai cara untuk mengurangi emisi dari kendaraan (Prihandana 2008: 34). Namun demikian, produksi BBN membutuhkan budidaya komoditas yang digunakan sebagai bahan baku untuk BBN, misalnya kelapa sawit, jagung, dan jarak. Akibatnya, apabila permintaan BBN meningkat, akan diperlukan lahan yang lebih luas untuk produksi bahan baku. Sebagian lahan yang diarahkan oleh pemerintah Indonesia untuk pengembangan BBN adalah kawasan hutan (sebagaimana dibahas sebelumnya, perluasan perkebunan kelapa sawit bertumpu pada kawasan hutan). Dilihat dari sudut pandang ini, produksi BBN akan berdampak merugikan kelestarian hutan dan ekosistem hutan.

Di antara pilihan mitigasi yang tersedia, pemerintah belum menetapkan pilihan energi terbarukan. Energi terbarukan (yakni energi surya dan angin) dikatakan berpotensi sangat besar di Indonesia (Greenpeace 2009), tetapi masih terlalu dini untuk dilihat tingkat keberhasilannya. Rencana yang ada dalam cetak-biru pengelolaan energi nasional 2006–2010 menyatakan bahwa energi surya akan dikembangkan pada tahun 2010 dengan kapasitas 80 MW dan biaya investasi AS\$329 juta. Pengembangan ladang penangkap angin direncanakan dimulai pada tahun 2016 dengan daya kumulatif 0,2 GW dan biaya investasi AS\$316 juta. Akan tetapi, rencana ini tampaknya tidak akan diwujudkan dalam waktu dekat. Kebijakan pemerintah pada sektor energi yang sejalan dengan mitigasi perubahan iklim ialah pengembangan energi panas bumi.

Kehutanan

Dokumen SNC memuat prakiraan perubahan cadangan karbon dari kandungan biomassa sejak tahun 1990 sampai dengan 2030. Prakiraan ini didasarkan pada kecenderungan historis cadangan karbon dan kandungan biomassa serta rehabilitasi lahan (Boer 2001 dalam KLH 2009). Menurut perkiraan ini, tanpa adanya upaya mitigasi, cadangan karbon akan terus menurun sampai 2030. Peningkatan cadangan karbon sampai sebesar tahun 1990 dapat dicapai melalui dua cara: (1) rehabilitasi lahan melalui reboisasi, penghutanan, penanaman hutan produksi, dan

penanaman energi biomassa; dan (2) pemulihan hutan produksi melalui penanaman pengayaan. Tercakup juga dalam SNC rencana untuk mengurangi pembalakan liar sebesar 43% dan perladangan berpindah sebesar 17% dari tingkat sebelumnya (yaitu angka tahun 1990) (KLH 2009). Tabel 17 menunjukkan program pemerintah pada sektor kehutanan untuk mencapai sasaran pengurangan emisi.

Tabel 17 menggambarkan bahwa untuk mengurangi emisi, pemerintah perlu mengutamakan kegiatan konservasi dan penanaman—termasuk Hutan Tanaman Industri (HTI) dan Hutan Tanaman Rakyat (HTR)—dengan mengutamakan mekanisme SFM dalam mengelola hutan. Dua hal perlu mendapat perhatian khusus dalam hal ini. Pertama ialah pengelolaan: mengingat bahwa sampai sekarang pertumbuhan HTI masih berjalan lambat (lihat Bab 1), gagasan untuk mengandalkan pengurangan emisi pada sektor ini menimbulkan persoalan tersendiri. Kedua, sebagaimana ditunjukkan oleh penelitian, pencegahan deforestasi pada hakikatnya merupakan cara yang lebih efektif untuk mengurangi emisi; ini mencakup mempertahankan tutupan hutan pada hutan sekunder dan tutupan hutan di luar kawasan hutan (Verchot dkk. 2010).

Pemerintah Indonesia, melalui Kementerian Kehutanan, menerima bantuan internasional dalam memperbaiki pengelolaan hutan. Proyek bilateral yang sudah ada mencakup: Kerja sama dalam Program Kehutanan Multi-pihak dan Tata Kelola Hutan (2007–2010), dengan Pemerintah Inggris; Proyek Kehutanan-Perubahan Iklim di Kalimantan Tengah dan Timur (2009–2016); Kerja sama Teknis dalam Menunjang Pelaksanaan Rencana Strategis Kementerian Kehutanan (2008–2011); Kerja sama teknis dalam melaksanakan *Heart of Borneo Initiative* (Malaysia, Indonesia, Brunei Darussalam) (2008–2011); Kemitraan Hutan dan Iklim Kalimantan (KFCP) (2009–2012), dengan Australia; dan Program Gabungan Korea–Indonesia tentang Adaptasi dan Mitigasi Perubahan Iklim dalam Kehutanan melalui Mekanisme Pembangunan Bersih (MPB)—Penghutanan dan Reboisasi dan Mekanisme Terkait lainnya (2008–2012).

Sampai dengan Juni 2012, sebagian di antara program ini telah selesai atau sedang berlangsung; misalnya, proyek KFCP di Kalimantan Tengah yang sedang menyiapkan prasarana untuk REDD+ dan telah melakukan banyak pelibatan masyarakat, dan program UN-REDD (lihat Bagian 4.2.2) yang telah memilih Sulawesi Tengah sebagai provinsi percontohan. Pada

Tabel 17. Program kehutanan pemerintah Indonesia per 2009

| Program | Luas kumulatif dalam juta ha (CO ₂ yang disimpan/diserap dalam juta ton/ha) | | | | |
|---|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 2007–2009 | 2010–2014 | 2014–2020 | 2021–2025 | 2025–2030 |
| Peningkatan penyerapan | | | | | |
| Hutan tanaman | | | | | |
| HTI (Hutan Tanaman Industri) | 3,6 (105,5) | 7,5 (219,75) | 8,4 (246,12) | 9,3 (272,8) | 9,7 (284,2) |
| HTR (Hutan Tanaman Rakyat) | 3,6 (105,5) | 5,6 (164,1) | 7,3 (213,9) | 9,0 (263,7) | 9,8 (287,1) |
| HR (Hutan Rakyat) | 2,0 (58,6) | 4,6 (134,8) | 6,3 (184,6) | 8 (234,4) | 8 (234,4) |
| Gerhan (Gerakan rehabilitasi lahan) | 1,68 | | | | |
| Silvikultur intensif | 0,25 | 0,75 | 1,50 | 2,00 | 2,50 |
| Penanaman sejuta pohon | 0,003 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 |
| Rehabilitasi hutan | | | | | |
| Hutan lindung | 0,5 (373,5) | 1,6 (2.347,2) | 3,3 (4.841,1) | 5,0 (7.335,0) | 7,6 (11.149,2) |
| Hutan konservasi | 0,5 (733,5) | 2,5 (3.667,5) | 3,8 (5.574,6) | 5,0 (7.335,0) | 6,3 (9.242,1) |
| Pengurangan emisi: | | | | | |
| Pengelolaan dan perbaikan hutan alam | | | | | |
| Hutan produksi (HPH) | 23,12 (3,39) | 23,23 (3,39) | 23,12 (3,39) | 23,23 (3,39) | 23,23 (3,39) |
| Hutan lindung | 13,39 (19.643,1) | 15,15 (22.225,0) | 17,27 (25.335,1) | 19,39 (28.445,1) | 21,77 (31.936,5) |
| Hutan konservasi | 10,24 (15.022,1) | 16,16 (23.706,7) | 18,28 (26.816,7) | 20,39 (29.912,1) | 20,64 (30.278,8) |

Sumber: KLH (2009)

bulan Februari 2011, Pemerintah Sulawesi Tengah membentuk kelompok kerja REDD+. Sampai dengan triwulan terakhir tahun 2011, proses persiapan percontohan REDD+ di Sulawesi Tengah sedang berlangsung; yang mencakup persiapan kebijakan REDD+, pemantauan, pelaporan, dan verifikasi (MRV), dan sosialisasi REDD+ kepada masyarakat dan juga menetapkan kriteria dan indikator untuk pemilihan kabupaten (untuk proyek percontohan).⁷⁸

Kolaborasi lain yang sedang berlangsung dan menerima perhatian luas, tetapi tidak disebutkan dalam SNC,

ialah program kesiapan REDD+ berdasarkan Surat Pernyataan Minat (LoI) antara pemerintah Indonesia dan Norwegia. Berdasarkan rencana yang disepakati oleh kedua negara ini, Norwegia berjanji untuk membantu upaya Indonesia guna mengurangi emisi dari sektor kehutanan melalui REDD+ dengan dana sebesar AS\$1 miliar. Akan tetapi, bantuan ini akan didasarkan pada penilaian kinerja: Norwegia akan memberikan bantuan dengan kondisi Indonesia harus menunjukkan keberhasilannya dalam mengurangi deforestasi dan memenuhi ketentuan lainnya. Seperti dicatat di atas, SNC tidak hanya melaporkan tindakan yang telah dilakukan oleh Indonesia, tetapi juga kegiatan yang direncanakan, sebagaimana ditunjukkan pada matriks di atas (Tabel 17). Karena sebagian besar rencana ini sedang berlangsung, keberhasilannya

78 Komunikasi pribadi antara Ida Aju P. Resosudarmo dan Ngakan Putu Oka, Universitas Hasanuddin (UNHAS), 13 Oktober 2011.

belum dapat diukur secara resmi. Akan tetapi, perlu diperhatikan bahwa tidak terlihat adanya strategi pelaksanaan dalam rencana ini. Walaupun kegiatan tersebut muncul berulang dalam rencana Kementerian Kehutanan, potensi atau realisasi keberhasilannya dalam mengurangi laju deforestasi dan pemulihan hutan belum pasti.⁷⁹ Harus disusun strategi untuk mengatasi hambatan yang timbul dalam mewujudkan rencana ini.

Pertanian

Sektor pertanian menyumbang 80.179 Gg gas rumah kaca (GRK) pada tahun 2005, naik dari tahun 2004 (77.863 Gg) (KLH 2009). Angka ini jauh lebih rendah dibandingkan dengan sektor kehutanan karena gabungan LUCF (perubahan penggunaan lahan dan kehutanan) dan kebakaran gambut menyumbang 1.057.280 Gg GRK. Penyumbang utama emisi dari pertanian ialah sawah dan peternakan (gas metana). Pemerintah telah menyusun beberapa skenario mitigasi pertanian, enam diantaranya berkaitan dengan sawah: (1) pengairan berkala; (2) pemberian pupuk; (3) penggunaan varietas padi rendah-metana; (4) gabungan 1 dan 2; (5) gabungan 1, 2, dan 3; dan (6) skenario 5 dengan menambahkan pemberian silika (KLH 2009: 31).

Skenario mitigasi pada sektor peternakan mencakup peningkatan mutu pakan, memberikan pakan pelengkap bagi ternak, menerapkan program pemuliaan jangka panjang, dan pengembangan energi hayati melalui pemanfaatan gas metana. Pilihan energi hayati sejalan dengan program energi alternatif dari pemerintah dan diharapkan dapat mengurangi emisi gas metana sebesar 80%.

Skenario ini masih berupa prakiraan yang dihitung oleh pemerintah, yang masih belum menetapkan pilihan tertentu untuk mengurangi emisi dari sektor pertanian. Perhitungan dalam skenario mitigasi ini merupakan rujukan untuk mengurangi emisi Indonesia sesuai dengan komitmennya kepada UNFCCC.

4.1.2 Program adaptasi

Tidak terlihat kegiatan besar untuk adaptasi dalam dokumen resmi yang terkait dengan perubahan iklim. Seperti diuraikan di bawah ini, SNC menilai tingkat kerentanan Indonesia dan ICCSR menguraikan beberapa kegiatan yang direncanakan dalam rangka adaptasi, tetapi belum ada laporan tentang kegiatan adaptasi yang disampaikan oleh pemerintah melalui dokumentasi resmi.

⁷⁹ Komunikasi pribadi dengan Hariadi Kartodihardjo (Institut Pertanian Bogor), Juni 2010.

Dalam SNC, Pemerintah Indonesia tidak menyebutkan secara khusus tentang kegiatan adaptasi yang telah dilakukan. Akan tetapi, adaptasi dijelaskan lebih banyak dalam kaitannya dengan potensi dampaknya bagi Indonesia dan ancaman bagi masyarakat yang rentan. SNC menyajikan daftar sektor dan bidang yang dianggap rentan dan memerlukan perhatian dalam kegiatan adaptasi: kesehatan, perikanan, pertanian, kawasan pesisir, sumberdaya air, dan hutan. Pengurangan deforestasi dan degradasi hutan tidak terlihat sebagai upaya adaptasi. Nampaknya hal ini terlewatkan mengingat banyak masyarakat yang bergantung pada hutan yang miskin dan rentan: ketika perubahan iklim mulai berdampak terhadap keuangan dan ekonomi, masyarakat kembali mengandalkan hutan untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka.⁸⁰

ICCSR menyajikan daftar sektor berikut sebagai hal penting yang perlu dimasukkan ke dalam skenario adaptasi perubahan iklim: air, kelautan dan perikanan, pertanian, dan kesehatan. Di samping itu, peta jalan ini mengaitkan sektor air dan pertanian dengan kehutanan dalam program adaptasinya. Sebagai contoh, program adaptasi pada sektor air mengutamakan konservasi sumberdaya air, yang berpengaruh positif bagi upaya perlindungan hutan di daerah aliran sungai (DAS). Pada sektor pertanian, salah satu upaya adaptasi mencakup perluasan lahan pertanian pada tanah mineral. Meskipun ICCSR menyatakan bahwa kegiatan ini akan dilakukan di lahan bukan hutan dan di luar kawasan lahan gambut, data yang disajikan dalam Bab 1 menunjukkan kecenderungan pengembangan perkebunan dilakukan di kawasan hutan negara. Mengingat peninjauan terhadap pelaksanaan rencana dalam ICCSR belum dilakukan, maka tidak ada data tentang upaya adaptasi di Indonesia yang dapat disajikan selain dokumen perencanaan tersebut.

4.1.3 Tanggung jawab lembaga negara dalam konteks perubahan iklim

Tanggung jawab atas kebijakan dan program yang terkait dengan perubahan iklim tersebar di beberapa lembaga negara, termasuk Bappenas, Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI), dan kementerian anggota DNPI, yakni Kementerian Kehutanan, Energi dan Sumber Daya Mineral, Pertanian, Perhubungan, Pekerjaan Umum, Keuangan, Lingkungan Hidup, dan Luar Negeri. Perkembangan penting ialah

⁸⁰ Presentasi oleh Zenzi Aekido, Direktur Walhi Bengkulu, 'Pergeseran periode pada siklus komponen dalam ekosistem biota pesisir dan terrestrial' pada 22 April 2010; presentasi ini menunjukkan bahwa tekanan yang semakin tinggi telah menyebabkan masyarakat pesisir menebang lahan hutan.

pembentukan Satuan Tugas REDD+, sebuah lembaga ad hoc terkait dengan pelembagaan REDD+.

Peran Bappenas ialah untuk mengarusutamakan perubahan iklim ke dalam rencana pembangunan nasional. Bappenas menyusun Peta Jalan Perubahan Iklim Sektor Indonesia (ICCSR) (Bappenas 2009b:3) dan sebelum itu, 'Rencana pembangunan nasional: Jawaban Indonesia terhadap perubahan iklim' (Buku Kuning), yang merupakan pemaparan Rencana Aksi Nasional Perubahan Iklim (RAN PI).

DNPI, yang didirikan tahun 2008 melalui Keputusan Presiden No. 46/2008 tentang Dewan Nasional Perubahan Iklim, merupakan pusat kegiatan nasional untuk UNFCCC. Presiden Indonesia merupakan ketua DNPI; wakil ketuanya ialah Menteri Koordinasi Kesejahteraan Rakyat dan Perekonomian. Anggota DNPI ialah 18 pimpinan lembaga negara (Pasal 4): Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Menteri Lingkungan Hidup, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian, Menteri Perindustrian, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Menteri Kelautan dan Perikanan, Menteri Perdagangan, Menteri Riset dan Teknologi, Menteri Perhubungan, Menteri Kesehatan, dan Kepala Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG). Kegiatan harian DNPI dipimpin oleh Kepala Pelaksana, Rachmat Witoelar; meskipun selaku Menteri Lingkungan Hidup pada saat pengangkatannya, beliau diangkat berdasarkan kemampuan pribadi dan bukan karena jabatan di kementeriannya.

Tugas dan wewenang DNPI, seperti yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden No. 46/2008 (Pasal 3), ialah:

- a. merumuskan kebijakan, strategi, program, dan kegiatan pengendalian perubahan iklim nasional
- b. mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan pengendalian perubahan iklim, yang meliputi adaptasi, mitigasi, alih teknologi, dan pendanaan
- c. merumuskan kebijakan pengaturan mekanisme dan tata cara perdagangan karbon
- d. memantau dan menilai pelaksanaan kebijakan pengendalian perubahan iklim
- e. memperkuat posisi Indonesia dalam mendorong negara maju untuk lebih bertanggung jawab dalam penanganan perubahan iklim.

Selain itu, masing-masing lembaga negara ditugaskan untuk menyusun program adaptasi dan mitigasi perubahan iklim untuk sektornya. Sebagai contoh, Kementerian Kehutanan telah mendirikan Kelompok

Kerja Perubahan Iklim Kementerian Kehutanan (POKJA PI; SK.64/Menhut-II/2010 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Perubahan Iklim Kementerian Kehutanan). Tugas kelompok kerja tersebut ialah:

1. memberikan masukan kepada Menteri Kehutanan tentang kebijakan, strategi, program, dan kegiatan adaptasi dan mitigasi perubahan iklim
2. membantu Menteri Kehutanan dalam melaksanakan tugas kegiatan-kegiatan adaptasi, mitigasi, dan alih teknologi di Kementerian Kehutanan
3. membantu Menteri Kehutanan melakukan evaluasi terhadap kebijakan adaptasi, mitigasi, dan alih teknologi perubahan iklim di Kementerian Kehutanan
4. mengelola data dan informasi mengenai kegiatan adaptasi, mitigasi, dan alih teknologi di Kementerian Kehutanan
5. membantu Menteri Kehutanan dalam menilai usulan kegiatan pihak ketiga yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan adaptasi, mitigasi, dan alih teknologi perubahan iklim di Kementerian Kehutanan, yang mencakup mekanisme pembangunan bersih (MPB) dan pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (REDD).

Salah satu sumbangan terpenting Pokja ini ialah keterlibatannya dalam penyusunan rancangan Strategi Nasional REDD+. Lembaga ini juga telah membuat situs web (<http://pi-kehutanan.org/index.php/main/home>).

Selain lembaga perencanaan dan koordinasi perubahan iklim, Indonesia juga telah membentuk lembaga pendanaan nasional yang disebut dengan Indonesia Climate Change Trust Fund, atau ICCTF (Dana Perwalian Perubahan Iklim Indonesia). Lembaga ini dibentuk tahun 2009 dengan tugas untuk menyalurkan bantuan internasional bagi upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Perlunya membentuk lembaga untuk mengelola bantuan perubahan iklim diidentifikasi pada COP 13 di Bali tahun 2007. Sejak itu, beberapa komitmen telah dilontarkan, tetapi karena ketiadaan lembaga pengelola, banyak komitmen yang belum terwujud. Pada waktu itu, terdapat usulan untuk menggunakan lembaga pemerintah yang ada untuk mengelola dana perubahan iklim; tetapi karena besarnya dana yang dikelola dan sifat pendanaan yang multisektoral, usul tersebut dianggap tidak tepat dan dibutuhkan sebuah lembaga khusus. Oleh karena itu, Bappenas memprakarsai pembentukan ICCTF, yang anggotanya ialah lembaga-lembaga pemerintah yang berkepentingan dengan perubahan iklim. ICCTF

diluncurkan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Keuangan pada tanggal 14 September 2009. Lembaga ini belum sepenuhnya berfungsi walaupun pada bulan November 2011 dilaporkan telah berhasil menarik dana sekitar AS\$15 juta (Indrastiti 2011).

Peran Menteri Keuangan dalam menerbitkan kebijakan fiskal juga berhubungan dengan pendanaan perubahan iklim. Pada bulan November 2009, kementerian ini menerbitkan dokumen yang berjudul 'Strategi kebijakan ekonomi dan fiskal untuk mitigasi perubahan iklim di Indonesia', yang lebih dikenal sebagai Makalah Hijau. Makalah Hijau tersebut memberi arahan strategi dan kebijakan fiskal yang terkait dengan pencapaian sasaran pengurangan emisi Indonesia sebesar 26% (Kemenkeu 2009a). Dokumen ini menetapkan empat strategi fiskal, yang masing-masing untuk sektor energi, LUCF, pendanaan karbon internasional, dan pengembangan kelembagaan (Kemenkeu 2009a). Sampai dengan Juni 2012, tidak terlihat adanya pelaksanaan strategi ini secara nyata.

Sebelum Satuan Tugas REDD+ dibentuk pada bulan September 2010, pelaksanaan LoI dilimpahkan kepada tiga lembaga: Bappenas, Kementerian Kehutanan, dan UKP4, di bawah koordinasi Menteri Koordinasi Bidang Perekonomian. Bappenas bertanggung jawab untuk menyusun Strategi Nasional REDD+, Kementerian Kehutanan bertanggung jawab untuk memilih provinsi percontohan, dan UKP4 bertanggung jawab untuk mengembangkan lembaga REDD+, mekanisme pendanaan, dan sistem MRV (Pemantauan, Pelaporan, dan Verifikasi).

Satuan Tugas REDD+ kemudian dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 19/2010. Satuan Tugas REDD+ merupakan lembaga ad-hoc yang ditugaskan untuk melembagakan koordinasi diantara berbagai lembaga yang terlibat dalam REDD+. Satuan tugas tersebut dibentuk sebagai jawaban atas LoI antara pemerintah Indonesia dan Norwegia. Akan tetapi, hasil kerja Satuan Tugas REDD+ tidak terbatas pada kegiatan berdasarkan LoI tersebut. Keputusan Presiden tersebut menjelaskan enam tugas utama satuan tugas tersebut sebagai berikut:

- a. memastikan penyusunan Strategi Nasional REDD+ dan Rencana Aksi Nasional Pengurangan Gas Rumah Kaca (RAN-GRK)
- b. menyiapkan pembentukan lembaga REDD+
- c. menyiapkan instrumen dan mekanisme pendanaan REDD+
- d. menyiapkan pembentukan lembaga pelaksana MRV REDD+ yang independen dan tepercaya

- e. menyusun kriteria pemilihan provinsi percontohan dan memastikan kesiapannya; dan
- f. melaksanakan kegiatan lain yang terkait dengan persiapan pelaksanaan Surat Pernyataan Minat dengan Pemerintah Norwegia.

Satuan tugas tersebut terdiri dari ketua, sekretaris, dan sembilan orang anggota yang mewakili Bappenas, Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, Kementerian Lingkungan Hidup, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Sekretariat Kabinet dan Kantor Kepresidenan, serta UKP4.

Satuan tugas tersebut membentuk tim teknis, yang anggotanya berasal dari instansi pemerintah dan organisasi masyarakat madani (CSO); tugasnya ialah memberikan pengetahuan dan muatan teknis yang kuat; memberikan masukan sebagai rekomendasi kepada satuan tugas tersebut; dan sebagai penghubung dengan kementerian dan instansi. Bidang kerja pokok tim teknis ialah:

1. strategi REDD+ (BPN, Kementerian Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup, DNPI, Bappenas, CSO)
2. lembaga REDD+, tata kelola, dan LoI (Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kehutanan, DNPI, Sekretariat Kabinet, CSO)
3. instrumen pendanaan (Kementerian Lingkungan Hidup, DNPI, Kementerian Keuangan, Bappenas, CSO)
4. MRV dan penundaan penerbitan izin kehutanan berdasarkan LoI (BPN, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kehutanan, Lembaga Antariksa Nasional/LAPAN, Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional/Bakosurtanal, DNPI, CSO)
5. proses multipihak (Kementerian Lingkungan Hidup, staf kepresidenan, DNPI, Bappenas, CSO)
6. provinsi percontohan (BPN, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kehutanan, CSO).

Pertimbangan dalam memilih pihak yang terlibat di setiap bidang kerja ialah bahwa latar belakang pengetahuan khusus mereka dapat menjamin kontribusi masukan dan arahan yang berguna kepada tim teknis sesuai dengan bidang keahlian mereka. Salah satu hal terpenting dalam bidang kerja tersebut ialah keterkaitannya dengan penyusunan Strategi Nasional REDD+. Strategi nasional merupakan dokumen penting karena diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pelaksanaan REDD+ di Indonesia, maupun bagi setiap strategi dan keputusan yang ditetapkan.

Keikutsertaan masyarakat madani berupa keanggotaan dalam panitia pengarah dan panitia penulisan selama penyusunan rancangan Strategi Nasional REDD+ oleh Bappenas. Keikutsertaan masyarakat lainnya terjadi melalui konsultasi regional di tujuh daerah.

Masa tugas Satuan Tugas REDD+ berakhir pada tanggal 30 Juni 2011. Amanat satuan tugas ini selanjutnya dinyatakan lagi melalui Keputusan Presiden No. 25/2011, pada 8 September 2011. Ketua UKP4 Kuntoro Mangkusubroto tetap sebagai ketua satuan tugas dan Agus Purnomo, Penasihat Khusus Presiden tentang Perubahan Iklim, sebagai sekretarisnya, menggantikan Heru Prasetyo, yang sebelumnya menjadi sekretaris selama masa tugas pertama satuan tugas tersebut.

Anggota Satuan Tugas REDD+ lainnya ialah:

1. Anny Ratnawati (Kementerian Keuangan)
2. Lukita Dinarsyah Tuwo (Bappenas)
3. Bayu Krisnamukti (Kementerian Pertanian)
4. Joyo Winoto (Badan Pertanahan Nasional)
5. Hadi Daryanto (Kementerian Kehutanan)
6. Arief Yuwono (Kementerian Lingkungan Hidup)
7. Agus Sumartono (Sekretariat Kabinet)
8. Evita Legowo (Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral)
9. Heru Prasetyo (UKP4)

Satuan Tugas REDD+ bertanggung jawab atas pelaksanaan LoI antara Pemerintah Indonesia dan Norwegia dan agar tetap terjaminnya koordinasi seluruh kegiatan yang terkait dengan REDD+. Lembaga ini bertanggung jawab langsung kepada Presiden, dan ditugaskan untuk:

- menyiapkan pembentukan lembaga REDD+
- melakukan koordinasi penyusunan Strategi Nasional REDD+
- menyiapkan instrumen dan mekanisme pendanaan REDD+
- menyiapkan pembentukan lembaga MRV REDD+ yang independen dan tepercaya
- melaksanakan kegiatan REDD+ di provinsi percontohan pertama dan menyusun kriteria pemilihan provinsi percontohan selanjutnya
- memantau pelaksanaan Instruksi Presiden No. 10/2011 tentang penundaan izin HPH baru (moratorium konversi hutan) dan perbaikan tata kelola hutan primer dan lahan gambut di Indonesia.

Satuan Tugas REDD+ diberi kewenangan untuk:

- melakukan koordinasi kegiatan yang dilaksanakan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah terkait

- menetapkan strategi, penyusunan kebijakan, dan penentuan prioritas, serta memantau kegiatan yang terkait dengan pelaksanaan LoI dengan Pemerintah Norwegia
- menerima, mengelola, menggunakan, dan mengkoordinasikan bantuan internasional, baik berupa dana atau lainnya, yang terkait dengan REDD+ sesuai peraturan perundang-undangan Indonesia
- menjalin kerja sama dengan pihak ketiga untuk melaksanakan pelaksanaan LoI, termasuk menunjuk konsultan maupun lembaga keuangan
- mendapatkan informasi dan bantuan teknis dalam pelaksanaan tugasnya dari kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan pihak lain yang terkait.

Satuan tugas ini akan menyelesaikan tugas sampai dengan terbentuknya lembaga REDD+, paling lambat 31 Desember 2012 (Pasal 9 Keputusan Presiden No. 25/2011).

4.1.4 Mekanisme Pembangunan Bersih (MPB)

Indonesia telah melaksanakan MPB sejak tahun 2005, dengan pembentukan Komisi Nasional Mekanisme Pembangunan Bersih (Komnas MPB) sebagai lembaga nasional yang ditunjuk melalui Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No. 206/2005 tentang Komisi Nasional Mekanisme Pembangunan Bersih. Menurut situs web Komnas MPB, sejak November 2009, 104 proyek telah didaftar, 25 didaftarkan di bawah Badan Eksekutif MPB, dan enam telah menerima status Pengurangan Emisi Bersertifikasi (IGES 2011). Namun demikian tidak terdapat proyek MPB yang dilaksanakan pada sektor kehutanan (penghutanan/reboisasi). Menurut situs web UNFCCC, kemajuan MPB pada sektor kehutanan berjalan lambat di seluruh dunia; per Februari 2011, hanya terdapat 14 kegiatan penghutanan/reboisasi yang terdaftar di UNFCCC.

Terdapat beberapa kekurangan dalam pelaksanaan MPB di Indonesia, termasuk dalam pemantauan dan persetujuan proyek.⁸¹ Salah satu masalah ada pada fungsi Komnas MPB sebagai lembaga penanggung jawab nasional yang ditunjuk untuk urusan MPB di Indonesia. Menurut keputusan menteri tersebut, tugas dan fungsi Komnas MPB ialah untuk:

1. memberikan persetujuan atas usulan proyek MPB yang diajukan oleh pemrakarsa proyek berdasarkan kriteria dan indikator pembangunan berkelanjutan dan berdasarkan pendapat tim teknis, yang ditunjang dengan masukan dari pakar

81 Wawancara telepon dengan Yuyun Ismawati dari Bali Fokus (organisasi yang terlibat erat dalam MPB pada sektor pembuangan limbah), Agustus 2010.

- dan/atau pemangku kepentingan terkait lainnya bila diperlukan
2. melakukan penelusuran status dokumen proyek di Badan Eksekutif MPB dengan merujuk pada dokumen proyek MPB yang telah disetujui oleh Komnas MPB
 3. memantau dan mengevaluasi kinerja proyek MPB yang telah disetujui oleh Komnas MPB
 4. menyerahkan laporan tahunan kegiatan proyek kepada Sekretariat UNFCCC.

Fungsi pemantauan tidak bekerja dengan baik terhadap pelaksanaan proyek-proyek MPB. Sampai sekarang, fungsi Komnas MPB dalam proyek MPB hanya bersifat administratif; Komnas belum berfungsi dalam penentuan apakah suatu proyek telah dilaksanakan sesuai dengan perencanaan. Selain itu, mekanisme persetujuan atas proyek-proyek MPB tertentu juga masih belum jelas.⁸² Kecaman serupa terhadap MPB muncul di tingkat internasional; ditemukan kekurangan dalam penilaian atas lima perusahaan besar di Eropa (perusahaan tidak dirinci), yang mengungkapkan perlunya keterbukaan yang lebih besar dalam tata cara penilaian (Ecopublications.com 2010).

4.1.5 Hasil pembelajaran dari MPB untuk pelaksanaan REDD+

Sewaktu penyusunan makalah ini, kegiatan REDD+ di Indonesia masih pada tahap persiapan (lihat Bagian 4.2). Akan tetapi, beberapa pelajaran dapat dipetik dari upaya mitigasi internasional dan upaya Indonesia untuk mengurangi emisi dalam rangka REDD+.

1. Pembangunan yang lebih sistematis diperlukan dalam hal mekanisme pendanaan bagi mitigasi perubahan iklim.
2. Perhatian perlu diberikan pada sinergi dan koordinasi lintas seluruh sektor sebagai jawaban bagi perubahan iklim dalam melaksanakan REDD+. Sebagaimana halnya dengan pelaksanaan MPB di Indonesia, tampak kesenjangan pada banyak hal dalam koordinasi antara tingkat pusat dan daerah, dan antar lembaga pemerintah.
3. Lembaga-lembaga yang melaksanakan REDD+ dapat belajar dari penilaian dan kecaman terhadap lembaga penanggung jawab nasional yang ditunjuk dan dibentuk untuk MPB.
4. Meskipun keikutsertaan masyarakat berperan penting dalam pelaksanaan MPB, hal ini

⁸² Wawancara telepon dengan Yuyun Ismawati dari Bali Fokus (organisasi yang terlibat erat dalam MPB pada sektor pembuangan limbah), 20 April 2010.

- masih tampak lemah.⁸³ Pembelajaran ini perlu dicerminkan dalam pelaksanaan REDD+, yang perlu didasarkan pada persetujuan atas dasar informasi awal tanpa paksaan (PADIATAPA/FPIC) sebagai bagian dari proses partisipatif, karena proyek REDD+ berdampak langsung terhadap akses ke hutan bagi masyarakat yang tinggal di dalam hutan.
5. Lemahnya pengaturan MPB yang terkait dengan *additionality* menyebabkan rendahnya harga karbon; akibatnya, skema tersebut hanya menguntungkan perusahaan besar yang membayar kredit murah (kredit pengurangan emisi) (Pearson dan Loong 2003). *Additionality* merupakan pengurangan emisi/penyerapan karbon tambahan yang tidak akan terjadi tanpa MPB/REDD+; tanpa aturan yang ketat tentang *additionality*, maka kegiatan MPB tidak dapat menjadi solusi yang efektif untuk mengurangi emisi.
 6. Mekanisme imbalan karbon dalam MPB dan skema lain terbukti tidak mampu mengurangi emisi dunia (Böhm dan Dabhi 2010). Pembelajaran ini perlu dicerminkan dalam REDD+ sehingga dapat benar-benar mengurangi emisi dunia.
 7. Proses birokratis yang rumit dalam pelaksanaan MPB menciptakan peluang penyalahgunaan yang sangat besar. Proses politik dalam mekanisme MPB cenderung rumit dan berlarut-larut.⁸⁴

Karena Indonesia belum kunjung menerapkan mekanisme REDD+ sepenuhnya, kegiatan REDD+ di Indonesia belum merupakan skema UNFCCC resmi, tetapi masih dalam tahap persiapan. Pada bulan Maret 2010, lebih dari 30 proyek REDD+, dalam berbagai tahap pembangunan, dimulai di Indonesia (Atmadja dkk.2010; Pusat Kajian Hutan Iklim Sekala 2012). Berdasarkan informasi yang diberikan oleh sekretaris Kelompok Kerja Perubahan Iklim Kementerian Kehutanan pada tanggal 30 Maret 2010, terdapat delapan kegiatan percontohan di Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Jambi, yang semuanya berada pada tahap perencanaan atau pelaksanaan pada waktu itu.⁸⁵

⁸³ Surat yang dikirimkan oleh CDM Watch (organisasi pengamat CDM yang berpusat di Jerman) tertanggal 7 Mei 2010, yang menekankan perlunya cara mengikutsertakan masyarakat secara efektif dan efisien: www.cdm-watch.org/wordpress/wp-content/uploads/2010/05/cdm-watch-unsolicited-letter-on-effective-means-for-public-participation_7-may-2010.pdf.

⁸⁴ Wawancara dengan Yuyun Ismawati dari Bali Fokus, 20 April 2010.

⁸⁵ Wawancara dengan Nur Masripatin, sekretaris Kelompok Kerja Perubahan Iklim Kementerian Kehutanan, 30 Maret 2010.

Lokakarya yang diadakan oleh Forum Masyarakat Madani untuk Keadilan Iklim (CSF) di Provinsi Kalimantan Tengah, Jambi, dan Aceh memberikan pelajaran berharga bagi REDD+.⁸⁶ Terdapat indikasi bahwa pengetahuan dan keikutsertaan masyarakat dalam REDD+ sangat terbatas, dan ada kekhawatiran bahwa pelaksanaan REDD+ dapat memicu sengketa baru.⁸⁷ Ini akan menyulitkan REDD untuk mencapai tujuannya dalam mengurangi deforestasi dan memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui skema insentif.

4.2 Pelaku, peristiwa, dan proses kebijakan REDD

4.2.1 Pelaku REDD+

Pelaku REDD+ di Indonesia dapat dibagi menjadi empat kelompok besar: pemerintah, masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan hutan, LSM, dan swasta. Setiap kelompok menjalankan perannya masing-masing dalam persiapan dan pelaksanaan kegiatan REDD+ mendatang (lihat matriks pada Tabel 18).

Pada Tabel 18, pelaku dibedakan berdasarkan lima hal: jenis, peran, kedudukan, pengetahuan pelaku, dan keterangan lain. Lajur 'pelaku' menjelaskan lembaga atau kelompok yang merupakan pemangku kepentingan dalam REDD+. Lajur 'peran' menjelaskan kegiatan pelaku dalam rangka REDD+, termasuk wewenangnya dalam pelaksanaan REDD+. Lajur 'posisi' menjelaskan pandangan dan sikap pelaku terhadap REDD+. Lajur 'pengetahuan' membahas tingkat pemahaman masing-masing pelaku tentang REDD+ (tujuannya ialah untuk menunjukkan pengetahuan pelaku tentang REDD+, namun bukan di bidang lain, agar dapat membatasi pembahasan perihal REDD+).

4.2.2 Proses pelembagaan REDD+

Proses pelembagaan untuk mekanisme REDD+ mendatang berlangsung dengan cepat di Indonesia; bahkan sebelum COP 13 di Bali. Sejak 2007, Kementerian Kehutanan telah memusatkan perhatian pada rencana untuk melaksanakan skema REDD+ di Indonesia, dan menerbitkan kebijakan yang mengatur tahap pelaksanaan dan jangka waktunya: tahap persiapan (2007), peralihan/kegiatan

percontohan (2008–2012), dan pelaksanaan secara penuh (2012-bergantung keputusan COP). Untuk menyiapkan pembahasan REDD di Bali, Kementerian Kehutanan membentuk Indonesian Forest Climate Alliance (Aliansi Hutan-Iklim Indonesia—IFCA), yang dibantu oleh negara donor, berbagai lembaga pemerintah, akademisi, swasta, dan masyarakat madani.⁸⁸ IFCA muncul sebagai hasil konsultasi antara Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan (Balitbanghut)—sebuah badan penelitian pada Kementerian Kehutanan—dan berbagai pihak tentang perumusan rujukan kerangka kerja bagi IFCA. Peristiwa penting yang terkait dengan REDD+ di Indonesia disajikan pada Gambar 5.

IFCA bertanggung jawab melakukan kajian untuk menilai persiapan apa saja yang diperlukan dalam pelaksanaan REDD (sebutan yang berlaku pada saat tersebut). Diharapkan agar IFCA mensinergikan seluruh upaya dan prakarsa yang bertujuan untuk, atau berperan dalam, pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia. Pada hakekatnya, IFCA diharapkan menghimpun upaya pemerintah, pengusaha, masyarakat madani, dan masyarakat internasional dalam mewujudkan pengelolaan hutan secara lestari sehingga pada akhirnya memberi sumbangsih bagi stabilisasi iklim.⁸⁹

Kajian tersebut dilakukan oleh ahli dari Kementerian Kehutanan, yang terus mendorong pembahasan internal di kementerian tersebut dan konsultasi di daerah, yaitu di Papua dan Aceh. Tujuannya ialah untuk: (1) menelaah data yang tersedia tentang cadangan karbon dan konversi lahan; (2) mengutamakan kegiatan untuk mengatasi pemicu deforestasi dan degradasi hutan; dan (3) mengenali mekanisme untuk memasukkan skema REDD ke dalam pasar karbon, dan tantangan dalam hal kebijakan dan hukum formal (IFCA 2007). Hasil kajian tersebut selanjutnya menjadi pokok pembahasan REDD dalam COP 13. IFCA sejak saat itu telah digantikan oleh Kelompok Kerja Perubahan Iklim (Pokja PI) di Kementerian Kehutanan.⁹⁰

Rencana Aksi Bali merupakan keputusan yang ditetapkan di COP 13. Pemerintah, melalui

⁸⁶ Sewaktu penyusunan makalah ini, Kalimantan Tengah, Jambi, dan Aceh merupakan provinsi yang diutamakan untuk pelaksanaan REDD+.

⁸⁷ Risalah lokakarya yang diselenggarakan oleh Forum Masyarakat Madani (CSF) di tiga provinsi, 2009.

⁸⁸ IFCA dibentuk sebelum ICCTF, dengan dukungan dari Bank Dunia, Inggris, Jerman, dan Australia. Lihat www.dephut.go.id/INFORMASI/LITBANG/IFCA/Pengantar.htm.

⁸⁹ Mengenal Indonesia Forest Climate Alliance (IFCA) www.dephut.go.id/INFORMASI/LITBANG/IFCA/Pengantar.htm.

⁹⁰ Lanjutan kegiatan IFCA oleh kelompok kerja ini belum diumumkan secara resmi.

Tabel 18. Peran, posisi, dan pengetahuan kelompok pelaku REDD+

| Pelaku | Peran | Posisi | Pengetahuan | Keterangan lain |
|---|--|--|--|--|
| Pemerintah (pusat dan daerah) | Pengambil keputusan Penyusun kebijakan Pelaksana kegiatan | Walaupun posisi pemerintah dalam hal kebijakan REDD didominasi oleh sektor kehutanan, namun sektor lain seperti pertanian juga berperan penting, terutama berkenaan dengan perluasan perkebunan dan pengelolaan lahan gambut di luar kawasan hutan. Oleh karena itu, pemerintah selayaknya tidak membebankan tanggung jawab pelaksanaan REDD hanya pada sektor kehutanan | Pemerintah daerah dan pusat memiliki tataran pengetahuan yang berbeda. Walaupun pada umumnya, pemerintah pusat memiliki pemahaman yang lebih baik daripada daerah, keadaan tidak dapat disamaratakan karena masing-masing daerah memiliki tingkat pengetahuan yang berbeda-beda. | Pemerintah merupakan salah satu penentu keberhasilan. Dalam hal ini, kesenjangan tata kelola dan pengetahuan masih merupakan masalah mendasar. Perbedaan antarsektor instansi pemerintah juga berpengaruh dalam perbedaan pemahaman tentang REDD karena perbedaan kepentingan masing-masing sektor (misalnya pekerjaan umum, pertanian, energi dan sumber daya mineral). |
| Masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan | Bergantung pada akses terhadap hutan Telah menjadi bagian dari ekosistem hutan Memiliki pengetahuan mendalam mengenai daerah setempat | Pelibatan masyarakat masih kurang dalam hal pengelolaan kehutanan karena lemahnya landasan hukum untuk memajukan hak masyarakat. | Pengetahuan masyarakat tentang REDD+ beragam. Sebagai contoh, masyarakat yang dibantu oleh LSM memiliki pemahaman lebih dibandingkan dengan yang belum menerima bantuan tersebut. Kebanyakan masyarakat hutan masih belum memahami berbagai persoalan yang terkait dengan REDD+. | Masyarakat berperan penting dalam keberhasilan REDD+. Proyek tidak akan berhasil tanpa jaminan persetujuan yang benar dan pemahaman yang jelas mengenai REDD+ dari masyarakat yang terkena dampak proyek. Keputusan UNFCCC pada COP 16 mensyaratkan bahwa pelaksanaan REDD+ memperhatikan kepentingan masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan. |
| LSM | Memberikan saran agar pelaksanaan REDD efektif dan efisien. Menyediakan data mengenai keadaan nyata di lapangan. Dapat menjadi lembaga pelaksana REDD. Memberikan pandangan kritis terhadap pelaksanaan REDD. | Posisi dari masing-masing organisasi berbeda. LSM yang memperoleh manfaat dari REDD cenderung bersikap sama dengan pemerintah. LSM ini cenderung yakin bahwa REDD+ akan berhasil dan memberi saran perbaikan guna mendukung keberhasilan ini. LSM lain cenderung kritis dan mempertanyakan kemampuan REDD+ dalam menyelesaikan masalah perubahan iklim. | LSM cenderung memiliki cukup pengetahuan walaupun tidak dapat disamaratakan karena sebagian LSM melihat REDD+ sebagai fokus utama. Sebagian LSM bisa mendatangi pemerintah untuk memberi saran mengenai kebijakan. Walaupun REDD merupakan konsep baru, LSM mempunyai pengetahuan dan informasi yang memadai dalam menggambarkan REDD+ secara cukup jelas. | Pemerintah adakalanya memanfaatkan informasi tentang REDD+ yang diberikan oleh LSM sebagai acuan. Sebagian LSM (misalnya FFI, TNC, dan WWF) telah menjadi mitra pemerintah dalam penetapan kebijakan. Dengan informasi yang dimiliki, sebagian LSM (misalnya Walhi, AMAN, dan HuMA) mengemukakan kebijakan pemerintah tentang REDD+. |

Tabel 18. Lanjutan

| Pelaku | Peran | Posisi | Pengetahuan | Keterangan lain |
|--------|---|--|--|--|
| Swasta | <p>Pengembang proyek dan pemanfaat kredit karbon dapat berperan sebagai pedagang/ perantara atau pemrakarsa REDD+.</p> <p>Peran perantara cukup besar, terutama ketika peluang REDD+ terbuka pada tingkat daerah.</p> <p>Peran pemrakarsa akan benar-benar penting dalam pelaksanaan skema imbalan REDD nantinya.</p> | <p>Pelaku swasta berkepentingan, baik sebagai perantara maupun pemrakarsa, untuk memperbesar peluang REDD+ dalam mengatasi perubahan iklim melalui kredit karbon.</p> <p>Namun, iklim usaha yang stabil sangat penting bagi keberlanjutan kegiatan swasta ini.</p> | <p>Pelaku swasta memiliki pemahaman yang baik mengenai REDD+.</p> <p>Mereka yang terlibat langsung dalam proyek REDD+, terlibat dalam pembahasan dan proses kebijakan.</p> <p>Karena REDD akan berdampak menguntungkan swasta, informasi dan pengetahuan yang memadai akan menguntungkan perusahaan.</p> | <p>Kepentingan swasta ini ialah mengambil keuntungan dari penjualan kredit karbon.</p> |

Kementerian Kehutanan, memanfaatkan momentum tersebut untuk meluncurkan REDD di Indonesia (Detiknews 2007a). Pernyataan terkait posisi pemerintah ini mencerminkan komitmennya untuk melaksanakan REDD. Pemerintah menindaklanjuti hal tersebut dengan menerbitkan beberapa peraturan yang terkait dengan REDD (dibahas dalam Bagian 4.2.3).

UN-REDD dan FCPF

Pada tahun 2009, Pemerintah Indonesia bergabung dengan dua inisiatif internasional yang mendukung kegiatan persiapan REDD+: Program UN-REDD dan Sarana Kemitraan Karbon Hutan (FCPF) yang dikelola oleh Bank Dunia. Pada tahun yang sama, Indonesia mengajukan usulan untuk melaksanakan program kesiapan dengan bantuan dari Program UN-REDD⁹¹ dan FCPF (FCPF 2009).

Kegiatan yang dimasukkan Indonesia ke dalam usulan kepada UN-REDD direncanakan untuk dimulai pada bulan Oktober 2009 dan diselesaikan pada bulan Mei 2011, dengan usulan anggaran sebesar AS\$5.664.200. Terdapat tiga kegiatan utama yang diutamakan dalam usulan tersebut (UN-REDD 2009):

1. penguatan pelibatan pemangku kepentingan nasional dan daerah untuk menyelaraskan program yang dilaksanakan di tingkat nasional dan daerah

2. penyelarasan rantai pasokan dengan menekankan MRV dari tingkat emisi acuan (REL)
3. peningkatan kemampuan kelembagaan bagi lembaga-lembaga yang terkait dengan kegiatan REDD.

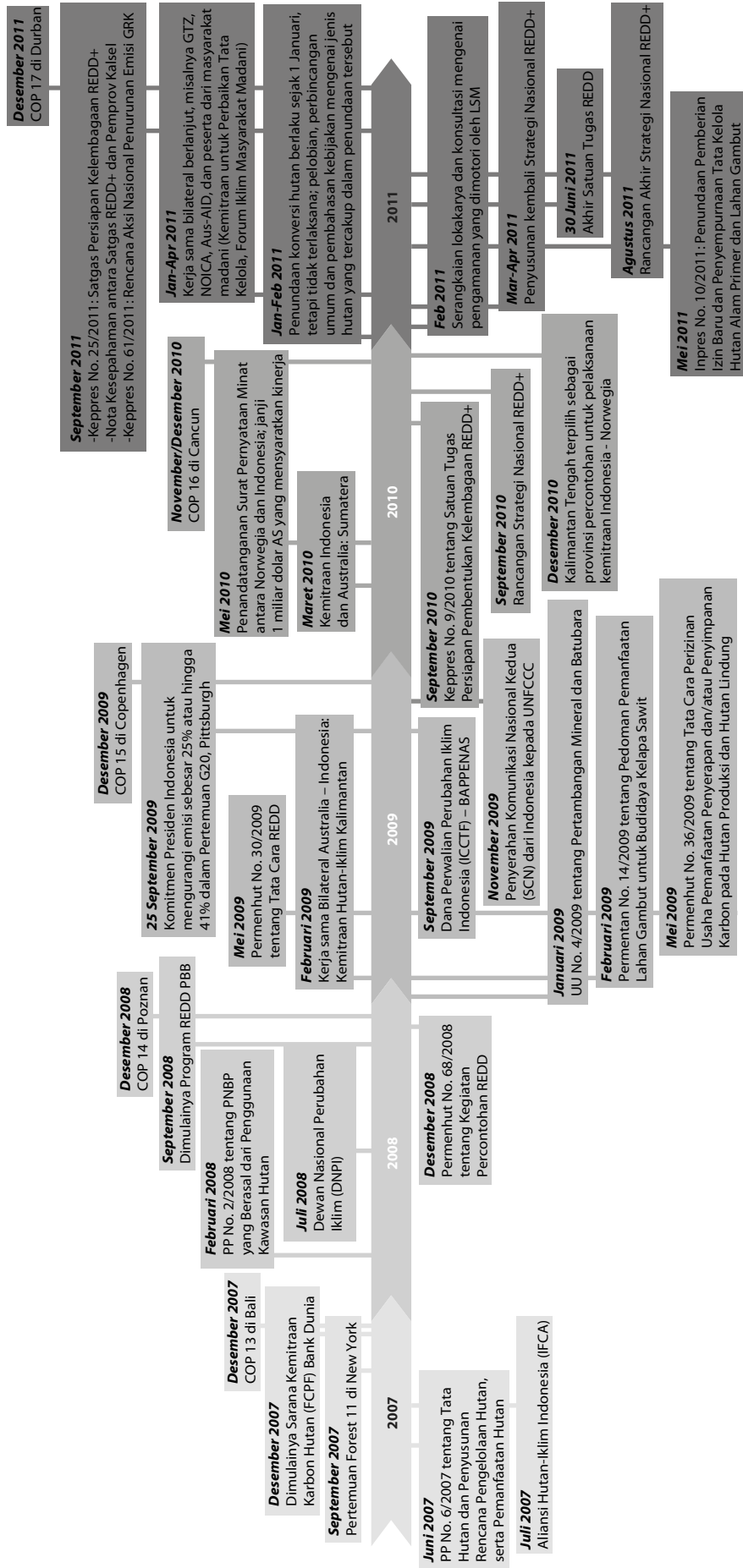
Setelah dewan kebijakan UN-REDD menyetujui pendanaan AS\$5,6 juta, Indonesia meluncurkan program tersebut pada Lokakarya Pendahuluan UN-REDD pada tanggal 30–31 Maret 2010 (UN-REDD 2010).

Program tersebut bertujuan untuk mencapai tiga hasil berikut di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten:

1. diperkuatnya keikutsertaan dan mufakat para pemangku kepentingan di tingkat nasional
2. berhasil terbentuknya REL, MRV, dan sistem imbalan yang adil dan dapat ditunjukkan berdasarkan kerangka REDD nasional
3. dicapainya kemampuan yang memadai untuk melaksanakan REDD di daerah.

Program UN-REDD Indonesia merupakan kemitraan dengan beberapa lembaga terkait, termasuk Satuan Tugas REDD+, Bappenas, DNPI, dan Dewan Kehutanan Nasional (DKN). Kegiatan program tersebut meliputi kontribusi dalam program pelatihan bidang perubahan iklim dan REDD+. Program tersebut juga memberikan dukungan praktis kepada lembaga pemerintah yang melaksanakan kegiatan yang terkait dengan REDD+, termasuk kepada Satuan Tugas REDD+.

91 Mengenal Indonesia Forest Climate Alliance (IFCA) www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/Indonesia/tabid/987/language/en-US/Default.aspx. [30 April 2012]



Gambar 5. Sejumlah peristiwa penting yang berkaitan dengan proses penetapan keputusan mengenai REDD+ di Indonesia

Selain itu, Program UN-REDD di Indonesia membantu Bappenas dalam menyusun rancangan Strategi Nasional REDD+ dengan mengikutsertakan para pemangku kepentingan. Ini termasuk menyelenggarakan diskusi kelompok terarah pada tingkat nasional dan daerah serta konsultasi dengan instansi pemerintah, masyarakat madani, akademisi, dan swasta yang terkait.⁹²

Program UN-REDD juga telah membantu Indonesia melalui peningkatan kemampuan dalam hal MRV. Sebagai contoh, memfasilitasi pertemuan dan konsultasi untuk mengembangkan lebih lanjut Inventarisasi Hutan Nasional (NFI) sebagai bagian dari sistem MRV; menghimpun data dari waktu ke waktu tentang emisi dari hutan di Sulawesi Tengah selama tahun 2000–2009; memfasilitasi konsultasi tentang lembaga pelaksana MRV, REL, dan sistem bagi-hasil; dan, bekerja sama dengan DKN, menyusun materi dan pedoman FPIC (PADIATAPA).

R-PP (Usulan Persiapan Kesiapan) yang diajukan oleh Indonesia kepada FCPF ditinjau oleh Dewan Penasihat Teknis, diajukan kembali, dan akhirnya dibahas oleh komite FCPF pada bulan Juni 2009. Bersama dua negara lainnya, Indonesia mampu memperoleh dana hingga senilai AS\$3,6 juta untuk melaksanakan kegiatan berdasarkan R-PP tersebut (IGES 2010).⁹³

Meskipun terdapat indikasi bahwa UN-REDD dan FCPF telah terlibat aktif dalam proses REDD+ di Indonesia, beberapa orang pengamat menyatakan bahwa pengaruh kedua program ini masih terbatas, setidaknya hingga 2010 (IGES 2010), dan bahwa Kementerian Kehutanan masih memegang kendali yang kuat bagi pengembangan REDD+ dan, akibatnya, bagi strategi kesiapan REDD+.

Dalam menyusun peraturan dan programnya, Pemerintah Indonesia mengadakan pertemuan dengan berbagai pemangku kepentingan. Sebagai contoh, konsultasi dengan masyarakat diadakan pada tanggal

17 Juli 2008 dan 25 Maret 2009,⁹⁴ yang membahas rencana Keputusan Menteri Kehutanan tentang Mekanisme Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan. Peserta pertemuan tanggal 25 Maret berasal dari berbagai latar belakang dan diundang untuk menyampaikan pemaparan. Pertanyaan umum yang muncul dalam pemaparan berkenaan dengan hasil atas masukan dari pertemuan sebelumnya; pengaturan tentang masyarakat adat; penyatuan REDD+ ke dalam mekanisme penggunaan hutan nonkayu; dan bagi hasil.⁹⁵ Konsultasi berikutnya diadakan pada tanggal 20 Mei 2009 untuk menyiapkan keterlibatan dalam Program UN-REDD.⁹⁶ Pertemuan ini dihadiri oleh perwakilan dari 10 organisasi masyarakat madani dan masyarakat adat. Pada akhir pertemuan, disepakati bahwa proses tersebut akan menjadi titik awal kerja sama dan konsolidasi antara wakil masyarakat madani beserta perwakilan masyarakat adat dan pemerintah dalam rangka kegiatan UN-REDD, dan bahwa konsultasi akan berkembang menjadi partisipasi.

Upaya tersebut menunjukkan bahwa pemerintah telah berusaha untuk melibatkan banyak pemangku kepentingan dalam proses REDD+. Namun demikian, mengingat seringnya kompromi politik-ekonomi diperlukan dalam penyusunan hukum dan kebijakan, usaha tersebut tidak selalu berarti bahwa yang terlibat merupakan wakil dari seluruh pemangku kepentingan atau bahwa seluruh harapan pemangku kepentingan akan ditampung dalam peraturan atau program yang dihasilkan.

Surat Pernyataan Minat (LoI) antara Norwegia dan Indonesia

Kegagalan para pihak di COP 15 untuk mencapai kesepakatan tentang pengurangan emisi GRK dan REDD+ boleh jadi menunda proses REDD+ di beberapa negara. Akan tetapi diperkirakan hal ini tidak berlaku di Indonesia yang telah berinisiatif dalam mencari peluang REDD+ secara bilateral; yang menonjol, di antaranya perjanjian dengan Pemerintah Norwegia.

Pemerintah Indonesia dan Norwegia menandatangani Surat Pernyataan Minat (LoI) di Oslo, Mei 2010. LoI

92 UN-REDD Programme News. Strategi REDD+ Nasional Indonesia: UN-REDD Indonesia berkolaborasi dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) melakukan proses konsultasi multi-pemangku kepentingan yang intensif yang akan menghasilkan Strategi REDD+ Nasional partisipasi penuh pertama di dunia. 12 September 2010. www.un-redd.org/Newsletter12/Indonesia_National_REDD_Strategy/tabid/5533/Default.aspx.

93 Untuk ringkasan Aktivitas Kesiapan REDD+ Indonesia masalah pendanaan melalui FCPE, lihat www.dephut.go.id/files/Website_FCPF_Definition%20of%20activities_FINAL25Juni2010.pdf.

94 www.dephut.go.id/INFORMASI/LITBANG/IFCA/ifca.htm.

95 Ini merupakan ringkasan dari beberapa pemaparan pada pertemuan tanggal 25 Maret 2009 (perincian lebih lanjut ada di bagian berikutnya).

96 Pertemuan konsultasi UNREDD-NJP-CSO, Bogor, 20 Mei 2009. <http://www.docstoc.com/docs/12378317/UNREDD-Indonesia> [30 April 2012].

Tabel 19. Tahapan pelaksanaan kegiatan sebagaimana ditetapkan pada Surat Pernyataan Minat

| Tahap | Kegiatan |
|--|---|
| • Tahap persiapan | <ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan Strategi Nasional REDD+ setelah konsultasi • Pembentukan lembaga REDD+ yang langsung berada di bawah pengawasan Presiden • Pemilihan instrumen pendanaan • Penyusunan kerangka MRV • Pemilihan provinsi percontohan |
| • Tahap perubahan | <ul style="list-style-type: none"> • Berjalannya instrumen pendanaan (Jan. 2011) • Dimulainya program provinsi percontohan pertama (2011) dan kedua (2012) • Dilaksanakannya penundaan penerbitan izin baru untuk pengalihan fungsi hutan alam dan gambut selama 2 tahun • Dibuatnya pangkalan data mengenai kawasan hutan yang rusak • Dilaksanakannya sistem MRV dalam dua tahap |
| • Kontribusi pada tahap penurunan emisi yang terverifikasi | <ul style="list-style-type: none"> • Penerapan lanjutan strategi dan program REDD+ pada tingkat nasional • Pemantauan, peninjauan, dan verifikasi program REDD+ oleh lembaga MRV yang independen • Pelaporan kepada UNFCCC mengenai emisi dari hutan dan gambut |

ini menyatakan minat Norwegia untuk membantu Indonesia dalam mempersiapkan dan melaksanakan REDD+, dengan pendanaan senilai AS\$1 miliar, apabila Indonesia memenuhi ketentuan khusus yang ditetapkan sebelumnya. Pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam LoI mencakup tiga tahap utama: tahap persiapan (dimulai Mei 2010); tahap perubahan (mulai Januari 2011 sampai dengan akhir 2013), dan tahap bantuan setelah pengurangan emisi terverifikasi (mulai 2014 dan seterusnya). Masing-masing tahap terdiri dari kegiatan-kegiatan khusus, sebagaimana dijelaskan pada Tabel 19.

LoI berpengaruh pada percepatan proses persiapan program dan kebijakan mitigasi perubahan iklim REDD+ di Indonesia. Berdasarkan LoI, Presiden membentuk Satuan Tugas REDD+ (lihat Bagian 4.1.3 untuk perincian tentang kewajiban satuan tugas), dan pemerintah sekarang ini sedang menyiapkan Strategi Nasional REDD+.

Instruksi Presiden No. 10/2011

Sebagai jawaban terhadap LoI tersebut, pada 20 Mei 2011, pemerintah menerbitkan instruksi presiden (bukan perundang-undangan, tetapi berupa pernyataan kebijakan⁹⁷): Instruksi Presiden No. 10/2011, tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Pada dasarnya, instruksi ini menyatakan agar tidak diterbitkan izin pada hutan primer dan lahan gambut selama dua tahun—dengan

97 Segala bentuk peraturan di Indonesia diatur oleh UU No. 10/2004 tentang Tata Cara Penyusunan Undang-undang.

empat pengecualian: apabila izin prinsip sudah dalam proses diterbitkan; apabila proyek itu untuk kepentingan nasional yang vital dalam hal ketahanan pangan dan energi, misalnya kegiatan panas bumi dan pengalihan lahan untuk sawah dan perkebunan tebu; perpanjangan izin pemanfaatan hutan sepanjang izin usaha pemohon masih berlaku; dan kegiatan restorasi ekosistem. Sebagaimana ditunjukkan pada judul instruksi, Presiden juga meminta perbaikan tata kelola selama masa penundaan. Perbaikan ini diperintahkan untuk diarahkan pada proses pemberian izin pinjam-pakai dan IUPHHK-HA, pengelolaan lahan kritis, penggunaan izin lingkungan hidup untuk memperoleh izin di hutan primer dan lahan gambut, dan percepatan pemaduserasian peta RTRW berdasarkan Peta Penundaan Indikatif (IMM) yang akan diterbitkan oleh Kementerian Kehutanan.⁹⁸ Instruksi ini ditujukan kepada delapan kementerian dan lembaga negara serta pemerintah daerah, yang pelaksanaannya dipantau oleh UKP4 atau oleh ketua lembaga yang ditugasi secara khusus untuk mengelola REDD+.⁹⁹

Kritik terhadap instruksi presiden adalah berkenaan dengan kawasan yang dilindungi selama masa penundaan dan tindakan-tindakan yang perlu dilakukan selama masa penundaan.

98 Diktum 3(e), Instruksi Presiden No. 10/2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.

99 Instruksi Presiden No. 10/2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.

Kritik pertama atas instruksi presiden tersebut berkenaan dengan ruang lingkungannya, yaitu apakah penundaan tersebut berlaku bagi hutan primer maupun sekunder—persoalan sulit selama perundingan penetapan bentuk instrumen akhir (Simamora 2011a).

Menurut data Satuan Tugas REDD+ tentang hutan primer dan sekunder (terkandung dalam Rancangan Strategi Nasional REDD+, mendahului penerbitan Instruksi Presiden No. 10/2011), kawasan yang semula diharapkan akan dilindungi oleh penundaan tersebut adalah seluas 64 juta ha hutan primer dan sekitar 32 juta lahan gambut, dengan tambahan 36 juta ha yang dilindungi apabila hutan sekunder dimasukkan—yang pada akhirnya tidak. Akan tetapi, setelah perubahan perhitungan awal, Kementerian Kehutanan mengumumkan bahwa kawasan yang dilindungi ialah 55 juta ha hutan primer dan 17 juta ha lahan gambut (Simamora 2011b). Sebaliknya, perhitungan oleh CSO menunjukkan bahwa kenyataannya, hanya 47 juta ha hutan primer akan dilindungi;¹⁰⁰ 38 juta ha telah dilindungi karena merupakan kawasan hutan konservasi dan hutan lindung yang tunduk pada peraturan yang ada.¹⁰¹ Perbedaan dalam hal luas yang dihitung dapat disebabkan oleh perbedaan dalam data dan dalam definisi hutan primer dan sekunder antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan.

Berdasarkan Murdiyarto dkk. (2011), luas tambahan yang sekarang dilindungi oleh penundaan tersebut adalah sekitar 22,5 juta ha, yang terdiri dari 7,2 juta ha hutan primer, 11,2 juta ha lahan gambut, dan 4,1 juta ha di luar dua kelompok ini.

Kritik ke dua berkenaan dengan ruang lingkup reformasi tata kelola, yang beranggapan bahwa terdapat banyak hal mendasar dalam pengelolaan hutan dan lahan gambut yang belum dimasukkan, walaupun masa penundaan dimaksudkan untuk menciptakan jeda yang memungkinkan untuk mengurai dan memperbaiki permasalahan mendasar tersebut. Kelalaian yang jelas dalam instruksi presiden tersebut mencakup: revisi kerangka hukum untuk mengurangi korupsi dan menyusun sistem imbalan (insentif dan disinsentif); reformasi tata kelola di lingkup sektor kehutanan;

percepatan pengembangan KPH; dan penyusunan sistem jaminan sosial dan pengamanan lingkungan. Selain itu, masa penundaan tersebut seharusnya digunakan untuk melaksanakan kegiatan sebagaimana ditetapkan dalam (rancangan) Strategi Nasional REDD+. Untuk keterangan lebih lengkap tentang rancangan ini, lihat Bagian 4.2.2. Tidak dimasukkannya hal-hal ini ke dalam instruksi tersebut menyebabkan tiadanya keterkaitan antara masa penundaan dan persyaratan untuk perbaikan tata kelola hutan pada umumnya, dan persiapan pelaksanaan REDD+ pada khususnya.

Meskipun demikian, masa penundaan dan hal-hal dalam instruksi presiden tersebut masih dapat digunakan secara kreatif untuk mengatasi masalah yang ada. Sebagai contoh, pemantapan tata kelola dalam hal izin pinjam-pakai dan IUPHHK memerlukan penyelesaian persoalan penting dalam tata kelola hutan: batas kawasan hutan yang tidak jelas. Akan tetapi, masa penundaannya terlalu pendek untuk menyelesaikan masalah ini karena kemampuan pemasangan batas kawasan hutan sekarang ini adalah 3.000–4.000 km/tahun, bahkan dengan penerapan beberapa inovasi dari hasil penilaian Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan pada Kementerian Kehutanan,¹⁰² sedangkan kawasan yang memerlukan perhatian adalah sepanjang 25.000 km. Oleh karenanya, dengan kemampuan sekarang ini, penetapan tata batas hutan akan selesai setidaknya enam tahun, kecuali apabila ditambahkan dana dan sumberdaya manusia dalam jumlah besar. Perlu diperhatikan bahwa, menurut Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010–2014, penataan batas kawasan hutan sepanjang 25.000 km dijadwalkan selesai tahun 2014.¹⁰³

Pembahasan terkait perumusan instruksi presiden tersebut mengungkapkan sudut pandang berbeda tentang kebijakan mendatang di kalangan kementerian dan lembaga pemerintah terkait (Investor Daily Indonesia 2011, Simamora 2011a). Pangkal perbedaan ialah wewenang yang diberikan kepada Satuan Tugas REDD+ atau lembaga baru yang bertanggung jawab atas REDD+ (Media Indonesia 2011a), dan luas hutan yang tercakup oleh penundaan itu; yaitu apakah mencakup hutan sekunder maupun primer (politikindonesia.com 2011).

100 Pengarahan Singkat Media Walhi, 'Inpres No. 10/2011: "Lanjutkan" Penghancuran Hutan'. http://www.walhi.or.id/id/download/doc_download/29-inpres-no102011.html [30 Juli 2012]. Lihat juga FAO (2010).

101 Pengarahan Singkat Media Walhi, berjudul 'Inpres No. 10/2011: "Lanjutkan" Penghancuran Hutan'. http://www.walhi.or.id/id/download/doc_download/29-inpres-no102011.html [30 Juli 2012].

102 Wawancara dengan Hariadi Kartodihardjo (Institut Pertanian Bogor) berdasarkan pembahasan dengan BAPLAN, 29 Juli 2011.

103 Lampiran Peraturan Menteri Kehutanan No. P.08/Menhut-II/2010 dalam Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010–2014.

Pembahasan berlanjut terkait dengan penerbitan instruksi tersebut. Masyarakat madani cenderung menganggapnya terlalu ‘lunak’, yang terlalu banyak tunduk pada tuntutan swasta, dan menyatakannya sebagai kegagalan dalam mengatasi deforestasi dan degradasi hutan (Gatra 2011).¹⁰⁴ Di sisi lain, Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI) mengancam instruksi presiden tersebut karena menciptakan ketidakpastian iklim usaha (Jakarta Globe 2011b). Namun demikian, kalangan pengusaha secara jelas telah memberikan masukan terhadap instruksi tersebut, seperti dibuktikan dalam pernyataan APHI (Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia) yang menunjukkan kepuasan atas rancangan akhir karena sangat mirip dengan usulan semula (Media Indonesia 2011b, Suara Karya 2011).

Untuk memenuhi kewajibannya atas Peta Indikatif Penundaan Izin (IMM), sekitar sebulan setelah instruksi presiden tersebut, Menteri Kehutanan merevisi IMM melalui Keputusan Menteri Kehutanan No. SK-323/Menhut-II/2011 tentang Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain. Keputusan menteri yang menjabarkan instruksi presiden tersebut dan antara lain menyatakan bahwa jenis izin yang tidak akan diterbitkan selama masa penundaan hanyalah izin untuk pemanfaatan hasil hutan kayu, pemungutan hasil hutan kayu, penggunaan kawasan hutan, dan perubahan peruntukan kawasan hutan, dengan pengecualian perubahan yang diperlukan untuk tata ruang provinsi (Diktum 5). Terdapat banyak jenis izin lain pada sektor kehutanan¹⁰⁵ yang tampaknya dikecualikan dari penundaan, termasuk izin untuk menggunakan jasa lingkungan dan hasil hutan bukan kayu.¹⁰⁶ Di satu sisi, pengecualian ini mungkin dianggap tepat karena kegiatan dalam dua izin ini tidak ikut menyebabkan deforestasi dan degradasi hutan dan sejalan dengan tujuan perlindungan hutan. Di sisi lain, pengecualian ini mungkin dipandang sebagai pelanggaran atas instruksi presiden tersebut. Di samping itu, karena jenis izin ditetapkan dalam

keputusan yang diterbitkan oleh Menteri Kehutanan, izin yang diterbitkan oleh sektor lain, seperti izin pertambangan dan perkebunan, juga dikecualikan. Kawasan ini berada di luar wewenang Kementerian Kehutanan, namun dengan menunda penerbitan izin seperti Industri Pengolahan Kayu Hulu (IPKH) dan untuk perubahan peruntukan kawasan hutan, keputusan Menteri Kehutanan tersebut dapat berdampak tidak langsung bagi penundaan izin untuk kegiatan pertambangan dan perkebunan yang baru di dalam kawasan hutan. Akan tetapi, aturan dalam keputusan Kementerian Kehutanan dapat ditafsirkan tetap membolehkan pemberian izin pertambangan dan perkebunan untuk ‘areal penggunaan lahan lain’ (APL) jika pemohon telah mendapat izin dari kepala daerah setempat untuk menggunakan wilayah yang telah ditetapkan,¹⁰⁷ yang secara jelas bukan merupakan maksud dari instruksi presiden tersebut. Ini menunjukkan perlunya peraturan yang lebih jelas oleh kementerian lain yang terlibat—yakni Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan Pertanian—namun hal ini tidak dimasukkan dalam instruksi presiden. Kekeliruan ini dapat berdampak besar di lapangan, jika para pihak merasa bahwa mereka dapat menjalankan kegiatan tertentu cukup berdasarkan izin pertambangan atau perkebunan dari kepala daerah berdasarkan undang-undang otonomi daerah.¹⁰⁸ Jika ini yang terjadi, penundaan yang diharapkan akhirnya tidak akan berdampak nyata. Selain itu, karena instruksi presiden bukan merupakan perundang-undangan, tidak ada sanksi hukum jika tidak mematuhi (Murdiyarto dkk. 2011).

Tentu saja, penundaan tersebut hendaknya tidak dilihat sebagai satu-satunya alat yang direncanakan oleh Indonesia untuk mencapai sasaran pengurangan emisi jangka pendeknya. Meskipun ada keterbatasan waktu dan cakupan, penundaan dapat mempengaruhi kelancaran perbaikan tata kelola hutan dengan mendorong pengembangan proses koordinasi, pengumpulan data, kemungkinan perundang-undangan yang baru, dan tindakan pendukung lain seperti identifikasi kesenjangan antara data dan peraturan,

104 Lihat juga ‘Makalah pengarah singkat dari koalisi masyarakat madani untuk menyelamatkan hutan Indonesia dan iklim global’, www.walhi.or.id/id/ruang-media/siaran-pers/928-pepesan-kosong-inpres-penundaan-izin-baru.

105 PP. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan dan PP. 24/2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

106 Diktum 1 dan 3 Instruksi Presiden No. 10/2011 merupakan ‘penundaan penerbitan izin baru pada hutan primer dan lahan gambut’.

107 Diktum 3(1) Instruksi Presiden No. 10/2011 hanya memerintahkan kepala daerah agar tidak memberikan izin untuk lokasi baru di kawasan hutan atau APL.

108 Ini merupakan tafsiran yang dipaparkan oleh Firman Subagyo, Wakil Ketua Komisi IV Dewan Perwakilan Rakyat, pada rapat Ombudsman Republik Indonesia tentang penyelesaian RTRW Kalimantan Tengah. Peserta rapat tersebut mencakup wakil dari Satuan Tugas PMH, Tim Terpadu Kementerian Kehutanan untuk Kalimantan Tengah, Kejaksaan Agung, Kepolisian, dan Kementerian Kehutanan (Kantor Ombudsman, 14 Juli 2011).

penetapan kriteria dan indikator keberhasilan dalam pelaksanaan dan perencanaan tata kelola lanskap (Murdiyarso dkk. 2011). Hal penting yang akan mempengaruhi keberhasilan penundaan tersebut ialah IMM. Sebagaimana dinyatakan oleh Murdiyarso dkk. (2011), peta tersebut dapat diperbaiki dalam hal keterbukaannya jika peta HPH dan penetapan hutan saat ini tersedia untuk publik; selain itu, peningkatan partisipasi dalam proses tersebut dapat dilakukan selama pemadu-serasian rencana tata ruang di tingkat provinsi dan kabupaten, yang akan memerlukan revisi berkala atas IMM tersebut. Penundaan tersebut hendaknya dipandang terutama sebagai proses kebijakan untuk menciptakan keadaan yang memungkinkan (khususnya dalam hal perbaikan tata kelola hutan dan lahan gambut) yang merupakan prasyarat untuk cara pembangunan rendah-karbon dan keberhasilan pelaksanaan REDD+ (Murdiyarso dkk. 2011).

Pemilihan Kalimantan Tengah sebagai provinsi percontohan

Pada akhir tahun 2010, Kalimantan Tengah dipilih sebagai provinsi percontohan untuk pelaksanaan REDD+. Akan tetapi, segera setelah Instruksi Presiden No. 10/2011 diterbitkan, kawasan hutan seluas hingga 1.168.656 ha di Kalimantan Tengah dilepas melalui keputusan Menteri Kehutanan.¹⁰⁹ Pada waktu itu, RTRW belum selesai karena sebagian kecil kawasan hutan yang diusulkan untuk dilepas dianggap bersifat strategis sehingga penggunaannya memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.¹¹⁰ Proses ini menunjukkan bahwa hutan yang secara resmi telah disetujui dapat terus menyusut meskipun suatu daerah telah ditetapkan di tingkat nasional sebagai provinsi percontohan. Berbagai kegiatan yang terkait dengan REDD+ sedang berlangsung di daerah percontohan.¹¹¹ Namun demikian, beberapa kelompok masyarakat madani, menyatakan bahwa meskipun terdapat sejumlah kegiatan tersebut, tidak terjadi perubahan nyata sejak Kalimantan Tengah dipilih sebagai provinsi percontohan; mereka juga mengeluh karena tidak dilibatkan dalam proses penetapan

kebijakan.¹¹² Kalimantan Tengah sudah memiliki Komisi Daerah REDD+ dan Dewan Daerah Perubahan Iklim bahkan sebelum terpilih sebagai provinsi percontohan,¹¹³ walaupun lembaga ini telah dikecam karena tidak berhasil dalam upayanya melaksanakan REDD+.¹¹⁴ Gubernur Kalimantan Tengah baru-baru ini menerbitkan keputusan tentang strategi daerah mengenai pelaksanaan REDD+ (Kalimantan News 2012), tetapi sistem MRV belum ditetapkan di provinsi ini. Sekarang ini, pihak yang memfasilitasi proses tersebut di Kalimantan Tengah ialah Kantor Pendukung REDD+ Kalimantan Tengah, yang dibentuk oleh Satuan Tugas REDD+ bekerja sama dengan gubernur Kalimantan Tengah.¹¹⁵

Nota Kesepahaman (MoU) antara Satuan Tugas REDD+ dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah

MoU antara Satuan Tugas REDD+ dan Provinsi Kalimantan Tengah, yang menyepakati kerja sama dalam melaksanakan proyek percontohan REDD+, ditandatangani pada tanggal 16 September 2011, oleh Kuntoro Mangkusubroto (Ketua Satuan Tugas) dan Gubernur Kalimantan Tengah Teras Narang.

Melalui MoU tersebut, bahwa kegiatan REDD+ di Kalimantan Tengah diharapkan akan diselaraskan dengan Strategi Nasional REDD+, dan bahwa MoU tersebut akan menjadi dasar bagi kerja sama antara pemerintah provinsi dan pusat dalam melaksanakan dan memantau kegiatan REDD+.

Ruang lingkup MoU tersebut meliputi pelaksanaan dan pemantauan Strategi Nasional REDD+ dan Strategi Daerah REDD+, yang mencakup:

- pengembangan dan perbaikan kelembagaan dan proses yang diperlukan untuk menyiapkan pelaksanaan penuh program REDD+ di Kalimantan Tengah
- penyusunan dan perbaikan berbagai kebijakan dan peraturan di tingkat daerah, yang diperlukan

109 Keputusan Menteri Kehutanan No. 292/Menhut-II/2011 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan di Provinsi Kalimantan Tengah.

110 Menurut Keputusan Menteri Kehutanan No. 292/Menhut-II/2011, Dewan Perwakilan Rakyat harus memberikan persetujuan untuk kawasan seluas lebih dari 236.939 ha.

111 Untuk beberapa contoh, lihat <http://reddplussupportingofficekalteng.wordpress.com/>.

112 Wawancara dengan Arie Tompas, Direktur Walhi Kalimantan Tengah, 4 Agustus 2011.

113 Komisi Daerah REDD dibentuk melalui Keputusan Gubernur No. 188.44/152/2010 tentang Pembentukan Komisi Daerah Pengurangan Emisi dari Kegiatan Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD) serta Lahan Gambut. Dewan Daerah Perubahan Iklim (DDPI) dibentuk melalui Keputusan Gubernur No. 188.44/153/2010 tentang Pembentukan DDPI.

114 Wawancara dengan Arie Tompas, Direktur Walhi Kalimantan Tengah, 4 Agustus 2011.

115 <http://reddplussupportingofficekalteng.wordpress.com/>.

untuk membuat kerangka hukum bagi pelaksanaan REDD+ di Kalimantan Tengah

- penyusunan kegiatan secara strategis yang diperlukan bagi pelaksanaan REDD+
- pergeseran kerangka pikir dan budaya kerja pada seluruh unsur pemangku kepentingan terkait di Kalimantan Tengah apabila diperlukan demi keberhasilan pelaksanaan REDD+
- pelibatan pemangku kepentingan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan REDD+.

Strategi Nasional REDD+

Sejak Agustus 2010, Indonesia telah berusaha keras untuk merumuskan Strategi Nasional REDD+ (lihat Bagian 4.1.3). Bappenas, yang semula ditugaskan menyusun strategi ini dengan bantuan dari tim khusus dan UN-REDD, menyerahkan rancangan pertama pada tanggal 23 September 2010, setelah menggabungkan masukan dari para pemangku kepentingan terkait. Rancangan ini kemudian digunakan sebagai bahan konsultasi di tujuh daerah (Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Jawa, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua) dalam kurun waktu Oktober-November; rangkaian konsultasi ini ditutup dengan pertemuan pakar internasional dan nasional di Bali mulai 30 Oktober sampai dengan 2 November 2010. Rancangan kedua (November 2010) kemudian disusun.

Setelah pembentukannya, Satuan Tugas REDD+ mengambil alih tanggung jawab untuk menyusun strategi nasional. Pada satu waktu terdapat dua versi rancangan Strategi Nasional REDD+, yang masing-masing disusun oleh Bappenas dan Kementerian Kehutanan, dan diserahkan kepada Satuan Tugas REDD+. Semula, rancangan ini diharapkan selesai pada akhir tahun 2010, yang sejalan dengan tenggat waktu yang ditetapkan dalam Lol antara Pemerintah Indonesia dan Norwegia. Akan tetapi, pemangku kepentingan utama tidak dapat menyepakati strategi mana yang akan digunakan. Rancangan Strategi Nasional REDD+ kemudian disusun ulang pada bulan Maret-April 2011 oleh tim yang terdiri dari akademisi, peneliti, dan wakil CSO dan lembaga donor. Rancangan akhir Strategi Nasional REDD+ dipublikasikan untuk mendapatkan tanggapan dari publik pada bulan Agustus 2011. Sampai dengan awal Juni 2012, Strategi Nasional REDD+ belum diformalkan.

Rancangan terbaru Strategi Nasional REDD+ (Agustus 2011) merupakan hasil dari revisi besar-besaran sejak November 2010. Secara

keseluruhan, rancangan sekarang ini lebih menyeluruh dan rinci dibandingkan dengan versi November 2010, yang dianggap terlalu umum dan terlalu terarah pada pembahasan internasional tentang REDD+ dan perubahan iklim. Sebaliknya, rancangan sekarang lebih diarahkan pada pencapaian komitmen nasional yang berperan dalam perjanjian internasional, dan jauh lebih terkait erat dengan REDD+ dan sektor kehutanan, sambil tetap mempertimbangkan sektor terkait lainnya; rancangan ini juga berisi lebih banyak rincian tentang pedoman dan dasar-dasar pelaksanaan, serta persoalan terkait yang tercakup dalam rancangan sebelumnya, misalnya FPIC, *safeguards* (pengamanan), bagi-hasil, dan penguasaan lahan.

Tujuan Strategi Nasional REDD+ (Satuan Tugas REDD+ 2011) ini, seperti diuraikan dalam rancangan akhirnya, ialah sebagai berikut:

1. Mendukung upaya untuk memenuhi komitmen Presiden Indonesia untuk menggunakan sektor kehutanan guna mencapai sasaran pengurangan emisi sebesar 26% di bawah prakiraan 2020 yang didasarkan pada skenario bisnis seperti biasa.
2. Menindaklanjuti keputusan Rencana Aksi Bali, Persetujuan Kopenhagen, dan keputusan COP 16 UNFCCC di Cancun.
3. Menyusun sistem kelembagaan dan pengelolaan yang tepat untuk melaksanakan program REDD+. Sistem tersebut harus memastikan bahwa pengurangan emisi dapat diukur, dilaporkan, dan diverifikasi, serta harus didukung oleh instrumen pendanaan yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Membangun landasan dan memberikan pedoman tentang sistem pengelolaan dan peraturan terpadu bagi pengelolaan pelaksanaan REDD+ oleh kelompok masyarakat, swasta, CSO, dan pemerintah daerah.
5. Mendukung tujuan pembangunan berkelanjutan melalui pendekatan yang berdasarkan sudut pandang masyarakat setempat, termasuk kelompok perempuan dan kelompok rentan, yang kemungkinan besar akan terpengaruh oleh REDD+, sehingga skema tersebut dapat secara adil menguntungkan seluruh kelompok dan membangkitkan rasa memiliki di kalangan masyarakat.
6. Membangun proses partisipatif dan pendekatan gabungan yang sistematis, yang mendukung upaya Indonesia untuk konservasi hutan alami, dalam konteks perubahan nilai lahan dan harga komoditas yang dinamis.
7. Memberikan rujukan bagi penanaman modal yang dilakukan oleh pemangku kepentingan pada seluruh skala untuk pemanfaatan hutan dan lahan

gambut sebagai hasil hutan dan/atau pertanian dan jasa lingkungan, termasuk penyimpanan cadangan karbon.

Rancangan terbaru Strategi Nasional REDD+ disusun dalam enam bab sebagai berikut:

Bab 1: Menjelaskan latar belakang dan tujuan

Bab 2: Menjelaskan penggunaan lahan di dalam dan di luar kawasan hutan; kecenderungan deforestasi dan degradasi hutan beserta penyebab utamanya; kecenderungan emisi umum; dan sektor-sektor penggunaan lahan

Bab 3: Menilai potensi dan peluang bagi pengembangan program REDD+
Menjelaskan komitmen Indonesia untuk mengurangi emisi
Menjelaskan secara mendalam komitmen Indonesia untuk memperbarui tata ruang dan pengelolaan hutannya, sebagai dua hal yang paling berpengaruh dalam rancangan strategi

Menjelaskan visi, misi, tujuan, ruang lingkup, sasaran, dan keuntungan mengembangkan REDD+, sinerginya dengan program-program lain yang dikembangkan sebagai jawaban terhadap mitigasi perubahan iklim, dan kebijakan penggunaan lahan
Menyertakan jaminan bahwa tujuan konservasi keanekaragaman hayati akan dimasukkan ke dalam pengembangan program REDD, karena dapat memiliki nilai yang lebih tinggi daripada karbonnya sendiri

Bab 4: Menetapkan landasan utama strategi tersebut—yang dikonsepsikan ke dalam lima pilar—dan rincian arah pengembangan sistem yang diperlukan (lihat di bawah ini untuk informasi lebih lengkap tentang lima pilar tersebut).
Menjelaskan pembangunan prasarana, penetapan prasyarat dan keadaan yang memungkinkan, pengembangan kemampuan kelembagaan, profesionalisme, dan kemampuan teknologi (misalnya perangkat lunak)

Bab 5: Menetapkan prioritas tugas tiga lembaga baru yang akan dibentuk (badan pengelola REDD+, kemitraan pendanaan REDD+, dan lembaga MRV REDD+) sebagai bagian dari rencana aksi untuk mengembangkan prasarana dan kemampuan kelembagaan yang diperlukan

Menetapkan seluruh proses dan jadwal waktu untuk mengembangkan bantuan program REDD+, mengingat bahwa diperlukan 2–3 tahun untuk perencanaan, permulaan, pembentukan lembaga, penyiapan prasarana, pembelajaran dan pengembangan kemampuan, dengan pelaksanaan penuh REDD+ di Indonesia dijadwalkan dimulai tahun 2014

Menjelaskan REDD+ di provinsi percontohan dan menjabarkan tentang persoalan sebenarnya yang akan dihadapi dan memerlukan penyelesaian

Bab 6: Menekankan pentingnya keterlibatan pemangku kepentingan di berbagai tingkatan, yang harus dilakukan secara bertahap guna memastikan keefektifan MRV, efisiensi instrumen pendanaan, dan keadilan dalam bagi-hasil

Menyoroti persyaratan untuk penyelarasan antara landasan kelembagaan REDD+ dan strategi mitigasi nasional untuk pengembangan ekonomi rendah-karbon
Menyampaikan harapan bahwa lembaga REDD+ sendiri akan siap tahun 2011 dan beroperasi sepenuhnya pada akhir tahun 2013

Menegaskan kembali perlunya reformasi kebijakan untuk menunjang pelaksanaan REDD+, dan mengingatkan bahwa reformasi tersebut memerlukan tinjauan atas kerangka peraturan yang ada, khususnya mengenai tata ruang dan hak penguasaan (yang disadari sebagai masalah kronis di Indonesia yang memerlukan tindakan segera agar memungkinkan REDD+ dilaksanakan), serta identifikasi dan pencabutan peraturan atau aturan perizinan yang menciptakan peluang korupsi

Menjelaskan bahwa pembelajaran dari proyek percontohan dan interaksi dengan masyarakat dunia dan setempat perlu dipertimbangkan untuk mencegah berulangnya kesalahan dan untuk meningkatkan peluang keberhasilan

Mengingat sebagian besar emisi LULUCF di Indonesia disebabkan oleh deforestasi dan degradasi hutan dan lahan gambut, fokus strategi ini ialah upaya untuk memperbaiki pengelolaan hutan dan lahan gambut, dengan tujuan utama untuk mengurangi deforestasi dan degradasi. Oleh karena itu, pelaksanaan REDD+ di Indonesia bertujuan untuk mencapai empat hal

berikut: (1) mengurangi laju deforestasi; (2) mengurangi degradasi hutan; (3) meningkatkan konservasi; dan (4) meningkatkan cadangan karbon. Selama konsultasi dengan masyarakat yang dilakukan oleh Bappenas di tujuh daerah pada akhir tahun 2010, sejumlah penyebab utama deforestasi dan degradasi hutan yang diidentifikasi adalah: (1) perencanaan tata ruang yang tidak efektif dan sistem penguasaan hutan yang lemah; (2) pengelolaan hutan yang tidak efektif; dan (3) tata kelola dan penegakan hukum yang lemah.

Tiga penyebab tersebut harus diatasi jika Indonesia memegang komitmennya untuk mengurangi emisi sebesar 26% di bawah prakiraan untuk tahun 2020 dengan skenario BAU. Arsitektur Strategi Nasional REDD+ didasarkan pada lima pilar berikut: (1) pengembangan lembaga pengelolaan, instrumen pendanaan, dan sistem MRV REDD+; (2) pengembangan undang-undang dan peraturan pendukung yang terkait; (3) perencanaan program strategis; (4) pergeseran kerangka pikir dan budaya kerja menuju partisipasi menyeluruh oleh kelompok masyarakat, termasuk kelompok perempuan dan masyarakat rentan, dalam menyusun kebijakan, program, dan protokol; dan (5) pelibatan secara tepat masyarakat melalui pelaksanaan FPIC, *safeguards* (pengamanan), dan proses bagi hasil yang adil dan terbuka. Strategi Nasional REDD+ merupakan bagian tak terpisahkan dari strategi pembangunan berkelanjutan, yang dirancang untuk mencapai pembangunan ekonomi rendah karbon melalui empat jalur strategi pembangunan: berpihak pada pertumbuhan, pekerjaan, masyarakat miskin, dan lingkungan hidup.

Lima pilar ini dijabarkan menjadi beragam kegiatan dalam rancangan tersebut sebagai berikut (Lihat Tabel 20).

1. **Membentuk lembaga REDD+**
Kerangka umum lembaga REDD+ memiliki empat tingkat: internasional, nasional, daerah, dan program/proyek/kegiatan. Lembaga yang perlu dikembangkan ialah lembaga pengelolaan, instrumen pendanaan, dan sistem MRV REDD+.
2. **Meninjau dan memperkuat kebijakan dan peraturan**
Peraturan-peraturan yang perlu ditinjau mencakup pengelolaan dan penggunaan tata ruang, penguasaan lahan, pengelolaan hutan dan lahan gambut, pemantauan hutan dan penegakan hukum, penundaan izin kehutanan selama dua tahun (termasuk pemantapan izin), dan penyelesaian sengketa.

3. **Perencanaan program strategis**
Program yang ada di bawah pilar ini berkenaan dengan pengelolaan lanskap berkelanjutan, sistem ekonomi pemanfaatan, konservasi, dan rehabilitasi sumberdaya alam yang berkelanjutan.
4. **Pergeseran kerangka pikir dan budaya kerja**
Pilar ini terdiri dari kegiatan penguatan pengelolaan sektor kehutanan, kampanye nasional 'Pelestarian Hutan Indonesia', dan pengembangan kegiatan melalui program 'Hutan Tahun Ini'.
5. **Keterlibatan pemangku kepentingan**
Kegiatan berkenaan dengan pengembangan strategi interaksi dan keterlibatan pemangku kepentingan serta pelaksanaan asas FPIC, pengamanan, dan bagi-hasil.

Strategi Nasional REDD+ merupakan bagian dari RAN-GRK, yang didasarkan pada ICCSR. ICCSR memberi arahan bagi kegiatan mitigasi di semua sektor. Untuk sektor kehutanan, ICCSR dilaksanakan melalui Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN 2011–2030). RKTN menegaskan beragam kegiatan yang diperlukan untuk melaksanakan REDD+ sesuai dengan Strategi Nasional REDD+. Oleh karena itu, RAN-GRK dan Strategi Nasional REDD+ tidak dapat dipisahkan karenanya keduanya menjabarkan ICCSR.

Sebagaimana dokumen strategis lainnya, Strategi Nasional REDD+ berfungsi sebagai pedoman, atau rujukan bagi pelaksanaan REDD+; dengan demikian, sifatnya agak umum dan memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam dokumen teknis—Rencana Aksi Nasional (RAN) REDD+, yang perlu dimasukkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RAN REDD+ kemudian akan dijabarkan lebih lanjut ke dalam Rencana Aksi Daerah (RAD) REDD+. Strategi Daerah (Strada) REDD+ terkait erat dengan Strategi Nasional REDD+ sehingga rencana tingkat nasional dapat dilaksanakan di lapangan. Demikian juga, RAN GRK akan dijabarkan ke dalam Rencana Aksi Daerah Gas Rumah Kaca (RAD-GRK).

Rencana Aksi Nasional untuk mengurangi Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK)

Pada tanggal 20 September 2011, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Keputusan Presiden No. 61/2011 tentang Rencana Aksi Nasional untuk Mengurangi Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK). Keputusan ini dimaksudkan sebagai dokumen acuan bagi kementerian dan kepala lembaga terkait dalam merencanakan dan melakukan kegiatan yang berkaitan secara langsung dan tidak langsung dengan pengurangan emisi GRK sesuai dengan

Tabel 20. Langkah strategis untuk keberhasilan pelaksanaan REDD+

| Strategi Nasional REDD+ | Masa pelaksanaan | | |
|--|---|---|---|
| | Tahap 1 (2011–2012) | Tahap 2 (2012–2014) | Tahap 3 (2014 dst.) |
| Membentuk lembaga REDD+ | <ul style="list-style-type: none"> Menyusun Strategi Nasional REDD+ Merancang lembaga REDD+, instrumen pendanaan, dan kerangka MRV independen Menetapkan cakupan penundaan Memilih provinsi percontohan | <ul style="list-style-type: none"> Ditetapkan lembaga REDD+ Menetapkan instrumen pendanaan Menetapkan sistem MRV Menetapkan program provinsi percontohan pertama dan kedua (2011 dan 2012) Meningkatkan kemampuan SDM dan menyusun instrumen kerja Menyelesaikan pemenuhan prasyarat perundang-undangan dan DPR | <ul style="list-style-type: none"> Melaksanakan sepenuhnya sistem REDD+ Melanjutkan program pengurangan emisi Menyerahkan hasil program untuk dilakukan pemantauan dan verifikasi secara independen Menjalankan sistem MRV berdasarkan standar UNFCCC Memverifikasi emisi berdasarkan tingkat acuan UNFCCC Melakukan pembayaran berdasarkan pengurangan emisi terverifikasi (VER) |
| Meninjau dan memantapkan kebijakan dan peraturan | <ul style="list-style-type: none"> Meninjau landasan hukum hak atas lahan dan mempercepat pelaksanaan tata ruang Mempertegas penegakan hukum dan pencegahan korupsi Meninjau landasan hukum dan menetapkan insentif dan/atau disinsentif kepada swasta | <ul style="list-style-type: none"> Menetapkan landasan hukum penyalarsan data dan peta untuk penentuan tata ruang dan pemberian izin Melakukan kajian tentang pemberian izin perusahaan hutan dan penggunaan lahan maupun penyelesaian sengketa Menangguhkan penerbitan izin baru untuk kawasan hutan dan lahan gambut selama dua tahun | |
| Perencanaan program strategis | | | |
| 1. Pengelolaan lanskap secara berkelanjutan | <ul style="list-style-type: none"> Melakukan perencanaan dan pengelolaan bentang lahan/kawasan lingkungan hidup/DAS multiguna Meningkatkan kesempatan kerja alternatif berkelanjutan Mempercepat pengorganisasian dan pengoperasian Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Melembagakan proses pengendalian dan pencegahan kebakaran hutan dan lahan Menyelesaikan rencana tata ruang provinsi percontohan | <ul style="list-style-type: none"> Menetapkan dan memetakan kawasan adat dan tanah ulayat setempat lainnya Menyelesaikan rencana tata ruang delapan provinsi berhutan lainnya Menetapkan kawasan khusus dan menyelesaikan persiapan tukar-guling lahan | <ul style="list-style-type: none"> Melaksanakan tukar-guling lahan Menyelesaikan rencana tata ruang seluruh provinsi lainnya |

berlanjut ke halaman berikutnya

Tabel 20. Lanjutan

| Strategi Nasional REDD+ | Masa pelaksanaan | | |
|---|---|--|---------------------|
| | Tahap 1 (2011–2012) | Tahap 2 (2012–2014) | Tahap 3 (2014 dst.) |
| 2. Sistem ekonomi untuk pemanfaatan sumberdaya alam berkelanjutan | <ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan kesempatan kerja alternatif berkelanjutan (pembangunan ekonomi setempat) • Mempercepat praktik pengelolaan hutan berkelanjutan • Meningkatkan produktivitas pertanian dan perkebunan • Menerapkan praktik penambangan ramah-lingkungan • Memajukan industri hilir bernilai-tambah tinggi | | |
| 3. Konservasi dan rehabilitasi | <ul style="list-style-type: none"> • Menegakkan aturan yang berkenaan dengan kawasan lindung • Mengendalikan pengalihan fungsi hutan dan lahan gambut • Melakukan kegiatan pemulihan hutan dan rehabilitasi lahan gambut | <ul style="list-style-type: none"> • Menjalankan dan memantapkan pengelolaan hutan lindung dan lahan gambut | |
| Pengubahan kerangka pikir dan budaya kerja | <ul style="list-style-type: none"> • Memantapkan pengelolaan sektor kehutanan • Menjalankan kegiatan dalam rangka kampanye nasional “Pelestarian Hutan Indonesia” • Menyusun kegiatan pemberian insentif melalui program “Hutan Tahun Ini” | | |
| Keterlibatan pemangku kepentingan | <ul style="list-style-type: none"> • Memastikan adanya interaksi antarkelompok pemangku kepentingan (pemda, swasta, LSM, masyarakat adat/setempat, dan mitra internasional) • Menyusun pengaman sosial dan lingkungan • Menyusun sistem yang adil dalam pembagian manfaat | | |

Sumber: Satuan Tugas REDD+ (2011: 85)

kepentingan nasional seperti sasaran pembangunan. Kegiatan yang dimasukkan dalam keputusan ini dikelompokkan menurut sektornya: pertanian; kehutanan dan lahan gambut; energi dan perhubungan; industri; pengelolaan limbah; dan kegiatan penunjang lainnya. Menteri Koordinator bidang Perekonomian ditugasi untuk mengawasi dan memantau pelaksanaan kegiatan tersebut. Diharapkan juga bahwa para pemangku kepentingan lain akan merujuk pada dokumen tersebut dalam tindakan pengurangan emisi yang direncanakan.

Pada tingkat daerah, RAN-GRK memberikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyusun Rencana Aksi Daerah untuk Mengurangi Emisi Gas Rumah Kaca (RAD-GRK), yang disesuaikan dengan prioritas pembangunan masing-masing provinsi. RAD-GRK perlu dibuat dalam waktu 12 bulan sejak tanggal keputusan. Kementerian Dalam Negeri, yang dibantu oleh Bappenas dan Kementerian Lingkungan Hidup, akan mengawasi dan mengkoordinasikan penyusunan RAD-GRK. Berdasarkan keputusan ini, Bappenas ditugaskan untuk menyusun pedoman RAD-GRK guna disebarkan dalam waktu tiga bulan sejak tanggal keputusan.

Keppres No. 61/2011 tersebut menyatakan bahwa RAN-GRK harus ditinjau secara berkala, dan dapat dimodifikasi sesuai dengan perubahan kebutuhan

nasional dan dinamika internasional. Bappenas akan memimpin proses peninjauan, yang hasil tinjauannya diserahkan setidaknya setahun sekali kepada Menteri Koordinator bidang Perekonomian, dengan tembusan kepada Menteri Koordinator bidang Kesejahteraan Rakyat.

Terdapat acuan bagi masing-masing sektor yang tercakup dalam RAN-GRK terkait kontribusi yang diharapkan terhadap keseluruhan sasaran pengurangan emisi GRK sebesar 26%/41% yaitu sebagai berikut:

- Pertanian: 0,008 Gt CO₂e (26%) dan 0,011 Gt CO₂e (41%)
- Kehutanan dan Lahan Gambut: 0,672 Gt CO₂e (26%) dan 1,039 Gt CO₂e (41%)
- Energi dan Perhubungan: 0,038 Gt CO₂e (26%) dan 0,056 Gt CO₂e (41%)
- Perindustrian: 0,001 Gt CO₂e (26%) dan 0,005 Gt CO₂e (41%)
- Pengelolaan Limbah: 0,048 Gt CO₂e (26%) dan 0,078 Gt CO₂e (41%)

Berbagai sumber pendanaan akan disalurkan untuk membantu pelaksanaan RAN-GRK; sumber tersebut mencakup APBN dan APBD maupun sumber yang sah lainnya dan sumber pendanaan yang tidak mengikat yang diizinkan menurut peraturan perundang-undangan Indonesia.



Gambar 6. Unsur-unsur dalam menerjemahkan pedoman dan pengaman REDD+ hasil keputusan COP 16 ke dalam konteks nasional

Sumber: Masripatin (2011)

Beberapa pertanyaan timbul mengenai batasan dan sasaran pengurangan emisi dalam RAN-GRK. Batasan 'gas rumah kaca' (GRK) yang diberikan ialah 'gas yang terkandung dalam atmosfer baik alami maupun antropogenik, yang menyerap dan memancarkan kembali radiasi inframerah'. Adapun 'emisi' diberi batasan yang mencakup tidak hanya gas antropogenik, tetapi juga gas alam (seperti gas vulkanis, penguapan air, dan lain-lain).

Tanggapan terhadap hasil COP 16 di Cancun

Pada awal tahun 2011, Pemerintah Indonesia mulai menjabarkan keputusan yang dibuat pada COP 16 di Cancun ke dalam kerangka nasional (Masripatin 2011). Ini mencakup kegiatan berikut:

- peluncuran proses konsultasi dengan pemangku kepentingan untuk mengembangkan Sistem Informasi pengamanan (Safeguard Information System, SIS/ISS) Indonesia pada tanggal 21 Maret 2011
- menjawab undangan dari Sub-badan Konsultasi Ilmiah dan Teknologi (SBSTA)
- menyerahkan pendapat tentang cara pengembangan REL/RL dan sistem MRV kepada Sekretariat UNFCCC
- penyusunan pedoman pengembangan SIS/ISS
- persiapan penyerahan gabungan pendapat seluruh negara anggota ASEAN kepada UNFCCC perihal persoalan yang sama.

Demikian juga, dalam tahun yang sama, diadakan serangkaian konsultasi yang melibatkan masyarakat madani dan pemangku kepentingan lainnya yang bertujuan untuk pengamanan lingkungan hidup dan sosial (Gambar 6).

Pengembangan kebijakan lebih lanjut

Dua tambahan peta jalan yang terkait dengan REDD+ sedang dibuat. Tujuan peta jalan yang pertama ialah untuk melakukan reformasi tata kelola di daerah yang termasuk dalam REDD+. Langkah pertama yang direncanakan dalam penyusunan peta jalan merupakan kajian partisipatif untuk menilai kesiapan pemerintah daerah dalam melaksanakan program REDD+, terutama dalam kaitannya dengan rencana untuk memilih provinsi percontohan tahap II.¹¹⁶ Kajian dilakukan oleh Program Pembangunan PBB (UNDP), dengan hasil yang diharapkan dapat dimanfaatkan oleh berbagai pihak, termasuk Kementerian Kehutanan,

116 Kajian tersebut direncanakan untuk dilaksanakan di 10 provinsi: Aceh, Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, Papua, dan Papua Barat; lihat pemaparan oleh Irman G. Lanti (Asisten Direktur untuk Indonesia/Kepala Satuan Tata Kelola Demokratis UNDP) pada konsultasi di Daerah tentang Penilaian Tata Kelola Partisipatif, Palu, 29 Juli 2011.

UKP4, dan Bappenas.¹¹⁷ WRI, bekerja sama dengan beberapa CSO lain di Indonesia, menilai rancangan tersebut maupun pola tata kelola yang serupa (dengan ruang lingkup yang dibatasi pada tata kelola hutan)¹¹⁸. Perbedaan utama diantara kedua kajian tersebut ialah bahwa kerangka penilaian UNDP memasukkan penilaian kesiapan lembaga REDD+, yang tidak dimasukkan ke dalam kerangka penilaian WRI.

Peta jalan yang kedua ditetapkan untuk penyusunan sistem MRV kehutanan oleh Kementerian Kehutanan dengan bantuan dari UN-REDD. Penyusunan peta jalan dimulai dengan identifikasi kegiatan yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk membentuk sistem MRV. Ini diikuti dengan penelaahan peran yang harus dijalani oleh Kementerian Kehutanan (diwakili oleh Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan) ketika melakukan penghitungan karbon untuk sistem MRV bagi kawasan hutan.¹¹⁹ Peta jalan tersebut dijadwalkan selesai pada bulan September/Oktober 2011 dengan rencana aksi yang ditetapkan dalam peta jalan tersebut untuk diselesaikan pada akhir tahun 2012.¹²⁰ Selanjutnya, diharapkan bahwa tahun 2013, acuan (baseline) akan ditetapkan dan sistem serta lembaga MRV yang akan melaksanakan MRV di kawasan hutan akan dijalankan.¹²¹

4.2.3 Kerangka hukum REDD

Sampai dengan akhir tahun 2011, ketika Indonesia masih sedang pada tahap persiapan REDD+, pemerintah telah menerbitkan tiga peraturan menteri yang bersifat teknis, yang mengatur pelaksanaan REDD+. Oleh karena itu Indonesia dianggap sebagai salah satu negara paling maju dalam hal peraturan perundang-undangan tentang REDD+. Perincian dari

117 Pemaparan oleh Irman G. Lanti (Asisten Direktur untuk Indonesia/Kepala Satuan Tata Kelola Demokratis UNDP) pada konsultasi di Daerah tentang Penilaian Tata Kelola Partisipatif (PGA), Palu, 29 Juli 2011.

118 Prakarsa Tata Kelola Hutan (GFI), jaringan dunia yang dipimpin oleh WRI dengan Pusat Kajian Hukum Lingkungan Indonesia (ICEL), Sekala, HuMA, dan Pengamat Hutan Indonesia (FWI), antara lain: www.wri.org/project/governance-of-forests-initiative.

119 Pemaparan oleh Tim Penyusunan Garis Besar Haluan Kerja MRV (Dr. M. Bruce, Prof. Saleh, I. Nengah S. Jaya) tentang Garis Besar Haluan Kerja MRV, Hotel Braja Mustika, Bogor, Jawa Barat, 4 Juli 2011.

120 Presentasi oleh Tim Pengembangan MRV Roadmap (Dr. M. Bruce, Prof. Saleh, I. Nengah S. Jaya) pada MRV Roadmap, Hotel Braja Mustika, Bogor, Jawa Barat, 4 Juli 2011.

121 Presentasi oleh Tim Pengembangan MRV Roadmap (Dr. M. Bruce, Prof. Saleh, I. Nengah S. Jaya) pada MRV Roadmap, Hotel Braja Mustika Bogor, Jawa Barat, 4 Juli 2011.

tiga peraturan perundang-undangan tersebut disajikan di bagian ini.

Peraturan Menteri Kehutanan No. P.68/ Menhut-II/2008 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Percontohan Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan

Peraturan ini mengatur prosedur penerapan Demonstration Activities REDD+ di Indonesia. Ketentuan dalam peraturan ini menguraikan tata cara pengajuan permohonan. Hal pertama yang diatur adalah tahapan dalam proses permohonan. Permohonan dibuat dengan menyertakan peta letak calon areal, bentuk, nilai, dan jangka waktu kegiatan, serta merinci manajemen risiko dan alokasi pendapatan. Peraturan ini mengharuskan seluruh permohonan untuk melaksanakan kegiatan percontohan dinilai oleh Kelompok Kerja Perubahan Iklim (Pokja PI) Kementerian Kehutanan. Menurut peraturan ini peran kelompok kerja ialah untuk memberikan rekomendasi kepada menteri dalam menilai kegiatan yang direncanakan. Apabila kelompok kerja menyetujui permohonan tersebut, menteri akan menerbitkan persetujuan yang mencantumkan:

1. penetapan luas dan cakupan kegiatan percontohan
2. jangka waktu kegiatan, paling lama lima tahun
3. ketentuan yang berkaitan dengan risiko dan distribusi pendapatan

Peraturan ini tidak mengatur sama sekali tentang hak masyarakat dalam kaitannya dengan pelaksanaan kegiatan percontohan dan, secara keseluruhan, tidak menjelaskan konteks kegiatan percontohan. Oleh karena itu, terdapat kemungkinan munculnya perselisihan antara pemrakarsa proyek dan masyarakat berkaitan dengan keadaan sosial budaya masyarakat dalam suatu kawasan yang ditetapkan.

Namun demikian, peraturan ini belum merupakan keputusan akhir karena beberapa ketentuan memerlukan pengaturan lebih lanjut oleh menteri. Sebagai contoh, kriteria penentuan areal kegiatan percontohan memerlukan keputusan menteri lebih lanjut, yang belum diterbitkan.

Peraturan Menteri Kehutanan No. 30/ Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD)

Peraturan ini memberikan rujukan umum untuk melaksanakan REDD+, termasuk kriteria tentang kawasan hutan mana yang dapat digunakan untuk REDD+. Peraturan tersebut menetapkan 12 kawasan hutan yang dapat dijadikan lokasi REDD:(1) areal

kerja pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam (IUPHHK-HA); (2) areal kerja pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman (IUPHHK-HT); (3) areal kerja hasil hutan hutan kemasyarakatan (IUPHHK-HKM); (4) areal kerja hasil hutan kayu hutan tanaman rakyat (IUPHHK-HTR); (5) areal kerja hasil hutan kayu restorasi ekosistem (IUPHHK-RE); (6) areal kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP); (7) areal kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL); (8) areal kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK); (9) hutan konservasi; (10) hutan adat; (11) hutan hak; dan (12) hutan desa.

Peraturan tersebut mengatur dua entitas yang berperan dalam pelaksanaan REDD+, yaitu entitas nasional dan entitas internasional. Pelaku dari entitas nasional ialah pengelola dari 12 status kawasan hutan dalam daftar di atas; entitas internasional dapat berupa pemerintah, badan usaha, organisasi, yayasan atau perorangan penyandang dana REDD+. Peraturan tersebut menekankan bahwa kegiatan REDD+ akan terkait erat dengan keberadaan pendanaan dari entitas internasional.

Peraturan tersebut juga menetapkan persyaratan untuk mengajukan permohonan pelaksanaan kegiatan REDD+, dan tampaknya pelaku REDD+ akan mengalami kesulitan untuk memenuhi persyaratan tersebut. Dalam hal hutan adat misalnya, salah satu persyaratan adalah adanya salinan surat keputusan dari Kementerian Kehutanan yang mengakui keberadaan masyarakat adat. Akan tetapi, kenyataannya, tata cara perihal pengakuan hutan adat jauh dari sederhana, dan catatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) menunjukkan bahwa belum ada masyarakat adat yang memperoleh keputusan atau mendapat pengakuan tersebut dari negara.¹²²

Tata cara dan mekanisme pengajuan permohonan kegiatan REDD+ juga diatur dalam peraturan tersebut. Pemrakarsa harus mengajukan permohonan untuk melakukan kegiatan REDD+ kepada menteri, dengan melengkapi beberapa prasyarat yang ditetapkan sebelumnya. Kemudian menteri menyerahkan permohonan tersebut kepada 'komisi REDD+' untuk ditinjau. Peraturan juga menetapkan kriteria yang harus diikuti 'komisi REDD+' dalam menilai kelayakan kegiatan tersebut. Indikatornya mencakup: (1) data dan informasi; (2) biofisik dan ekologi; (3) ancaman terhadap sumberdaya hutan; (4) pertimbangan sosial, ekonomi, dan budaya; (5) kelayakan ekonomi; dan

(6) tata kelola. Menteri diminta untuk menyetujui atau menolak permohonan REDD+ tersebut dalam 14 hari sejak menerima berkas. Proyek REDD+ dapat berlangsung hingga 30 tahun dan dapat diperpanjang. Akan tetapi, belum jelas dalam peraturan ini apakah lembaga yang disebut dengan 'komisi REDD+' berarti kelompok kerja yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.68/Menhut-II/2008 tentang Kegiatan Percontohan.

Enam lampiran menyertai peraturan ini, yang lebih memerinci segi teknis pelaksanaan REDD dalam hal berikut:

- a. pedoman bagi pemerintah daerah tentang pemberian rekomendasi
- b. kriteria pemilihan lokasi REDD
- c. pedoman penyusunan rencana pelaksanaan REDD
- d. pedoman penilaian permohonan REDD
- e. pedoman penetapan REL maupun pemantauan dan pelaporan kegiatan REDD
- f. pedoman verifikasi kegiatan REDD.

Persoalan kredit karbon (imbalan karbon) dikemukakan dengan jelas dalam peraturan ini, seperti yang ditunjukkan oleh ketentuan tentang hak dan kewajiban. Hak pelaku REDD+ dinyatakan sebagai berikut: (1) menerima imbalan bagi pelaksanaan REDD+ di tingkat nasional (entitas nasional); (2) memiliki dan menggunakan sertifikat REDD+ (kredit karbon) sebagai bukti pengurangan emisi; dan (3) memperdagangkan sertifikat REDD+ dalam perdagangan karbon REDD+ pasca tahun 2012. Ketentuan ini menunjukkan secara kuat bahwa REDD+ di Indonesia—setidaknya seperti yang ditunjukkan dalam peraturan menteri ini—dimaksudkan menggunakan mekanisme pasar.

Sertifikat sebagai bukti pengurangan emisi dari kegiatan REDD+ diperoleh setelah dilakukan verifikasi oleh lembaga penilai independen. Akan tetapi, peraturan tersebut tidak menyebutkan penilai independen tersebut. Peraturan ini hanya menjelaskan bahwa Komite Akreditasi Nasional (KAN) memiliki wewenang untuk melakukan akreditasi lembaga penilai. Oleh karena itu, penilai independen dapat berupa lembaga swasta atau pemerintah.

Peraturan Menteri Kehutanan No. 36/ Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung
Peraturan ini berkaitan dengan REDD+, tetapi tidak secara khusus mengaturnya. Peraturan ini lebih menekankan pada usaha yang menyediakan jasa

¹²² Data dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), dari wawancara dengan Abdon Nababan, Februari 2011.

lingkungan dan bukan semata pengurangan emisi. Pengertian tentang pembayaran jasa lingkungan (PES) lebih sesuai untuk peraturan ini karena jasa penyerapan karbon (RAP Karbon) dan jasa penyimpanan karbon (PAN Karbon) merupakan tujuan utamanya. Meskipun menetapkan bahwa kegiatan RAP dan PAN dapat dilaksanakan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung, peraturan tersebut tidak memberikan batasan terinci tentang kegiatan RAP dan PAN, kecuali pernyataan bahwa kegiatan tersebut merupakan 'jenis pemanfaatan jasa lingkungan di hutan produksi dan hutan lindung'. Batasan ini tidak memberikan pengertian apa pun tentang apa sebenarnya kegiatan RAP dan PAN itu. Akan tetapi, terdapat uraian tentang kegiatan apa yang dapat dilaksanakan sebagai kegiatan RAP dan PAN. Kegiatan PAN meliputi penundaan pembalakan, perluasan kawasan konservasi, dan penerapan rotasi panen. Artinya, kegiatan PAN bertujuan untuk mempertahankan tegakan hutan terlebih dahulu dan menyiapkannya untuk penyerapan karbon. Kegiatan RAP mencakup penanaman dan peningkatan jumlah tegakan hutan di suatu areal hutan. Oleh karena itu, walaupun kegiatan RAP dan PAN dalam peraturan ini memiliki kegiatan spesifik yang berbeda pada hutan produksi dan hutan lindung, terdapat perbedaan mendasar antara kedua jenis kegiatan tersebut.

Kegiatan RAP dan PAN dapat dilaksanakan di kawasan yang telah maupun belum dibebani izin. Prasyarat dan tata cara pengajuan permohonan berbeda untuk kedua areal tersebut. Kewenangan atas areal yang telah dibebani izin (HTI, kawasan restorasi ekosistem, hutan tanaman rakyat, dan lain-lain) berada di tangan menteri, gubernur, dan bupati/walikota sedangkan kewenangan atas kawasan yang belum dibebani izin sebelumnya berada di tangan menteri.

Meskipun pengertian RAP dan PAN karbon tampaknya berbeda dengan REDD+, Pasal 4 peraturan tersebut menyatakan bahwa:

Pelaksanaan kegiatan usaha penyimpanan karbon dalam skema pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (REDD), dan penyerapan karbon dalam kerangka mekanisme pembangunan bersih diatur dengan Peraturan Menteri tersendiri.

Namun tata cara kegiatan RAP dan PAN sangat mirip dengan REDD+, yaitu kegiatan diverifikasi oleh lembaga verifikasi independen dan akan diterbitkan sertifikat pengurangan emisi yang dapat diperdagangkan di pasar karbon. Kemungkinan

perbedaan yang paling mendasar ialah bahwa RAP dan PAN hanya dapat terjadi di hutan produksi dan hutan lindung sedangkan kegiatan REDD+ juga dapat dilakukan di kategori hutan yang lain.

Keberatan terhadap peraturan

Timbul banyak keberatan dalam menanggapi keputusan pemerintah tentang kegiatan REDD+, tidak hanya dari masyarakat madani, tetapi juga dari lembaga pemerintah yang merasa tidak disertakan dalam proses penyusunan peraturan. Selama diskusi kelompok terarah yang diselenggarakan oleh Kemitraan untuk Reformasi Tata Kelola pada tanggal 29 April 2010, Kementerian Keuangan mengajukan keberatan terhadap Peraturan Menteri Kehutanan No. 36/Menhut-II/2009 dengan dasar pertimbangan bahwa Kementerian Keuangan seharusnya dilibatkan dalam merumuskan ketentuan mengenai distribusi pembagian hasil antara pemerintah, masyarakat, dan pengusaha. Pada dasarnya, Kementerian Keuangan menyatakan bahwa Kementerian Kehutanan telah melampaui batas kewenangannya. Menurut Undang-undang No. 17/2003 tentang Keuangan Negara, Departemen Keuangan (sekarang Kementerian Keuangan) melalui Menteri Keuangan berwenang untuk mengelola keuangan negara (Pasal 6(2)). Undang-undang ini memberi batasan 'keuangan negara' sebagai segala sesuatu yang menjadi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Meskipun menteri dan kepala lembaga lainnya seperti Kementerian Kehutanan diberi wewenang tertentu atas segi keuangan negara, wewenang itu ialah sebagai pengguna dan bukan sebagai pengelola (Pasal 6(3)).

Oleh karena itu, merujuk pada Undang-undang tersebut, Kementerian Kehutanan tidak berwenang untuk mengatur bagi-hasil dari REDD+ dan/atau kegiatan penyimpanan/penyerapan karbon. Hal di atas menunjukkan bahwa keterpaduan dan keselarasan antarsektor tetap menjadi tantangan besar di Indonesia. Memang, ada banyak contoh perundang-undangan yang tumpang-tindih, seperti yang muncul dalam konteks pelaksanaan REDD+.

Sebagai konsekuensinya, Kementerian Kehutanan mengumumkan rencana untuk merevisi tiga peraturan tersebut. Akan tetapi, sampai April 2011, tidak ada perkembangan lebih lanjut tentang rencana revisi yang akan dilakukan.

4.2.4 Kedudukan masyarakat madani dalam perbincangan tentang REDD+

REDD+ telah menjadi pokok perbincangan yang mengemuka sejak dimunculkan pada COP 13 di Bali, dengan wacana mendukung dan menentang REDD+ yang disuarakan oleh berbagai kelompok masyarakat madani.

Beberapa kelompok masyarakat madani menyatakan bahwa REDD akan menghambat akses masyarakat adat sebagai 'pemilik hutan'. Kecaman lainnya ialah, karena terarah pada perdagangan karbon, REDD+ tidak akan menyelesaikan masalah mendasar mengenai kegagalan pembangunan pada sektor kehutanan. Beberapa aksi yang menyatakan ketidaksetujuan atas rencana untuk melaksanakan REDD dilakukan oleh Forum Masyarakat Sipil di COP 13 (Detiknews 2007b).

CSF¹²³ menyatakan pendapat bahwa REDD+ akan berdampak negatif, baik terhadap masyarakat maupun upaya dunia untuk mengurangi emisi, dan bahwa REDD+ gagal memberikan penyelesaian atas permasalahan mendasar yang menyebabkan deforestasi.

Berikut ini adalah keberatan mendasar masyarakat madani terhadap REDD+:

- REDD+, yang terarah pada skema pasar karbon, tidak akan memberikan penyelesaian bagi pengurangan emisi global.
- Penerapan REDD+ dalam skema wajib berdasarkan UNFCCC akan mengendurkan tekanan terhadap negara maju untuk mengurangi emisi mereka, yang seharusnya menjadi agenda utama dalam skema pengurangan emisi global.
- REDD+ akan membatasi akses masyarakat adat terhadap hutan tempat mereka tinggal.
- Perusahaan perkebunan kelapa sawit dan hutan tanaman industri akan mendapatkan manfaat ganda walaupun pada akhirnya, hutan tetap tidak terselamatkan.
- Tujuan semula REDD bukan mencegah deforestasi, melainkan mengurangi emisi sehingga rentan terhadap manipulasi.

- Dengan adanya banyak kekurangan dalam tata kelola pemerintahan, yang terpenting ialah memperbaiki sistem tersebut: pemerintah harus bertanggung jawab atas perbaikan sistem tata kelola sebelum REDD+ dapat dilaksanakan.¹²⁴

Perdebatan mengenai ruang lingkup REDD+ terus berlanjut setelah COP 15 di Kopenhagen ketika CSF menerbitkan laporan untuk umum tentang Kesepakatan Kopenhagen, yang disebut dengan 'Kegagalan COP 15 dan kegagalan penyelamatan umat manusia', pada tanggal 28 Desember 2009. Salah satu pokok persoalan dalam laporan tersebut berkaitan dengan REDD+. Selanjutnya, kelompok masyarakat madani bersama dengan beberapa anggota DPR Indonesia melaporkan tentang kegagalan COP 15 (walaupun Pemerintah Indonesia menganggap COP 15 berhasil).

Akhirnya, dengan difasilitasi oleh Komisi IV DPR, diselenggarakan pertemuan lain antara masyarakat madani dan utusan pemerintah pada tanggal 18 Januari 2010. Salah satu pokok pembahasannya ialah menyertakan perkebunan ke dalam definisi hutan. Beberapa pihak merasa bahwa perkebunan kelapa sawit hendaknya juga dikelompokkan sebagai hutan tanaman produksi sehingga termasuk dalam skema REDD+. Oleh sebab itu, pemerintah menyatakan keinginannya untuk menyusun peraturan teknis untuk memasukkan perkebunan kelapa sawit sebagai kawasan hutan (Kontan 2010); akan tetapi, dalam perbincangan berikutnya, intensitas usulan untuk memasukkan perkebunan kelapa sawit tersebut mulai berkurang.

Pokok perbantahan lainnya ialah pengakuan atas masyarakat adat, keikutsertaan masyarakat, dan bagi-hasil. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan Sawit Watch mengirimkan surat kepada FCPF¹²⁵ pada tanggal 15 Mei 2009 yang mendesak agar FCPF memberikan perhatian pada rekomendasi dari Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), yang mempertahankan pendapat bahwa Indonesia belum melaksanakan Kovenan Internasional tentang Hak Rakyat dan Politik. CSF mengirimkan surat lain pada tanggal 19 Juli 2009 yang mengancam Rencana Kesiapan (R-Plan) yang telah diserahkan pemerintah kepada Sekretariat FCPF.¹²⁶

123 Forum Masyarakat Madani (CSF) untuk Keadilan Iklim terdiri dari 30 organisasi masyarakat madani: AMAN, HuMA, ICEL, Walhi, Jatam, KpSHK, Jangkar, RACA Institute, KEHATI, Down to Earth, Sawit Watch, KIARA, SBIS, TI Indonesia, Pelangi, StoS, FWI, IESR, IHSA, IPPHTI, IPE, IYF, KRKP, Latin, Nastri, Satu Dunia, Solidaritas Perempuan, Telapak, dan Kemala.

124 Dirangkum dari diskusi masyarakat sipil, 2007–2010.

125 www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/218.

126 Surat dari CSF, tertanggal 19 Juli 2009.

Kelompok masyarakat madani memiliki berbagai sikap tentang REDD+ (lihat Tabel 18). CSF, seperti disebutkan di atas, telah menempati kedudukan penting karena cenderung melihat REDD+ sebagai prioritas yang tidak diperlukan dalam mengatasi perubahan iklim. Kelompok ini sangat kritis, khususnya tentang mekanisme perdagangan karbon (imbalan karbon) dalam REDD+, dan mempertahankan pendapat bahwa REDD+ bukan jawaban bagi permasalahan mendasar dalam kehutanan. Kelompok tersebut tidak sepenuhnya menolak gagasan mengenai REDD+, tetapi mempertanyakan keberhasilannya untuk mitigasi perubahan iklim (CSF 2010). Termasuk dalam pihak yang berseberangan dalam perdebatan tersebut ialah organisasi-organisasi yang berdedikasi pada persoalan konservasi. Organisasi ini cenderung menganggap REDD+ sebagai cara yang tepat untuk menindaklanjuti perubahan iklim, dan merupakan penyelesaian terbaik dalam keadaan terhentinya perundingan mengenai upaya mitigasi. Organisasi dalam kelompok ini umumnya merasa bahwa REDD+ dapat membangkitkan semangat untuk memperbaiki keadaan hutan di negara pemilik hutan, dengan menyediakan cara pemberian imbalan bagi pengelolaan hutan yang baik, mencegah deforestasi dan degradasi, dan mengendalikan emisi GRK dari sektor kehutanan. Kedudukan kelompok ini memiliki dinamikanya sendiri. Sebagai contoh, organisasi konservasi WWF semula menentang sektor kehutanan dimasukkan ke dalam forum perubahan iklim, tetapi mengubah sikapnya tahun 2008 (Butler 2008).

Karena mereka mempertahankan pendapat yang secara umum optimistis tentang REDD+, organisasi dalam kelompok ini telah melakukan banyak kegiatan percontohan REDD+ di Indonesia. Fauna & Flora International, misalnya, melakukan kegiatan REDD+ di Kalimantan Barat dan membantu proyek REDD+ di Aceh. Kegiatan ini didasarkan pada kesepakatan dari COP 13 yang memberikan imbalan bagi perorangan atau kelompok yang mencegah deforestasi. Akan tetapi, mereka juga terhalang oleh tumpang-tindih pengakuan atas lahan, yang pada dasarnya merupakan masalah penguasaan (CSF 2010).

Kedudukan yang berseberangan dari kedua kelompok besar di kalangan masyarakat madani tersebut telah menciptakan dinamika yang unik di Indonesia. Namun demikian, dari berbagai keragaman pendapat tersebut terdapat kesadaran mengenai mendesaknya reformasi dalam banyak hal pada sektor kehutanan di Indonesia. Perbedaan mendasar mengenai REDD+ di antara kedua kelompok ini berkenaan dengan penggunaan mekanisme pasar sebagai alat melakukan mitigasi perubahan iklim.

4.3 Konsultasi dan proses dengan para pemangku kepentingan

Melibatkan masyarakat dalam penetapan keputusan dan perencanaan sangat penting bagi keberhasilan REDD+. Di Indonesia, misalnya, beberapa pertemuan telah diselenggarakan untuk membahas pengembangan R-PP meskipun FCPF dan R-PP bukan pokok bahasan satu-satunya dalam seluruh pertemuan tersebut. Lampiran usulan FCPF yang mencantumkan pertemuan yang diadakan sejak COP 13 di Bali tahun 2007 disajikan pada Tabel 21.

Secara teoretis, daftar panjang konsultasi dengan masyarakat ini dapat ditafsirkan sebagai kemajuan; akan tetapi dalam kenyataannya, proses konsultasi belum terlaksana sebagaimana diharapkan. Hampir seluruh kegiatan pemerintah melibatkan sosialisasi dan bukan konsultasi dua arah sehingga masyarakat dapat memberikan saran untuk penetapan keputusan.

Konsultasi yang diselenggarakan oleh Kementerian Kehutanan, misalnya, sering hanya sedikit melibatkan LSM, dan saran LSM tidak terlihat pada substansi keputusan akhirnya.

4.3.1 Proses konsultasi dalam rangka penyusunan Peraturan Menteri Kehutanan tentang REDD

Contoh kegagalan peraturan dalam mengintegrasikan masukan dari pihak lain ialah Peraturan Menteri Kehutanan No. 30/2009 tentang REDD. Meskipun pemangku kepentingan dari beberapa lembaga pemerintah dan LSM internasional dan nasional memberi saran dalam acara konsultasi dengan masyarakat pada tanggal 25 Maret 2008, rekomendasi mereka tidak tercermin pada hasil akhir.¹²⁷ Beberapa perbedaan utama antara peraturan dan saran yang diberikan oleh berbagai lembaga pada pertemuan tersebut—AMAN, DNPI, DKN, CIFOR, TNC, AusAID, GTZ, Kementerian Keuangan, dan APHI—dicantumkan dalam Lampiran 1.

Sebagai contoh, AMAN menanggapi tentang tidak adanya pendekatan berbasis hak dalam rancangan Peraturan Menteri Kehutanan No. 30/2009, dan memberikan beberapa rekomendasi mengenai pengelolaan masyarakat setempat. Akan tetapi,

127 Ada saran untuk meninjau dan menunda peraturan tersebut, tetapi tidak dilakukan. Selama konsultasi dengan masyarakat di Jakarta pada tanggal 25 Maret 2008, berbagai pemangku kepentingan memaparkan rekomendasi mereka, tetapi tidak cukup tercermin dalam peraturan pada tahap akhir. Pemaparan yang dimaksud dan peraturan pada tahap akhir tercantum pada lampiran laporan ini.

Tabel 21. Pertemuan yang diselenggarakan dalam rangka penyusunan R-PP

| No. | Tempat/Waktu/ Kegiatan | Lembaga penyelenggara | Peserta | Lingkup/fokus |
|-----|--|--|---|--|
| 1 | Bogor (Jawa Barat) Januari Seminar penjangkauan | Institut Pertanian Bogor | Wakil pemerintah, swasta, LSM, dosen dan mahasiswa, lembaga penelitian | Pasca-COP 13 UNFCCC: tanggapan terhadap Rencana Aksi Bali dan keputusan COP tentang REDD |
| 2 | Samarinda, Berau, Balikpapan (Kalimantan Timur) Januari dan Maret Konsultasi dengan pemangku kepentingan | Pemda, Kemenhut, Pelestarian Alam (TNC), GTZ | Dinas pada Pemda, Kemenhut, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian | Peningkatan kepedulian mengenai kemajuan REDD pasca-COP 13 Memperlancar pembentukan kelompok kerja REDD+ di Kalimantan Timur |
| 3 | Jakarta Februari Seminar penjangkauan | Universitas Indonesia | Wakil pemerintah, swasta, LSM, dosen dan mahasiswa, lembaga penelitian | Persoalan perubahan iklim secara umum Tantangan dan peluang REDD |
| 4 | Semarang (Jawa Tengah) April Seminar penjangkauan | Tokoh agama, Kemenhut | Tokoh agama, wakil Kemenhut, pemda, dan pemangku kepentingan lain | Dampak perubahan iklim dan agama Peluang menurut berbagai keadaan perubahan iklim |
| 5 | Sulawesi (semua provinsi) Februari-April Konsultasi dengan pemangku kepentingan | LSM, pemda, Kemenhut | Wakil pemerintah, swasta, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian, kelompok masyarakat setempat | Peningkatan kepedulian dan konsultasi dengan pemangku kepentingan mengenai persiapan pelaksanaan REDD, termasuk hasil kajian IFCA dan tindak-lanjutnya |
| 6 | Yogyakarta Mei Seminar | Universitas Gadjah Mada, Kemenhut | Dosen dan mahasiswa | Penanganan persoalan perubahan iklim dalam kehutanan di Indonesia |
| 7 | Pekanbaru (Riau) Juni Konsultasi dengan pemangku kepentingan | LSM, pemda, Kemenhut | Wakil pemerintah, swasta, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian, kelompok masyarakat setempat | Peningkatan kepedulian dan konsultasi dengan pemangku kepentingan mengenai persiapan pelaksanaan REDD, termasuk hasil kajian IFCA dan tindak-lanjutnya |
| 8 | Jakarta Juli Konferensi REDD | TNC Indonesia | Semua kantor TNC, wakil pemerintah, swasta, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian, kelompok masyarakat setempat | Berbagi hasil pembelajaran dari prakarsa yang berkaitan dengan REDD |
| 9 | Jakarta Juli Konsultasi dengan pemangku kepentingan | Kementerian Kehutanan | Wakil pemerintah, swasta, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian, kelompok masyarakat setempat, mitra internasional | Konsultasi dengan pemangku kepentingan mengenai rancangan Permenhut tentang REDD Rancangan Permenhut juga dimuat pada situs web IFCA (situs web Kementerian Kehutanan) sebelum dan setelah tahap konsultasi Saran/tanggapan juga diminta melalui email dan sarana komunikasi lainnya |

Tabel 21. Lanjutan

| No. | Tempat/Waktu/ Kegiatan | Lembaga penyelenggara | Peserta | Lingkup/fokus |
|-----|---|--|--|--|
| 10 | Palangkaraya (Kalimantan Tengah) Oktober Konsultasi dengan pemangku kepentingan | Pemda, Lahan Basah Internasional (WI) | Wakil pemerintah, swasta, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian, kelompok masyarakat setempat, mitra internasional (Australia-KFCP) | Peningkatan kepedulian mengenai kemajuan REDD Konsultasi dengan pemangku kepentingan mengenai rancangan Permenhut tentang REDD oleh wakil Kementerian Kehutanan Pembentukan kelompok kerja REDD di Kalimantan Tengah |
| 11 | Papua Oktober Lokakarya penjangkauan | Pemda, Kemenhut | Wakil pemerintah, swasta, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian, kelompok masyarakat setempat | Peningkatan kepedulian dan konsultasi dengan pemangku kepentingan mengenai REDD dan A/R CDM |
| 12 | Bogor (Jawa Barat) November Pelatihan bagi petugas Kemenhut di daerah bidang konservasi hutan | Kementerian Kehutanan | Petugas Kemenhut di daerah bidang konservasi hutan | Persoalan hutan dan perubahan iklim: adaptasi dan mitigasi (termasuk A/R CDM, REDD, dan PES berbasis hutan lainnya) |
| 13 | Jakarta dll. Lokakarya berkala | Kementerian Kehutanan | Wakil pemerintah, swasta, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian (bergantung pada pokok bahasan dan fokus lokakarya) | Penyusunan Sistem Informasi Sumberdaya Hutan (FRIS) dan Sistem Neraca Karbon Nasional (NCAS); kerja sama Indonesia-Australia |
| 14 | Jakarta dll. Atas permintaan | Instansi pemerintah dll. | Wakil pemerintah, swasta, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian, masyarakat setempat, mitra internasional (bergantung pada pokok bahasan dan fokus acara) | Difasilitasi oleh Kementerian Kehutanan dalam lokakarya REDD Peningkatan kepedulian Pelatihan dan kegiatan lain (oleh Pokja FCC/ Balitbanghut/ Sekretariat IFCA) |
| 15 | Jakarta Berkala Diskusi kelompok terarah | Kementerian Keuangan | Instansi pemerintah terkait, swasta, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian | Segi keuangan perubahan iklim REDD |
| 16 | Jakarta dll. Rapat koordinasi untuk konsultasi | Instansi pemerintah terkait (Kemenhut, KLH, Kemkeu, Bappenas, kementerian lain), DNPI, mitra internasional | Wakil pemerintah, swasta, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian, kelompok masyarakat setempat, mitra internasional | Semua persoalan perubahan iklim Kehutanan sebagai bidang strategis perubahan iklim nasional REDD sebagai salah satu fokus utama |
| 17 | Yogyakarta, Mataram (NTB), Aceh, Papua, Jambi, Palangkaraya (Kalimantan Tengah), Palu (Sulawesi Tengah), and Bali | Bappenas, UN-REDD, mitra | Wakil pemerintah daerah dan pusat, swasta, LSM, perguruan tinggi dan lembaga penelitian, masyarakat setempat, mitra internasional | Strategi Nasional REDD+ |

Tabel 21. Lanjutan

| No. | Tempat/Waktu/ Kegiatan | Lembaga penyelenggara | Peserta | Lingkup/fokus |
|-----|---------------------------|--------------------------|-----------------------|---|
| 18 | Jakarta | Satuan Tugas REDD+ | Wakil pemerintah, LSM | Strategi Nasional REDD+ MRV Kelembagaan Pembiayaan Provinsi percontohan |

peraturan akhir tetap tidak mendorong penataan yang bertumpu pada hak masyarakat, dan kepemilikan oleh negara tetap menguasai tata cara pengakuan atas hak. DNPI mengusulkan agar rancangan tersebut disusun dengan mempertimbangkan hubungan antarsektor karena kementerian-kementerian bekerja sama secara erat dalam melaksanakan REDD; hal ini tidak terlihat dalam peraturan pada tahap akhir.

Contoh ini menunjukkan bahwa meskipun persyaratan untuk proses partisipatif dalam penyusunan peraturan secara teknis telah terpenuhi, namun hal ini tidak selalu berdampak pada hasil akhir, dan tidak diberikan alasan yang jelas mengenai diterima atau ditolaknya rekomendasi.

Organisasi-organisasi masyarakat sipil telah mengikuti berbagai saluran dan proses yang tersedia dalam hal pengembangan proyek REDD+ dan kebijakan pada sektor kehutanan. Sejumlah organisasi beberapa kali mengeluarkan pernyataan dan siaran pers tentang persoalan perubahan iklim, termasuk REDD+ sebagai kemungkinan penyelesaian atas perubahan iklim.

Organisasi-organisasi masyarakat sipil juga telah memberikan masukan atas proposal berbagai proyek atau program di Indonesia. Contoh yang paling nyata ialah masukan yang diberikan kepada pemerintah dan Bank Dunia tentang proses perumusan R-Plan Indonesia berdasarkan program FCPF. Tanggapan dari masyarakat madani mencakup rekomendasi berikut.

- FCPF hendaknya mempertimbangkan persoalan tata kelola oleh Pemerintah Indonesia; jika hal ini diabaikan, FCPF dianggap tidak mengakui masalah mendasar mengenai kehutanan di Indonesia.
- Hak masyarakat adat, kawasan pengelolaan dan sumberdaya alam mereka yang dilindungi berdasarkan UNDRIP hendaknya diakui dan dihargai dalam proses penyusunan R-Plan. Keselamatan manusia dan keberlanjutan lingkungan hidup hendaknya diletakkan di atas kepentingan ekonomi.
- FPIC hendaknya dimasukkan sebagai asas pokok dalam melibatkan masyarakat adat dan masyarakat

setempat dalam perancangan, pelaksanaan, dan aspek-aspek tata kelola lainnya dalam penyusunan R-Plan.

Perkembangan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa tingkat partisipasi pemangku kepentingan pada beberapa bagian dari proses kebijakan REDD+ telah meningkat, setidaknya secara sepintas. Sebagai contoh, upaya sistematis dilakukan untuk melibatkan seluruh pemangku kepentingan dalam penyusunan Strategi Nasional REDD+ melalui konsultasi di daerah dan diskusi kelompok terarah. Namun demikian, penting untuk meninjau sejauh mana masukan benar-benar mempengaruhi dokumen tahap akhir dari strategi. Kenyataan bahwa masyarakat madani disertakan dalam pembentukan tim teknis Satuan Tugas REDD+ menunjukkan upaya yang lebih sungguh-sungguh untuk melibatkan beberapa pihak di kalangan masyarakat. Akan tetapi, penting untuk memeriksa dengan cermat apakah dalam kenyataannya susunan tim ini memberikan peluang yang cukup bagi masyarakat untuk terlibat dalam penetapan kebijakan.

4.4 Pilihan dan proses kebijakan REDD+ mendatang

4.4.1 Tipe REDD+

Dalam versi terbaru Strategi Nasional REDD+, REDD+ dianggap terdiri dari kegiatan untuk mengurangi deforestasi dan degradasi, maupun kegiatan untuk SFM, konservasi dan peningkatan cadangan karbon (Satuan Tugas REDD 2011). Sampai dengan awal Desember 2010, lokasi untuk proyek percontohan belum dipastikan, tetapi beberapa tempat telah diusulkan di Kalimantan dan Papua, untuk dipertimbangkan selanjutnya oleh Satuan Tugas REDD+.¹²⁸

128 Agus Justianto dari Kementerian Kehutanan, pada Konsultasi Ahli Nasional dan Internasional dalam Pengembangan Strategi Nasional REDD+, Melia Bali, 31 Oktober–2 November 2010.

Pada tanggal 30 Desember 2010, Satuan Tugas REDD+ memilih Kalimantan Tengah (dari sembilan provinsi: Jambi, Sumatera Selatan, Aceh, Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Papua, dan Papua Barat; lihat juga Bagian 4.2.2) sebagai provinsi percontohan untuk kegiatan REDD+, sebagai bagian dari LoI antara Indonesia dan Norwegia. Keputusan ini dipublikasikan secara luas di Indonesia melalui siaran media dari Satuan Tugas REDD+. Dalam siaran tersebut, satuan tugas menjelaskan bahwa Kalimantan Tengah telah dipilih berdasarkan pertimbangan kualitatif dan kuantitatif, karena memiliki tutupan kawasan hutan terbesar ketiga di Indonesia dan sedang terancam oleh deforestasi besar dan pemerintah daerah di Kalimantan Tengah dianggap berniat sungguh-sungguh untuk melaksanakan REDD+. Akan tetapi, keputusan tersebut menimbulkan pertanyaan di banyak kalangan, khususnya mengenai kriteria pemilihan. Kecamannya ialah bahwa kesungguhan niat pemerintah daerah tidak cukup untuk mengatasi kerumitan permasalahan kehutanan di provinsi tersebut, dan tetap ada banyak hambatan, misalnya kesulitan perihal penyelesaian Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi meski ada kesungguhan niat dari gubernur. Pada akhirnya, wewenang untuk memilih provinsi percontohan ada pada Presiden.

4.4.2 Mekanisme pembayaran dan distribusi manfaat

Seperti yang ditunjukkan, terdapat permasalahan mendasar dalam hal kehutanan di Indonesia—seperti pengelolaan dan status penetapan kawasan hutan—yang harus diselesaikan terlebih dahulu agar REDD+ berhasil dilaksanakan. Segera setelah permasalahan tersebut teratasi dengan semestinya, langkah berikutnya ialah membahas mekanisme pembayaran dan bagi-hasil/distribusi manfaat dalam REDD+.

Peraturan Menteri Kehutanan No. 30/2009 tentang REDD menyatakan kembali perlunya kegiatan percontohan REDD+, peningkatan kemampuan, alih teknologi, dan perdagangan karbon sukarela dilakukan sebelum negara menyerahkan keputusan kepada UNFCCC tentang cara kerja REDD di tingkat internasional (Pasal 22(1)). Pasal 22(3) menyatakan bahwa dana pelaksanaan kegiatan REDD berasal dari semua pihak dalam UNFCCC dan sumber-sumber pendanaan lain yang sah menurut hukum. Saat ini, dana yang tersedia untuk skema REDD+ di Indonesia berasal dari hibah dan bantuan negara lain. Frasa ‘sumber-sumber pendanaan yang sah’ juga dapat meliputi bentuk-bentuk pendanaan lain, seperti pinjaman. Sebagai contoh, Program Investasi Hutan (FIP) Bank Dunia merupakan skema dengan komponen utang. Selain itu, Pemerintah Indonesia

telah menerima pinjaman sebesar AS\$300 juta dari Badan Kerjasama Internasional Jepang (JICA) dan AS\$300 juta dari Badan Pembangunan Perancis.¹²⁹ Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa satu cara pendanaan yang dituju oleh Pemerintah Indonesia sampai dengan 2020 mencakup hibah yang terbuka untuk pendanaan dari pasar karbon, misalnya skema pasar karbon sukarela.¹³⁰

Indonesia terpilih sebagai penerima FIP pada bulan Maret 2010, setelah dilakukan beberapa penilaian nasional untuk mengenali peluang investasi seperti pemulihan ekosistem, perkebunan skala kecil, hutan tanaman, pengembangan kesatuan pengelolaan hutan, dan SFM. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan sebagai bagian dari FIP sejak saat itu termasuk misi pencarian informasi awal pada bulan Agustus 2010.

Bagi-hasil dan pembayaran kompensasi diatur berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan No. 36/ Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung; ketentuan tentang bagi-hasil ditunjukkan pada Tabel 22. Sebagaimana dibahas dalam Bagian 4.2.3, terdapat perdebatan tentang keabsahan substansi peraturan ini berkaitan dengan pembayaran keuangan.

Masyarakat madani mengemukakan pengaturan pembagian, dengan menyebutkan adanya persoalan dalam bagi-hasil (CSF 2010). Perlu dicatat bahwa bagi-hasil *tidak* berkaitan dengan kegiatan yang disebut dengan ‘REDD’, tetapi untuk penyerapan dan penyimpanan karbon. Program tersebut serupa dengan REDD+, tetapi menggunakan terminologi berbeda karena saat ini tidak terdapat perjanjian internasional tentang REDD+.¹³¹

4.4.3 Menetapkan REL dan MRV

Lampiran Peraturan Kementerian Kehutanan No. 30/2009 berisi pedoman untuk menentukan emisi

129 ICW *kecam utang ke Bank Dunia untuk perubahan iklim*, 30 Mei 2010, Primair online, www.primaironline.com/berita/ekonomi/icw-kecam-utang-ke-bank-dunia-untuk-perubahan-iklim.

130 Diskusi pada Konsultasi Ahli Nasional dan Internasional dalam Pengembangan Strategi Nasional REDD+, Melia Bali, 31 Oktober–2 November 2010.

131 Pasal 4 peraturan tersebut menyatakan: Pelaksanaan skema usaha penyimpanan karbon dalam mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (REDD), dan penyimpanan karbon dalam kerangka mekanisme pembangunan bersih *diatur oleh Keputusan Menteri* [penambahan tekanan]. Ini menunjukkan bahwa ada pemisahan yang penting antara kegiatan penyerapan dan penyimpanan karbon dan REDD.

Tabel 22. Bagi-hasil dari usaha pemanfaatan penyerapan dan/atau penyimpanan karbon pada hutan produksi dan hutan lindung (Peraturan Menteri Kehutanan No. 36/Menhut-II/2009)

| Jenis hak | Proporsi hak | | |
|--|--------------|------------|------------|
| | Pemerintah | Masyarakat | Pengembang |
| Hutan rakyat | 10% | 70% | 20% |
| Hutan adat | 10% | 70% | 20% |
| Hutan tanaman | 20% | 20% | 60% |
| Hutan desa | 20% | 50% | 30% |
| Hutan kemasyarakatan | 20% | 50% | 30% |
| Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan Kayu di Hutan Alam (IUPHHK-HA) | 20% | 20% | 60% |

acuan Indonesia berdasarkan tingkat nasional dan daerah dan di lokasi kegiatan REDD+. Nampaknya Indonesia akan menggunakan kerangka nasional untuk REDD+ dengan pelaksanaan di tingkat daerah (provinsi, kabupaten/kota atau kesatuan pengelolaan). Kementerian Kehutanan bertanggung jawab atas penetapan REL nasional; tingkat emisi acuan di daerah ditentukan oleh pemerintah provinsi, kabupaten/kota dan disesuaikan dengan tingkat nasional. Di lokasi kegiatan REDD+, pelaku menentukan REL dan menyesuikannya dengan REL di tingkat nasional dan daerah.

Penyusunan REL merupakan salah satu poin dalam R-PP Indonesia yang diserahkan kepada FCPF dan dalam rencana kerja kegiatan UN-REDD. Beberapa kegiatan yang terkait dengan penetapan REL telah diusulkan untuk memastikan kesiapan REDD+. Berdasarkan UN-REDD, tinjauan metodologi dan konsultasi dengan pemangku kepentingan diperlukan untuk menetapkan REL. Kegiatan yang didukung oleh AusAID mencakup peningkatan kemampuan untuk menetapkan REL.

Tahapan penetapan REL di Indonesia ditunjukkan pada Gambar 7.

Proses ini menjadi bahan perbincangan yang sedang berlangsung karena sasaran pengurangan emisi sebesar 26% sebagaimana diumumkan oleh Presiden hanya didasarkan pada emisi tahun 2020.

Rancangan Strategi Nasional REDD+ menyatakan bahwa REL/emisi acuan untuk sektor kehutanan tahun 2020 sebesar 1,5 Gt CO₂e. Angka ini diperoleh dari perkiraan emisi sebesar 2,95 Gt CO₂e tahun 2020 sebagaimana tercantum pada SNC. Namun demikian, akan dilakukan penilaian lebih lanjut dan pengukuran yang disesuaikan terhadap angka ini (Bappenas 2010b).

Pembahasan tentang MRV sedang berlangsung; Satuan Tugas REDD+ sedang membahas penyusunan MRV dalam forum para pemangku kepentingan dan sampai dengan Juni 2012, sedang dalam proses pembentukan lembaga pelaksana MRV.¹³²

4.4.4 Distribusi manfaat

Rancangan Strategi Nasional REDD+ juga menyentuh persoalan yang berkaitan dengan distribusi manfaat dan tanggung jawab. Manfaat bersama merupakan ciri penting dalam skema pengurangan emisi karbon. Akan tetapi, tetap saja tidak jelas bagaimana manfaat bersama akan dinilai dalam kerangka kerja yang direncanakan; tampaknya ini akan menjadi hal lain yang perlu diperhatikan sebagaimana yang telah dicatat oleh beberapa pemangku kepentingan.¹³³

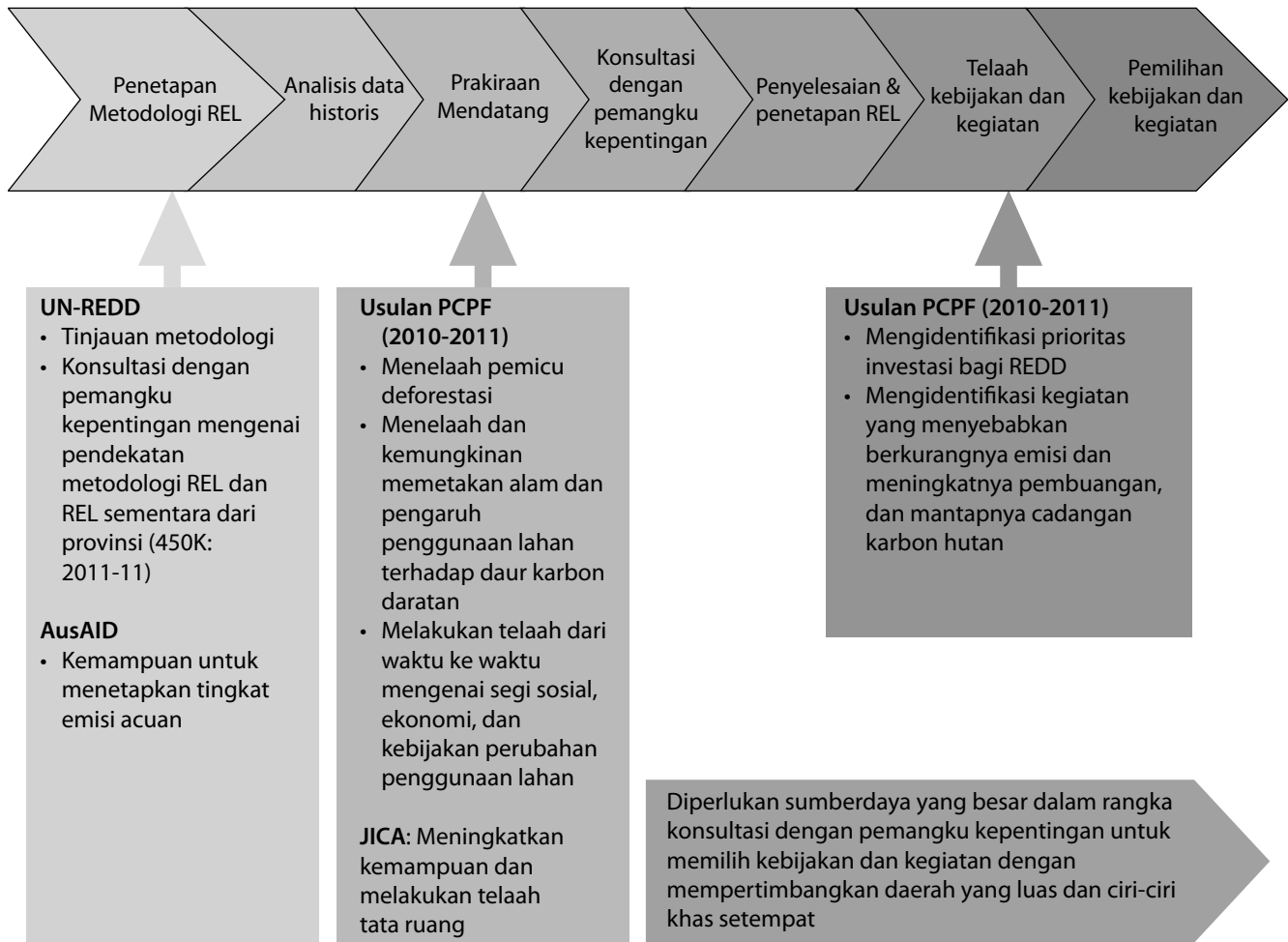
Penting untuk dipertimbangkan bahwa semakin rumit dan kompleks sistem yang dikembangkan untuk REDD+, maka semakin besar beban bagi negara berkembang yang berusaha memberikan sumbangsih yang positif bagi upaya mitigasi perubahan iklim melalui konservasi hutan. Kerumitan MPB yang telah menurunkan semangat pengembangan program penghutan/reboisasi perlu tetap diingatkan guna menjamin penetapan sistem yang sederhana namun tepat.

4.4.5 Usulan mekanisme partisipatif

Sifat partisipatif yang diusung dalam REDD+ terlihat jelas dalam cara kerja Satuan Tugas REDD+. Khususnya,

¹³² CIFOR memfasilitasi forum untuk membahas MRV dengan Satuan Tugas REDD+ pada 3 November 2010.

¹³³ Salah seorang yang mengangkat masalah ini adalah Anja Lillegraven, Koordinator Program Southeast Asia Rainforest Foundation Norwegia. Beberapa orang lainnya telah mencatat tentang perlunya cara khusus untuk menilai manfaat bersama dari skema REDD+.



Gambar 7. Tahapan penetapan tingkat emisi acuan (REL) per Maret 2010

Sumber: Sarsito (2010)

susunan tim teknis yang terdiri dari berbagai pemangku kepentingan (yang dibentuk untuk menunjang Satuan Tugas REDD+; lihat Bagian 4.1.3) menunjukkan bahwa masyarakat madani dilibatkan dalam proses penetapan keputusan penting yang berkaitan dengan pelembagaan REDD+, termasuk penyusunan Strategi Nasional REDD+, MRV, dan pengelolaan keuangan.

Rencana untuk melibatkan masyarakat pada masa mendatang diatur dalam rancangan Strategi Nasional REDD+. Rancangan tersebut mengusulkan penerapan FPIC untuk pelibatan masyarakat meskipun belum jelas siapa yang akan memberikan persetujuan ataupun asas yang dipakai. Namun demikian, dibandingkan dengan pola keikutsertaan masyarakat sebelumnya, dua perkembangan baru-baru ini memberi harapan dan lebih sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik.

4.4.6 Lembaga dan kebijakan

Masih belum jelas mengenai jenis lembaga yang pada akhirnya akan mengawasi pelaksanaan REDD+ di Indonesia. Namun jelas bahwa proses pembentukan lembaga dengan berbagai pemangku kepentingan sekarang ini berada dalam koordinasi Satuan Tugas REDD+ yang lebih tertata sebagaimana dibahas di atas. Hal penting untuk keberhasilan lembaga ini mencakup kewenangan yang cukup untuk menjalankan tugasnya, ditunjang dengan kerangka hukum yang memadai dan pemberlakuan asas tata kelola yang baik.¹³⁴

Akan tetapi seperti disebutkan di atas, meskipun dua sektor penting yang terkait dengan REDD+, yaitu pertanian dan pertambangan, memiliki wakil dalam

¹³⁴ Heru Prasetyo, wakil ketua UKP4 dan sekretaris Satuan Tugas REDD+, Hotel Le Meridien, Jakarta, 30 Desember 2010.

Satuan Tugas REDD+, keterlibatan mereka tampaknya kurang efektif sebagaimana diharapkan. Demikian juga, Kementerian Dalam Negeri, sebagai pihak yang bertanggung jawab atas otonomi daerah di Indonesia, hendaknya lebih dilibatkan karena REDD+ memiliki cakupan daerah.

4.4.7 Pembelajaran untuk kebijakan

Pembelajaran dari kegiatan percontohan belum dibahas secara jelas secara internal di Satuan Tugas REDD+ sekarang ini. Namun demikian, langkah awal yang dilakukan oleh UKP4 dalam membentuk satuan tugas tersebut ialah diskusi kelompok terarah dengan para penyelenggara kegiatan percontohan dari berbagai daerah.¹³⁵ Bappenas mengambil langkah serupa selama pengembangan versi awal rancangan Strategi Nasional REDD+.¹³⁶ Contoh ini menunjukkan bahwa pembelajaran dari kegiatan percontohan dilakukan, tetapi belum diterapkan.

Tim teknis yang dibentuk oleh Satuan Tugas REDD+ (lihat Bagian 4.1.3) bertanggung jawab untuk meninjau kemajuan di provinsi percontohan dengan menggunakan pendekatan model yang telah ditetapkan¹³⁷ untuk pengembangan REDD+ (yaitu pendekatan *nested modelling*). Tim teknis hendaknya mempertimbangkan untuk menyusun mekanisme yang tertata untuk menyalurkan pengetahuan dari provinsi percontohan dalam rangka pengembangan REDD+ ke seluruh Indonesia.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, Kalimantan Tengah merupakan daerah percontohan utama bagi kesiapan REDD+ dalam rangka LoI antara Indonesia dan Norwegia, dan akan menjadi tempat bagi berbagai kegiatan terkait REDD+.

135 Lokakarya Kelembagaan yang diselenggarakan oleh Satuan Tugas REDD+, Hotel Le Meredien, Jakarta, 30 Desember 2010.

136 Lokakarya Kelembagaan yang diselenggarakan oleh Satuan Tugas REDD+, Hotel Le Meredien, Jakarta, 30 Desember 2010.

137 Pendekatan melekat merupakan penerapan landasan penghitungan dan pemantauan karbon di tingkat nasional, sedangkan pelaksanaan REDD merupakan tugas pemerintah daerah (Cortez dkk. 2010).

5. Pengaruhnya terhadap keefektifan, efisiensi, dan kesetaraan REDD+ (3E)

Bab ini membahas pengaruh dari hal-hal yang dibahas dalam bab-bab sebelumnya (segi kelembagaan, politik, dan ekonomi, dan proses kebijakan REDD+) dari sudut pandang keefektifan, efisiensi, dan kesetaraan ('3E'). Bagian pertama menyajikan kebijakan nasional dan pengaruhnya bagi REDD+, dan menganalisis kebijakan mana yang mendorong atau memicu dan mana yang mengurangi deforestasi dan degradasi hutan. Bagian ke dua menelaah REDD+ dalam kaitannya dengan 3E.

5.1 Kebijakan nasional, 3E (Keefektifan, efisiensi, dan kesetaraan)

Bagian ini menelaah beberapa kebijakan nasional penting yang memengaruhi 3E dan mencatat kebijakan yang mendukung 3E.

5.1.1 Kebijakan nasional dan 3E

Sebagaimana dibahas dalam Bab 1, ada tiga pemicu utama deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia: (1) perubahan status kawasan hutan dari satu peruntukan ke peruntukan lain, seperti pengalihan lahan hutan menjadi perkebunan kelapa sawit, perladangan, pertambangan, pengembangan perumahan, dan kegiatan pembangunan lainnya; (2) pembalakan liar; dan (3) pembakaran (pembukaan) hutan dan semak. Dipahami bahwa tidak semua deforestasi dapat dihindari karena kebutuhan nyata pembangunan dan untuk menunjang mata pencarian rakyat. Akan tetapi, sebagian besar deforestasi dan degradasi hutan yang terjadi di Indonesia tidak direncanakan atau tidak direncanakan dengan baik. Pengamatan secara teliti mengungkapkan bahwa deforestasi yang tidak direncanakan, atau yang terjadi karena perencanaan yang buruk, bersumber dari persoalan yang lebih luas. Permasalahan ini meliputi perencanaan tata ruang yang buruk; landasan hukum atau penegakan hukum yang tidak memadai, yang menyebabkan ketidakpastian hukum; dan persoalan penguasaan lahan yang terus berlanjut. Selain itu, kurang efektifnya pengelolaan hutan—yang pada akhirnya menjadi penyebab penting atas tingginya laju deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia.

Berbagai permasalahan tersebut terkait langsung dengan kebijakan pemerintah. Seperti dibahas dalam bab-bab sebelumnya, beberapa kebijakan pemerintah terbukti telah memicu deforestasi dan degradasi hutan sedangkan kebijakan lainnya berpotensi mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan. Sebagai contoh, perencanaan tata ruang dapat memudahkan atau

sebaliknya, mencegah deforestasi dan degradasi hutan sedangkan kebijakan penegakan hukum kadang-kadang menciptakan peluang bagi pelanggaran undang-undang. Ini berlaku pada kebijakan perizinan sektor kehutanan dan kebijakan penggunaan lahan yang mendorong pemberian banyak izin secara berlebihan. Semua masalah kebijakan yang tidak tepat ini diperburuk oleh kurangnya peraturan yang menetapkan penguasaan lahan secara jelas, sah, dan diakui oleh khalayak luas, yang dapat mencegah sengketa yang sering berakibat degradasi dan deforestasi hutan.

5.1.2 Kebijakan nasional yang berpotensi mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan

Pemerintah telah menerbitkan beberapa kebijakan nasional yang, jika diterapkan dengan benar, dapat mencegah atau mengendalikan deforestasi dan degradasi hutan. Kebijakan ini tercermin dalam Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-undang Penataan Ruang, maupun dalam kebijakan lainnya tentang pembatalan izin pemanfaatan hutan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dan pembentukan kesatuan pengelolaan hutan di tingkat operasional.

Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pada tahun 2009, Undang-undang No. 32 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) diberlakukan. Apabila dilaksanakan sesuai dengan rohnya, undang-undang ini dapat berdampak mencegah atau mengendalikan deforestasi dan degradasi hutan. Artinya, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana terkandung dalam UUPPLH merupakan upaya untuk menerapkan pendekatan yang utuh dan menyeluruh pada kegiatan pembangunan dari awal perencanaan sampai pelaksanaan berdasarkan berbagai instrumen hukum dan kebijakan. UUPPLH mengharuskan Kementerian Lingkungan Hidup untuk menginventarisasi seluruh sumberdaya alam dari setiap instansi sektoral sebagai dasar penentuan kawasan ekoregion. 'Ekoregion' menurut UUPPLH meliputi semua segi atau ciri sumberdaya alam, ekosistem, dan keadaan geografis maupun seluruh masyarakat adat beserta budaya serta adatnya.¹³⁸ Hasil inventarisasi dan penetapan wilayah ekoregion ini kemudian menjadi dasar bagi

138 Penjelasan Pasal 2(h), UUPPLH.

pedoman perumusan Rencana Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup (RPPLH), di mana di dalamnya tercakup rencana untuk adaptasi dan mitigasi perubahan iklim.¹³⁹ Tindak lanjut dari RPPLH ialah penyusunan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), yang harus diperhatikan baik pada skala kebijakan maupun proyek.

Pemerintah pusat dan daerah diwajibkan melakukan KLHS sebagai bagian dari perumusan dan evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) maupun perencanaan dan perumusan kebijakan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, untuk setiap program yang berpotensi memiliki dampak negatif terhadap lingkungan hidup, termasuk Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Tujuan KLHS ialah untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dijadikan sebagai dasar dan terintegrasi ke dalam kebijakan, perencanaan, dan program pembangunan di daerah. Jika hasil KLHS menunjukkan bahwa rencana atau program pembangunan melebihi kemampuan lingkungan hidup untuk menopang atau mendukungnya, rencana atau program tersebut harus disesuaikan agar sejalan dengan rekomendasi KLHS, dan seluruh kegiatan yang melebihi batas daya dukung lingkungan hidup harus ditinggalkan.

KLHS juga dijadikan kriteria dalam menentukan jenis kegiatan mana yang wajib memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), yang ditentukan berdasarkan ukuran proyek. UUPPLH memperbaiki ketentuan mengenai AMDAL dari undang-undang sebelumnya melalui peningkatan akuntabilitas dalam pelaksanaan penyusunan AMDAL, lisensi bagi penilai AMDAL, memastikan pelaksanaan pembuktian dan sertifikasi seluruh dokumen AMDAL, dan memperjelas sanksi hukum jika gagal mematuhi peraturan tentang AMDAL. Menurut undang-undang ini, AMDAL ditetapkan sebagai salah satu syarat utama dalam pengajuan permohonan izin lingkungan yang merupakan prasyarat untuk memperoleh izin usaha.¹⁴⁰ Kemudian, setiap izin usaha yang diterbitkan akan gugur jika suatu saat AMDAL yang telah dibuat untuk menyertainya dicabut.

Oleh karena itu, UUPPLH memiliki pengaruh memperkuat peran AMDAL dalam rangka perizinan. Hal ini dilakukan dengan memadukan izin lingkungan ke dalam izin usaha sektoral, termasuk yang berlaku

pada kawasan hutan: jika izin lingkungan dicabut, izin usaha sektoral terkait secara otomatis akan dianggap tidak berlaku. Menurut UUPPLH (Pasal 36(1)), izin lingkungan dapat diterbitkan hanya setelah ada persetujuan atas dokumen AMDAL atau Upaya Pengelolaan Lingkungan & Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL & UPL). Undang-undang ini berdampak langsung bagi usaha kehutanan yang memerlukan AMDAL, misalnya HTI; ini memberi harapan bahwa kasus AMDAL yang tidak memenuhi syarat, asal-asalan, atau bahkan yang tidak memiliki AMDAL dapat diminimalkan. Dengan pengintegrasian izin lingkungan dan izin usaha juga diharapkan dapat menghapuskan kecenderungan di antara pemohon izin yang mengabaikan persyaratan izin lingkungan, yang menyebabkan permasalahan pada masa lalu.

UUPPLH juga memperkuat aturan penegakan hukum administrasi, perdata dan pidana. Sebagai contoh, UUPPLH mengatur sanksi (hukuman minimum sampai maksimum), memperluas batasan mengenai bukti, dan memidanakan pelanggaran atas baku mutu; undang-undang ini juga memasukkan unsur hukum pidana dan pengaturan tindak pidana korporasi. UUPPLH juga mengatur sanksi bagi pejabat yang didapati bersalah karena menerbitkan izin usaha sektoral yang sebelumnya tidak memenuhi persyaratan izin lingkungan. Meskipun berpotensi untuk mendorong dan memperbaiki penegakan hukum, hal ini harus disertai dengan perbaikan dukungan kelembagaan dan sumberdaya manusia.

Seperangkat instrumen pengelolaan dan perlindungan lingkungan serta ketentuan penegakan hukum ini diharapkan dapat berdampak positif bagi pelaksanaan REDD+—jika dilakukan dengan semestinya. Akan tetapi, peraturan pelaksanaan lebih lanjut dibutuhkan untuk memastikan bahwa UUPPLH dapat benar-benar memenuhi fungsi yang dimaksudkan.

Selain itu, proses AMDAL harus melibatkan keikutsertaan masyarakat. Jika dilakukan, maka ini akan berfungsi sebagai alat yang tepat untuk menjamin keadilan dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penerbitan izin pada sektor kehutanan, termasuk REDD+. UUPPLH dirancang untuk membuat proses penerbitan izin lebih terbuka. Selain itu, pertimbangan yang terkait dengan emisi dapat menjadi pertimbangan dalam izin lingkungan.

Tata Ruang

Beberapa ketentuan dalam Undang-undang No. 26/2007 tentang Penataan Ruang mendukung upaya untuk menurunkan laju deforestasi. Sebagai contoh, undang-undang ini menetapkan bahwa partisipasi masyarakat harus dilakukan secara

139 Pasal 6, UUPPLH.

140 Izin lingkungan merupakan syarat penerbitan izin usaha dan kegiatan: Pasal 40(1), UUPPLH.

obyektif, bukan bersekolongkol, untuk memastikan kepentingan umum yang lebih besar dipertimbangkan. Undang-undang ini juga menetapkan tindakan sanksi karena menerbitkan izin yang melanggar aturan. Jika undang-undang ini ditegakkan dengan benar, maka instrumen perencanaan tata ruang yang ada dapat lebih berhasil dalam memantau proses pembangunan, termasuk REDD+. Akan tetapi, ini akan bergantung pada kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan, pemantauan, dan penegakan undang-undang ini.

Dari sudut pandang keadilan, partisipasi masyarakat merupakan alat pokok untuk menjamin keterlibatan yang adil dalam proses kebijakan oleh semua pihak yang mungkin terkena dampak REDD+. Agar menyeluruh, kelompok masyarakat harus dilibatkan sejak tahap awal perencanaan dan penetapan batas hutan hingga permohonan instrumen RTRW.

Kebijakan lain

Seperti dijelaskan dalam Bab 3, otonomi daerah memicu percepatan deforestasi secara luar biasa, karena bupati diberikan wewenang untuk menerbitkan izin usaha kehutanan berskala kecil.¹⁴¹ Akibatnya, selama tahun-tahun awal otonomi, bupati di wilayah yang memiliki hutan, termasuk Kalimantan, menerbitkan ratusan izin hak pemungutan hasil hutan (HPHH),¹⁴² yang masing-masing mencakup areal tidak lebih dari 100 ha.¹⁴³ Semula izin ini diterbitkan semena-mena dan tanpa pertimbangan dampaknya bagi ekologi, lingkungan fisik dan sosial yang memadai; hasilnya ialah pembukaan hutan yang tersebar luas dan kerusakan parah pada kawasan hutan di seluruh Kalimantan. Menyadari pengaruh undang-undang ini, pemerintah pusat berupaya mengurangi dampaknya, misalnya dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan yang mencabut hak pemerintah daerah untuk menerbitkan izin tersebut. Gerakan ini berdampak menurunkan laju deforestasi

141 Kewenangan kepala daerah untuk menerbitkan izin didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 6/1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi, Peraturan Pemerintah No. 5/2000 tentang Kriteria dan Standar Penerbitan Izin Penggunaan Sumber Daya Hutan dan Izin Penggunaan Sumber Daya Alam di Kawasan Hutan dan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 310/1999 tentang Pemungutan Hasil Hutan.

142 Sebagai contoh, izin usaha untuk pemanfaatan sumberdaya kayu hutan.

143 Sebagai contoh, Kabupaten Sintang dengan 944 HPHH, 100 izin diterbitkan selama tahun 1999–2002.

sebesar hampir 300%. Mempertahankan kebijakan ini tampaknya merupakan hal yang dapat disarankan untuk saat ini, setidaknya sampai proses politik dan sistem pengelolaan di daerah membaik.

Kebijakan yang dibuat untuk mengatasi pembalakan liar (yang menyebabkan degradasi hutan hingga menjadikan deforestasi) mencakup prakarsa untuk membagi kawasan hutan menjadi KPH; KPH dikelompokkan menurut fungsinya menjadi tiga jenis: produksi, lindung, dan konservasi.¹⁴⁴ Tujuan kebijakan ini ialah untuk memudahkan pengelolaan hutan yang lebih efisien dan berkelanjutan sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Pemerintah telah menetapkan sasaran pembentukan 600 KPH dan 120 model KPH tahun 2014, yang berarti bahwa 65% kawasan hutan negara akan berada di bawah pengelolaan KPH (Lee dkk. 2011). KPH diharapkan tidak hanya membantu menyelesaikan masalah pembalakan liar, tetapi juga berperan sebagai mitra resmi proyek REDD+. Akan tetapi, sebuah analisis menunjukkan bahwa KPH bisa jadi memiliki kapasitas yang terbatas, sehingga menghambat kemampuannya untuk menjalankan fungsi ini (Lee dkk. 2011).

Undang-undang lain untuk mengatasi pembalakan liar mencakup Undang-undang Kehutanan dan UUPPLH, yang mengatur definisi kerusakan lingkungan sebagai akibat pembalakan liar. Beberapa peraturan terkait pemberantasan pembalakan liar dan perlindungan hutan: Peraturan Pemerintah No. 60/2009 jo Peraturan Pemerintah No. 45/2004 tentang Perlindungan Hutan, dan Peraturan Pemerintah No. 3/2008 jo Peraturan Pemerintah No. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Perumusan Pengelolaan Hutan dan Pemanfaatan Hutan. Selain itu, Instruksi Presiden No. 4/2005 bertujuan untuk meningkatkan keefektifan upaya pemberantasan pembalakan liar.

5.1.3 Kebijakan nasional yang berpotensi memperburuk deforestasi dan degradasi hutan

Seperti telah disebutkan sebelumnya, beberapa kebijakan berpengaruh mendorong atau memudahkan deforestasi dan degradasi hutan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Kebijakan tata ruang dan penggunaan lahan

Seperti dibahas di atas, penegakan Undang-undang Penataan Ruang secara benar dapat menyebabkan

144 Peraturan Pemerintah No. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan dan Penggunaan Hutan, yang diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 3/2008.

pengurangan laju deforestasi, khususnya apabila merupakan hasil deforestasi/eksploitasi sumberdaya hutan terencana. Namun dalam kenyataannya, undang-undang ini berpengaruh pada peningkatan deforestasi dan degradasi hutan, yang terjadi karena rencana tata ruang wilayah (RTRW) menetapkan batas kawasan hutan dan, dengan keadaan sekarang, tampaknya lebih cenderung berpihak pada kebutuhan sektor di luar kehutanan; ini terutama tampak ketika RTRW dibandingkan dengan pendahulunya, yaitu sistem Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Undang-undang Kehutanan menetapkan bahwa setidaknya 30% dari luas Daerah Aliran Sungai (DAS), atau luas daratan sebuah pulau, harus dipertahankan sebagai kawasan hutan. Meskipun undang-undang menyatakan bahwa aturan 30% ini semestinya tidak dijadikan pembenaran untuk mengalihkan fungsi hutan, kenyataannya berbeda. Sebagaimana disebutkan, otonomi daerah telah berpengaruh memperburuk keadaan hutan;¹⁴⁵ pemekaran wilayah sering memerlukan pengalihan lahan hutan untuk pembangunan sarana dan prasarana. Laporan terbaru menunjukkan bahwa 33 provinsi mengusulkan perubahan status 16,4 juta ha lahan hutan—meskipun tanpa kriteria yang jelas dan obyektif untuk pengubahan status kawasan hutan tersebut—tetapi Tim Terpadu hanya menyetujui perubahan atas 1,4 juta ha.¹⁴⁶ Kesenjangan ini mencerminkan keinginan kuat dari pemerintah daerah untuk mengonversi kawasan hutan untuk penggunaan lain. Rancangan akhir Strategi Nasional REDD+ secara jelas mengakui pentingnya mengatasi masalah ini, dengan menyoroti bahwa kurang efektifnya tata ruang merupakan persoalan besar yang mengarah pada deforestasi dan degradasi.

Kebijakan terkait penguasaan lahan

Seperti dibahas dalam Bab 2, kebijakan yang terkait dengan penguasaan lahan dipersulit oleh ketentuan yang bertentangan dalam Undang-undang Pokok Agraria dan Undang-undang Kehutanan, yang berdampak memicu kerusakan hutan. Ketidaksepakatan atas siapa yang seharusnya mengendalikan dan

mengelola kawasan hutan menimbulkan ketegangan besar dan bukan tidak jarang menyebabkan sengketa yang memanas dan kegiatan yang merusak. Kurangnya pengakuan formal atas masyarakat adat, hukum adat, dan haknya untuk terlibat dalam proses penetapan keputusan mengenai sumberdaya alam di tanah ulayatnya memperlemah kemampuan masyarakat adat untuk memantau dan mengendalikan apa yang terjadi di hutan mereka. Di sisi lain, terdapat bukti budidaya produksi, yakni kecenderungan penduduk desa untuk menyandarkan mata pencarian mereka pada perladangan dan pemungutan sumberdaya hutan di daerah sekitarnya yang terdekat. Pesatnya pertumbuhan penduduk saat ini dan kecenderungan ke arah perekonomian tunai mendorong permintaan akan lahan dan sumberdaya alam semakin bertambah, yang kemudian mendorong kerusakan hutan lebih besar.

Kurangnya kejelasan dan adanya kemungkinan sengketa yang terkait dengan penguasaan lahan ini dapat berpotensi menggerogoti program REDD+. Hal ini juga menghambat upaya memperoleh kesetaraan karena, seperti dijelaskan dalam Bab 2, menghalangi partisipasi masyarakat adat dalam REDD+. Di samping itu, masih belum ada mekanisme yang sederhana, murah, dan ramah-pengguna yang memungkinkan masyarakat adat untuk memperoleh akses formal mengelola kawasan hutan.¹⁴⁷

Gambaran umum kebijakan sektor kehutanan

Undang-undang Kehutanan sendiri, bersama dengan peraturan pelaksanaan dan aturan kehutanan lainnya, juga berperan dalam deforestasi dan degradasi hutan. Sebagai contoh, UU ini memberikan peluang untuk eksploitasi hutan alam yang masih dalam keadaan baik, sebagaimana terlihat dalam penegakan aturan yang lemah untuk membatasi pengembangan hutan industri dalam 'kawasan hutan produksi yang tidak produktif' (Undang-undang Kehutanan, penjelasan Pasal 28(1)). Kelemahan semacam itu sering timbul dari perbedaan peraturan pelaksanaan. Sebagai contoh, Peraturan Pemerintah No. 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan menyatakan bahwa izin untuk HTI diterbitkan pada lahan kosong, padang alang-alang atau semak belukar pada hutan produksi (Pasal 30(3)); akan tetapi, arahan ini diubah secara signifikan oleh Peraturan Pemerintah No. 3/2008, yang mengubah

145 Sampai dengan tahun 2009, terdapat 530 kabupaten/kota di Indonesia, naik dari 440 pada bulan Desember 2004. Lihat www.depdagri.go.id/basis-data/2010/01/28/daftar-provinsi and http://id.wikipedia.org/wiki/Jumlah_wilayah_administratif_di_Indonesia.

146 Data Tim Terpadu (2010) sebagaimana dikutip oleh Hariadi Kartodihardjo (Institut Pertanian Bogor), dalam 'Upaya penyelesaian sengketa dalam perencanaan tata ruang yang terkait dengan hutan negara', pemaparan Powerpoint pada seminar yang berjudul 'Penyelesaian sengketa dalam perencanaan tata ruang dalam hutan negara', Jakarta, 10 Agustus 2010.

147 Misalnya, walau proses pembentukan hutan desa telah memiliki koridor birokrasi yang jelas, kenyataannya, ini melibatkan proses yang panjang dan kacau yang memerlukan banyak waktu dan uang (komunikasi pribadi dengan FFI pada beberapa kesempatan, 2010–2011).

Peraturan Pemerintah No. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, dan hanya menyatakan bahwa hutan tanaman diprioritaskan pada hutan produksi yang tidak produktif, yang membuka kemungkinan dilaksanakan di seluruh kawasan hutan lainnya. Definisi 'hutan produksi yang tidak produktif' bahkan menjadi lebih kabur lagi dalam Peraturan Pemerintah No. 3/2008. Penjelasan Pasal 36(1)(c) menyatakan bahwa 'Yang dimaksud dengan "hutan produksi yang tidak produktif" ialah "hutan yang dicadangkan oleh Menteri sebagai areal pembangunan hutan tanaman"'. Dengan kata lain, ini menghapus adanya patokan obyektif tentang apa yang dapat dianggap sebagai lahan 'tidak produktif'.

Di samping itu, Undang-undang Kehutanan memungkinkan hutan untuk dimanfaatkan oleh sektor lain, misalnya pertambangan dan perkebunan, karena tidak menetapkan secara jelas kriteria konversi status lahan sehingga membuka banyak penafsiran atas peraturan pelaksanaannya. Sebagai contoh, Keputusan Kementerian Kehutanan No. 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan mengatur bahwa hutan konservasi dapat dilepaskan jika statusnya diubah secara bertahap, yaitu terlebih dahulu diubah menjadi hutan lindung atau hutan produksi dan kemudian menjadi APL. Akan tetapi, Pasal 4 jo Pasal 29 Peraturan Pemerintah No. 10/2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan menunjukkan bahwa hutan konservasi dapat diubah menjadi APL melalui persetujuan langsung Dewan Perwakilan Rakyat sehingga mempermudah dan membuka peluang lebih besar bagi perubahan kawasan konservasi menjadi nonhutan.

Kebijakan terkait otonomi daerah

Seperti dijelaskan sebelumnya, pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah telah meningkatkan laju deforestasi dan degradasi hutan karena izin kehutanan yang diterbitkan berlebihan, tanpa mempedulikan prinsip-prinsip pengelolaan yang benar, oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Kecenderungan serupa terjadi pada sektor perkebunan dan pertambangan. Undang-undang No. 19/2004 tentang Perkebunan dan Undang-undang No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara secara tegas memberikan kewenangan kepada pejabat daerah untuk menerbitkan izin perkebunan dan pertambangan. Selain itu, Peraturan Pemerintah No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan

Daerah Kabupaten dan Kota memberikan wewenang kepada pejabat daerah untuk memberikan izin usaha. Pada dasarnya, pelimpahan wewenang pembuatan perangkat peraturan kepada pejabat daerah, tanpa undang-undang yang tidak mendua, tanpa proses yang transparan, dan kekuasaan dan pengawasan yang ditetapkan secara jelas, telah menghasilkan banyak aturan yang tidak serasi sehingga menghasilkan izin yang tidak sesuai dan tumpang tindih, misalnya penerbitan izin perkebunan dalam kawasan hutan. Sebagai contoh, hanya 67 dari 352 perusahaan perkebunan memiliki izin pelepasan kawasan hutan; hanya sembilan dari 615 perusahaan yang aktif pada sektor pertambangan memiliki izin penggunaan kawasan hutan. Ketidakterbacaan dan pelanggaran atas undang-undang terjadi di lahan seluas 7 juta ha dari 15 juta ha hutan di Kalimantan Tengah (Satuan Tugas Anti Mafia Peradilan 2011).

Selain itu, kebijakan tata ruang, yang memberikan wewenang kepada pemerintah daerah (dengan mengusulkan RTRW, yang harus disetujui dan didukung oleh pemerintah pusat), juga sering menyebabkan deforestasi terencana, seperti diuraikan sebelumnya.

Jelaslah, pembangunan ekonomi daerah tetap menjadi prioritas pemerintah daerah. Perkebunan dan pertambangan menyumbang PAD dan memudahkan pembangunan prasarana yang kemudian memicu kegiatan ekonomi selanjutnya dan menciptakan lapangan kerja. Selain itu, penerbitan izin di daerah secara langsung dan tidak langsung meningkatkan dukungan politik bagi pimpinan daerah dan, pada saat yang sama, menjadi sumber pendapatan 'informal' bagi pejabat daerah di semua tingkat.

Mengingat fokus daerah pada ekonomi dan pembangunan, REDD+ akan berhasil hanya jika ada kompensasi kepada pemerintah dan perorangan atas 'biaya peluang' yang ditanggungnya karena 'batalnya' kegiatan ekonomi lainnya (yang digantikan oleh REDD+). Pemerintah daerah akan bersemangat untuk melaksanakan REDD+ hanya selama hal ini terbukti menguntungkan secara ekonomi. Keterlibatan mereka juga akan menuntut peningkatan kemampuan mereka untuk memantau dan mengevaluasi proyek REDD+. Namun demikian, REDD+ akan berpotensi menciptakan peluang bagi penggunaan dan eksploitasi sumberdaya hutan yang lebih setara, yang akan terwujud jika mekanisme pembagian manfaat mendukung pembagian secara adil atas manfaat yang dihasilkan oleh REDD+ di kalangan penduduk yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan.

Juga diperlukan peningkatan kesadaran tentang suara terbanyak dalam kelompok masyarakat, untuk mencegah manfaat menumpuk hanya pada kalangan elite setempat, sebagaimana terjadi pada awal penerapan otonomi daerah.

Tata kelola pemerintahan yang lemah

Hal yang menentukan dalam pelaksanaan REDD+ ialah sistem pengelolaan sumberdaya alam oleh pemerintah, khususnya sumberdaya hutan. Sistem tata kelola ini meliputi informasi, partisipasi, dan keadilan dalam proses penetapan keputusan pada sektor kehutanan, misalnya perumusan kebijakan dan penerbitan izin, serta hal-hal yang berkenaan dengan 'aturan berdasarkan hukum' (*rule of law*).

Secara umum, Undang-Undang Kehutanan dan peraturan pelaksanaannya kurang mengatur secara baik aspek informasi, partisipasi, dan keadilan—tiga hal pokok terkait akses—baik dalam proses penerbitan izin maupun perumusan kebijakan kehutanan. Pola yang sama terlihat pada sektor terkait, yaitu pertambangan dan perkebunan. Meskipun Undang-Undang No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik secara teoretis memberikan jaminan normatif keterbukaan informasi, termasuk pada sektor kehutanan, Undang-Undang yang berlaku sejak tahun 2010 tersebut belum berfungsi sebagaimana mestinya. Kegagalan dalam mengamankan sepenuhnya tiga hal pokok terkait akses ini pada akhirnya, menyebabkan meningkatnya laju deforestasi dan degradasi hutan, baik dari kegiatan yang terencana maupun yang tidak terencana. Sebagai contoh, kurangnya keterbukaan informasi menyebabkan penerbitan izin yang tumpang-tindih. Kurangnya keterbukaan kebijakan menyebabkan penerbitan izin perkebunan yang tidak tepat untuk kawasan hutan yang ditetapkan sebagai hutan lindung atau sebagai hutan produksi tetap. Tampaknya masalah izin yang tumpang tindih ini berkurang jika masyarakat memiliki keterbukaan informasi sepenuhnya tentang semua izin yang diterbitkan. Keterbukaan informasi dan kemudahan keikutsertaan dapat memungkinkan masyarakat, termasuk swasta, CSO, LSM, dan pers, untuk memastikan apakah izin yang telah diterbitkan untuk lokasi tertentu sejalan dengan peraturan yang ada.

Lemahnya penegakan peraturan yang memberikan amanat keterbukaan dan keikutsertaan pemangku kepentingan menyebabkan kurangnya saran dari masyarakat tentang keputusan yang berkenaan dengan penerbitan izin; selain itu, anggota masyarakat tidak dapat memantau setiap pelanggaran atas

undang-undang ataupun menemukan ketidakberesan dalam proses penerbitan izin. Akibatnya bukan hanya ketidaktersediaan data yang tepat—yang mutlak untuk penetapan keputusan berdasarkan informasi—melainkan juga penyalahgunaan wewenang di kalangan pembuat kebijakan. Selama hal ini diabaikan, pelanggaran atas peraturan yang berkaitan dengan proses penerbitan dan penggunaan izin akan berlanjut.

Faktor terpenting dalam kegagalan penegakan peraturan adalah lemahnya penegakan hukum, sebuah elemen yang mendorong banyaknya korupsi dalam sistem peradilan. Sampai tahap tertentu kelemahan ini telah diatasi dengan pembentukan Satuan Tugas Anti Mafia Peradilan, yang tugasnya mencakup pemberantasan praktik pengadilan yang buruk pada sektor kehutanan (Kompas 2010a, Tempo 2010). Hal lain yang berperan ialah aturan perundang-undangan yang saling bertentangan dan tumpang-tindih. Kelemahan sistem tata kelola, termasuk kelemahan aturan hukum, akan mengganggu keefektifan dan efisiensi REDD+. Lebih lanjut lagi, ini akan menghambat pembagian manfaat REDD+ secara adil kepada masyarakat; bahkan ketika hal tersebut memfasilitasi kemajuan bagi mereka yang memiliki akses ke pihak berwenang dan para pembuat kebijakan. Jelaslah, tata kelola, khususnya mengenai pengelolaan hutan dan sumberdaya alam, merupakan hal yang sangat penting yang akan menentukan keberhasilan atau kegagalan REDD+ dalam hal keefektifan, efisiensi, dan kesetaraan.

5.1.4 Alternatif kebijakan

Rancangan akhir Strategi Nasional REDD+ secara jelas mengakui pentingnya penyelesaian atas banyak masalah di atas; memang, ini menegaskan bahwa tata ruang yang tidak tepat menjadi masalah utama yang menyebabkan deforestasi dan degradasi. Seperti dibahas dalam Bagian 4.2.2, salah satu pilar dari strategi tersebut menitikberatkan pada peninjauan dan penguatan kebijakan dan peraturan, yang meliputi hal-hal yang berkaitan dengan tata ruang. Selain itu, strategi tersebut meliputi penguatan Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN) dan percepatan pembentukan KPH. Upaya yang diarahkan menuju tata ruang dan penggunaan lahan yang lebih baik dan lebih terpadu dapat lebih diperkuat dengan menghubungkan perencanaan tata ruang nasional, provinsi, dan kabupaten dengan kegiatan di daerah yang sekarang bersifat *ad hoc* berkenaan dengan pemetaan partisipatif oleh warga desa setempat, yang sedang berlangsung di beberapa desa di dalam kawasan hutan.

Ketidaktentuan penguasaan lahan merupakan masalah pokok dalam banyak sengketa penggunaan lahan,

dan karenanya, akan memberi dampak yang tidak diinginkan dalam pelaksanaan REDD+. Penguasaan hutan (beserta hak atas karbonnya) terkait dengan hak dan kewajiban REDD+; dengan demikian, ini akan menjadi persoalan ketika dana REDD+ mulai mengalir. Akan tetapi, reformasi penguasaan lahan sepertinya tidak akan terjadi dalam waktu dekat. Oleh karena itu, penyelesaian persoalan sedikit demi sedikit seperti pemberian hak pengelolaan desa kepada masyarakat adat dan masyarakat setempat di dalam kawasan hutan, akan memperkuat hak masyarakat setempat menurut hukum; kepastian yang lebih besar atas penguasaan lahan akan mengurangi kemungkinan sengketa sehingga memberikan lingkungan yang lebih stabil, yang akan menunjang keefektifan REDD+.

Rancangan strategi tersebut juga menekankan pentingnya tata kelola yang baik, keikutsertaan masyarakat, dan kesetaraan. Dalam konteks REDD+ pada khususnya, persoalan FPIC dan pengamanan (keuangan dan sosial) terkait sangat erat. Selain itu, karena REDD+ akhirnya akan melibatkan masyarakat setempat, maka perlu dirumuskan kebijakan yang menguntungkan, baik bagi masyarakat adat yang sering terpinggirkan maupun kelompok masyarakat tertentu seperti perempuan.

5.2 Evaluasi aspek-aspek utama REDD dari aspek 3E

Bab-bab sebelumnya, khususnya Bab 4, menelusuri masalah utama pada sektor kehutanan dan sektor terkait yang akan berpotensi mempengaruhi pelaksanaan REDD+. Namun demikian, harus diakui bahwa kebijakan pemerintah yang tepat, jika dilaksanakan sesuai dengan maksud dan tujuannya, akan dapat menciptakan peluang untuk pelaksanaan REDD+ secara optimal. Bagian ini membahas tantangan dan peluang REDD+, khususnya pada aspek keefektifan, efisiensi, dan kesetaraan.

5.2.1 Tantangan

Kebijakan pemerintah Indonesia, setidaknya yang dimasukkan ke dalam rancangan Strategi Nasional REDD+, bersumber dari keinginan untuk mengatasi permasalahan mendasar dalam bidang kehutanan dan pengelolaan lahan, serta memasukkan kesetaraan sosial, yang merupakan inti untuk memfungsikan REDD+ dengan benar. Akan tetapi, terbukti bahwa pelaksanaan yang benar merupakan hal yang tidak mudah, karena adanya kebutuhan nyata untuk pembangunan dan pertumbuhan ekonomi serta pengalaman masa lalu yang menunjukkan betapa sulitnya mengelola sumberdaya alam di bawah tekanan berbagai kepentingan. Selain itu, di samping sejumlah

besar tantangan, juga terdapat saling keterkaitan atau hubungan antara satu sama lain. Di antara tantangan yang rumit ini ialah kebutuhan untuk pembangunan.

Kebutuhan untuk pembangunan

Hal penting yang mempengaruhi pengelolaan sumberdaya alam ialah penetapan prioritas pembangunan yang melekat pada status Indonesia sebagai negara berkembang. Melalui kebijakan pembangunannya, pemerintah bertujuan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi sebesar 7% (pro-pertumbuhan), mengurangi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan (pro-rakyat miskin), dan memperbesar penyerapan sumberdaya manusia ke dalam pasar tenaga kerja (pro-pekerjaan). Meskipun sikap pro-lingkungan hidup muncul baru-baru ini, tiga pilar kebijakan ini tetap menjadi fokus utama. Fokus ini terlihat pada rencana jangka panjang dan jangka menengah pemerintah, yang menempatkan pendidikan dan kesehatan pada urutan teratas (Peraturan Presiden No. 5/2010). Persoalan lingkungan hidup timbul karena strategi untuk mencapai pembangunan masih sangat bergantung pada eksploitasi sumberdaya alam. Meskipun APBN mencantumkan sektor kehutanan hanya menyumbang sebesar 1% dari jumlah pendapatan negara, pendapatan dari kegiatan terkait seperti pertambangan berpengaruh langsung terhadap laju deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia.

Persoalan pembangunan terkait erat dengan kebutuhan akan lahan untuk kegiatan produksi dan perumahan. Ini dapat dilihat pada kebijakan pemerintah yang diterapkan dalam pengembangan Lumbung Pangan dan Energi Terpadu Merauke (MIFEE) di Papua. Seperti dijelaskan sebelumnya, pengembangan kawasan pedalaman, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dalam pembangunan, juga berdampak besar bagi deforestasi dan degradasi hutan.

Dengan demikian, REDD+ akan efektif sejauh terdapat dukungan yang memadai dari para pemangku kepentingan, dan selama keunggulan utamanya adalah dalam kontribusinya bagi ekonomi dan mata pencarian setempat.

Eksplorasi sumberdaya alam yang tidak berkelanjutan

Dampak merugikan akibat ketergantungan yang sangat besar dari negara dan rakyatnya pada eksploitasi sumberdaya alam diperbesar oleh kegagalan untuk mengintegrasikan berbagai kegiatan dan pelaksanaannya. Pendekatan sektoral yang terkotak-kotak sampai sekarang secara langsung

merongrong kelestarian eksploitasi sumberdaya di kawasan hutan, sebagaimana terlihat dalam berbagai izin pertambangan dan perkebunan di dalam kawasan hutan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah secara sewenang-wenang, di luar mekanisme yang benar dan tata cara penerbitan izin seperti yang ditetapkan dalam undang-undang. Selain itu, lemahnya pengawasan, pemantauan, dan pengendalian pengelolaan hutan oleh pemerintah pusat menyebabkan terjadinya praktik-praktik yang bertentangan dengan prinsip-prinsip keberlanjutan dan konservasi pada sektor kehutanan.

Instrumen yang semestinya diterapkan secara terkoordinasi agar memungkinkan keterpaduan berbagai sektor, seperti RTRW, masih diterapkan secara terkotak-kotak. Sebagai contoh, di Kalimantan Tengah, pemerintah daerah mendasarkan keputusan tentang penggunaan lahan pada Peraturan Daerah No. 8/2003 tentang Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Kalimantan Tengah sedangkan Kementerian Kehutanan menggunakan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK).¹⁴⁸

Meskipun tercantum di atas kertas, kerangka pikir penggunaan sumberdaya alam terpadu belum diterapkan atau dipraktikkan. Salah satu contohnya ialah AMDAL, yang bertujuan untuk memastikan eksploitasi sumberdaya alam berkelanjutan tanpa berdampak merugikan bagi lingkungan alam. Dalam kenyataannya, pejabat yang bertanggung jawab untuk menerbitkan izin memberlakukan AMDAL semata-mata sebagai prosedur teknis; akibatnya, terdapat contoh AMDAL yang sekadar disalin dari perusahaan lain di daerah lain, tanpa pengesahan resmi atas isinya, dan contoh lain yang izinnya diterbitkan tanpa AMDAL sama sekali, meskipun ini merupakan persyaratan hukum.

Pengkotak-kotakan pengelolaan sumberdaya alam akan mengurangi keefektifan REDD+ dalam mengurangi deforestasi dan degradasi hutan karena Kementerian Kehutanan tidak memiliki kendali atas kegiatan pada sektor lain; bahkan pada tahap awal penerbitan izin. Karena alasan ini, sangat penting untuk mengintegrasikan proses penerbitan izin lintas-sektor, yakni memastikan bahwa seluruh sektor mengikuti aturan yang sama dan mengetahui apa yang dilakukan oleh sektor lain. Ketidakberesan dapat dicegah dengan memperkuat aturan teknis dan meningkatkan kepedulian pembuat kebijakan tentang perlunya

pembangunan berkelanjutan. Reformasi birokrasi juga merupakan keharusan karena ketidakpastian hukum tentang penerapan instrumen peraturan yang berubah-ubah dan kegagalan sistem pemantauan; hal ini tidak hanya bersumber dari lemahnya kepedulian atau pemahaman, tetapi juga dari korupsi—karena kebutuhan atau keserakahan.

Desentralisasi dan otonomi daerah

Beberapa masalah yang bersumber dari desentralisasi dapat disebabkan oleh aspek politik otonomi daerah. Artinya, masalah timbul karena pihak pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengutamakan kepentingannya sendiri, tanpa memeriksa dan menimbang hasil pemeriksaan dan saran yang memadai dan efektif dari masyarakat. Hal ini terjadi karena kekuatan masyarakat madani terbatas untuk terlibat dalam pemantauan dan pengendalian yang efektif. Aspek politik ini juga menimbulkan penafsiran berbeda tentang hutan dan kawasan hutan, maupun wilayah hukum dan kewenangan untuk memberikan atau menghilangkan hak atas hutan/kawasan hutan (Capistrano 2008). Secara politis, keberhasilan otonomi di tingkat kabupaten/kota di Indonesia diukur dari kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan asli daerah (PAD) (Barr dkk. 2006: 67–69, Gunawan 2005: 6). Selama tahun-tahun awal otonomi daerah, banyak daerah menerbitkan izin kehutanan sebagai cara untuk menghasilkan PAD sebanyak-banyaknya. Pemerintah daerah juga menjadi mahir mereka-reka dan membebaskan berbagai macam retribusi. Kementerian Dalam Negeri, dalam tinjauan tentang peraturan daerah, menemukan bahwa banyak peraturan daerah tentang retribusi yang berlawanan dengan undang-undang atau peraturan pada jenjang yang lebih tinggi yang berlaku. Akibatnya, selama tahun 2002–2009, Kementerian Dalam Negeri mencabut 406 peraturan daerah tentang retribusi daerah.¹⁴⁹ Pada tahun 2010, Kementerian Dalam Negeri menyarankan pencabutan lagi kira-kira 1.000 peraturan daerah tentang pajak dan retribusi (Republika 2010).

Pada saat yang sama, tidak terdapat kriteria atau mekanisme pemantauan yang jelas untuk menilai kinerja pemerintah pusat atau daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup (dan hutan).

Selain itu, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang tidak serasi dan terkadang berseberangan merupakan hambatan besar bagi keberhasilan pelaksanaan REDD+ karena kebutuhan dan prioritas

148 Laporan Tim Terpadu Paduserasi TGHK dan RTRWP Kalimantan Tengah, Kementerian Kehutanan, 2009.

149 Daftar Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pencabutan Peraturan Daerah dan KDH, 2002.

yang bertentangan antara pemerintah pusat dan daerah, pembagian kewenangan yang tidak jelas, dan tidak adanya mekanisme akuntabilitas yang transparan dan efektif.

Korupsi, kolusi, dan nepotisme

Seperti dinyatakan sebelumnya, tata kelola masih lemah dalam hal keterbukaan informasi, keikutsertaan, dan keadilan. Di samping itu, upaya untuk memantapkan penegakan hukum, seperti pembentukan Satuan Tugas Anti Mafia Peradilan, belum menghasilkan manfaat sebagaimana diharapkan. Tidak adanya ketaatan terhadap aturan hukum di semua tingkatan pemerintahan akan membuat REDD+ rentan terhadap korupsi yang sekarang menandai birokrasi Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah. Kegagalan tata kelola semacam itu tidak hanya akan mengurangi keefektifan REDD+, tetapi juga mempengaruhi efisiensi dan kesetaraan.

Kewenangan dan tanggung jawab penegakan hukum terletak pada pemerintah pusat. Kelemahan dalam penyiapan otonomi daerah akan terus bermasalah selama tidak ada mekanisme akuntabilitas yang jelas dan kebijakan yang tumpang-tindih memungkinkan peluang besar bagi pejabat setempat dan tokoh daerah untuk mengutamakan kepentingan sendiri melalui tindak korupsi. Banyaknya korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam penegakan hukum dan birokrasi dipermudah oleh terbatasnya keikutsertaan masyarakat dan kurangnya keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan. Sampai masalah ini diatasi, kebijakan yang tidak bertanggung jawab dan menguntungkan diri sendiri yang menurunkan kesejahteraan dan kepentingan umum, termasuk yang menyangkut penggunaan sumberdaya hutan, akan terus berlangsung.

Kemampuan untuk pemantauan, pelaporan, dan verifikasi (MRV)

Pemantauan dan pelaporan merupakan tanggung jawab pemerintah pusat sedangkan verifikasi umumnya menjadi tugas lembaga independen. Secara keseluruhan, saat ini kemampuan Indonesia yang diperlukan untuk pemantauan dan pelaporan yang efektif masih kurang meskipun telah dilakukan upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintah pusat. Sebagai contoh, Indonesia telah mengembangkan Inventarisasi Hutan Nasional (NFI) dan membangun Sistem Penghitungan Karbon Nasional Indonesia (INCAS). Sebaliknya, pemerintah daerah masih sangat kurang kemampuannya.¹⁵⁰ Saat ini sistem dan lembaga MRV sedang dikembangkan (lihat

150 Dari berbagai forum konsultasi di daerah tentang Perumusan Strategi Nasional REDD+, diselenggarakan di tujuh kota di seluruh Indonesia. Urusan ini diserahkan kepada pemerintah pusat dengan harapan dapat memelopori tindakan peningkatan kemampuan daerah.

Bab 4). Lagi pula, kemampuan masyarakat madani dalam pemantauan dan pengendalian masih tidak merata dan terbatas pada kelompok atau organisasi tertentu saja.¹⁵¹

Tata ruang

Meskipun dibutuhkan batas kawasan hutan yang jelas dan penataan ruang yang berdasarkan pada pembangunan berkelanjutan, hal ini masih kurang. Sampai dengan Mei 2012, baru 13 provinsi yang telah disetujui RTRWPnya—dan tidak satu pun dari provinsi-provinsi ini kaya akan sumberdaya alam atau hutan.¹⁵² Selanjutnya, kawasan hutan yang sangat luas telah diusulkan untuk direklasifikasikan sebagai bukan kawasan hutan karena adanya masyarakat yang tinggal dalam kawasan ini.¹⁵³ Penyelesaian RTRWP yang isinya telah diselaraskan dengan data Kementerian Kehutanan merupakan prasyarat pokok bagi penetapan batas dan status hukum lahan yang jelas.

Penguasaan lahan

Persoalan penguasaan lahan memerlukan penyelesaian segera karena sengketa berlarut-larut yang timbul akibat peminggiran terus-menerus dan terbatasnya akses atas mata pencarian bagi masyarakat adat dan masyarakat yang tinggal di kawasan hutan cenderung berdampak negatif terhadap sumberdaya hutan. Seperti dibahas dalam Bab 2, sumber masalah ini ialah ketidakpastian perihal pengakuan hukum terhadap masyarakat adat, yang merupakan sumber pengaduan dan gugatan atas lahan. Bahkan meskipun hak masyarakat adat untuk memasuki hutan diakui secara hukum, penerapan hak ini dalam kenyataannya terbatas. Akibatnya, akses masyarakat adat terhadap hutan masih terbatas atau kurang baik; hal ini khususnya berlaku ketika terdapat kepentingan yang lebih kuat terhadap hutan ini.

Karena kelompok tersebut tinggal di dalam hutan dan sangat bergantung pada hutan, persoalan penguasaan lahan yang tidak terselesaikan akan memperlemah REDD+. Oleh karena itu, penetapan penguasaan lahan secara jelas dan tegas sangat penting untuk menjamin kepastian kepemilikan dan, selanjutnya, pembagian manfaat yang setara. Penyelesaian persoalan penguasaan lahan memerlukan proses penelaahan dan kesepakatan yang melibatkan semua pihak terkait—khususnya

151 Organisasi internasional seperti TNC dan WWF biasanya memiliki kemampuan yang memadai dalam program *demonstration activities*.

152 Pemaparan oleh Direktorat Jenderal Penataan Ruang, 2 Februari 2011.

153 Komunikasi pribadi dengan Hariadi Kartodihardjo (Institut Pertanian Bogor), tentang rapat Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengumpulkan saran dalam rangka melepas lebih kurang 24 juta ha hutan karena adanya desa setempat dan masyarakat lainnya di sana, Juni 2010.

kelompok masyarakat adat setempat—dengan tujuan untuk merumuskan dan membuat kebijakan, undang-undang, dan peraturan yang adil.

Pembiayaan

Indonesia berupaya mendapatkan bantuan untuk program perubahan iklimnya dengan menghubungkan sumberdaya keuangan internasional dengan strategi investasi nasional. Untuk itu, Indonesia membentuk Dana Perwalian Perubahan Iklim Indonesia (ICCTF) di bawah Bappenas pada tahun 2009. Akan tetapi, ICCTF belum menjadi koordinator pusat untuk masalah keuangan perubahan iklim. Bukti atas hal ini terlihat pada LoI antara Indonesia dan Norwegia, yang mengharuskan pembentukan lembaga baru untuk mengelola keuangan pada sektor kehutanan; pembentukan lembaga tersebut merupakan kewajiban Satuan Tugas REDD+.¹⁵⁴ Tantangan besar lain tentunya akan muncul selama pelaksanaan REDD+, yang berkenaan dengan pembagian manfaat REDD+, di mana pembagian dan pembayaran atas kompensasi terkait penyerapan dan penyimpanan karbon merupakan hal terpenting. Pengelolaan penerimaan Indonesia yang berasal dari sumberdaya alam, khususnya dari hutan (misalnya pembagian dan penggunaan dana DR), masih belum memuaskan meskipun telah menunjukkan adanya perbaikan (lihat Bab 2). Selanjutnya, karena tidak adanya mekanisme yang mengaitkan pembagian dan peruntukan penerimaan dari sumberdaya alam dengan kinerja, maka tidak ada insentif untuk berkinerja secara baik.

Partisipasi dan koordinasi vertikal

Kewenangan negara untuk menetapkan tujuan, penggunaan, pemeliharaan, dan bahkan status hukum sumberdaya alam, semuanya bersumber pada UUD 1945, yang menempatkannya pada kedudukan penting dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Dalam tingkat pemerintahan yang lebih rendah, terdapat koordinasi vertikal yang buruk antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang ditandai dengan beberapa masalah (seperti dibahas sebelumnya), termasuk pembagian kewenangan yang tidak jelas, yang akhirnya menyulut sengketa terpendam dan perselisihan baru. Dalam keadaan seperti ini, sulit untuk menjamin keefektifan REDD+.

Sehubungan dengan partisipasi masyarakat, beberapa undang-undang yang benar-benar mempertimbangkan partisipasi masyarakat bersifat umum dan cenderung tidak dilaksanakan sepenuhnya. Reformasi dalam hal

ini akan mencakup peneguhan hak masyarakat adat setempat dan pemastian partisipasi masyarakat serta pembagian manfaat yang setara dan adil.

Koordinasi horizontal

Pengelolaan sumberdaya alam dan eksploitasinya oleh berbagai sektor terus terkotak-kotak. Hal ini terutama berlangsung dalam pengelolaan hutan karena banyaknya pemangku kepentingan untuk mengeksploitasinya. Segmentasi ini disebabkan oleh ketidakselarasan antara peraturan yang mengatur ruang yang sama. Seperti dijelaskan di atas, undang-undang dan peraturan yang bertentangan dan/atau tumpang tindih pada sektor kehutanan, perkebunan, dan pertambangan telah menyebabkan perubahan besar dalam fungsi kawasan hutan yang seharusnya tidak diberi izin.

Kelemahan dalam kerangka peraturan diperburuk oleh cara masing-masing lembaga, badan atau pejabat dalam menyusun rencananya sendiri sesuai dengan fungsi sektoral dan kewajibannya sendiri, dengan sedikit atau tanpa pertimbangan terhadap kepentingan sektor, masyarakat, atau lingkungan lain. Perbedaan tujuan, sasaran, dan perencanaan menyebabkan rencana yang saling bersaing dan/atau tumpang-tindih dan, akhirnya, bertentangan dalam hal penggunaan dan kewenangan.

Sampai sekarang, permasalahan koordinasi antarsektor dan badan telah ditangani melalui pendekatan lintas-sektoral yang bersifat sementara (misalnya pembentukan Tim Terpadu semacam ini untuk mengawasi perubahan kategori kawasan tertentu dari hutan menjadi bukan hutan). Akan tetapi, lembaga Tim Terpadu semacam ini memiliki kelemahan yang melekat karena sifatnya bukan struktural dan para anggotanya tidak fokus sepenuhnya pada penanganan persoalan karena bukan merupakan tanggung jawab pokok mereka.

Mengingat REDD+ akan bergantung pada keberhasilan koordinasi dengan Kementerian Keuangan dan Bappenas serta kementerian lain terkait, koordinasi horizontal yang tidak efektif akan merongrong keefektifan dan efisiensi REDD+.

5.2.2 Peluang dan potensi Kepemimpinan yang tegas

Niat untuk mengintegrasikan skema REDD+ ke dalam kebijakan pemerintah terlihat dalam sejumlah langkah yang dilakukan oleh pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, khususnya pernyataan Presiden tentang komitmen untuk mengurangi emisi secara sukarela pada tahun 2020 sebesar 26% secara mandiri atau sebesar 41% dengan bantuan internasional. Komitmen ini dinyatakan kembali

154 Pemaparan oleh Satuan Tugas REDD+ pada Lokakarya Kelembagaan yang diselenggarakan oleh Satuan Tugas REDD+, Hotel Le Meridien, Jakarta, 30 Desember 2010.

dalam beberapa forum. Pernyataan maksud ini telah menjadi dasar bagi berbagai upaya tingkat nasional yang dirancang untuk mencapai sasaran tersebut. Tindakan selanjutnya yang dilakukan secara langsung untuk mempercepat pengintegrasian REDD+ ke dalam kerangka kerja kebijakan ialah penandatanganan LoI dengan Norwegia pada tanggal 26 Mei 2010. LoI ini menempatkan Ketua UKP4 sebagai penanggung jawab atas pelaksanaannya, yang dapat dilihat sebagai tindakan nyata dalam mewujudkan REDD+, karena pengaruh kedudukan UKP4 dalam Kabinet Indonesia Bersatu II, yang menilai kinerja seluruh kementerian.

Langkah penting lainnya ialah pembentukan Satuan Tugas REDD+ (lihat Bab 4). Karena diketuai oleh Ketua UKP4 dan mencakup para wakil menteri serta pimpinan lembaga terkait sebagai anggotanya, Satuan Tugas REDD+ merupakan lembaga kuat yang memiliki kemampuan untuk menetapkan keputusan strategis.

Pelibatan masyarakat secara aktif dan kebebasan pers yang berkembang

Secara umum, tingkat pendidikan di Indonesia masih rendah, dengan hanya 12,72 juta orang yang mencapai pendidikan menengah atau tinggi (BPS 2010b). Namun demikian, CSO secara aktif ikut serta dalam proses penetapan keputusan REDD+ di tingkat nasional dan daerah.

Hal yang mendorong tindakan proaktif ini ialah kecenderungan menuju kebebasan pers yang muncul setelah Orde Baru (von Luebke 2009); kebebasan ini terutama disebabkan oleh Undang-Undang Pers tahun 1999, yang menghapus pengawasan pemerintah atas media melalui sistem penerbitan izin media. Meskipun beberapa masalah masih ada, seperti wartawan yang diancam cedera fisik (Sudibyo 2010), secara umum, pers sekarang memiliki kebebasan dan pengaruh yang pada hakikatnya lebih besar dalam proses penetapan keputusan dan kebijakan. Oleh karena itu, media memiliki kemampuan dan kekuatan yang lebih besar untuk mempengaruhi perlindungan dan konservasi hutan di Indonesia melalui program REDD+.

Makin besar kepedulian masyarakat atas pengelolaan hutan yang salah, makin besar pula peluang untuk melibatkan mereka dalam upaya memperbaiki pengelolaan hutan dan sumberdaya alam.

Peraturan yang ada yang menyertakan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan

Seperti dijelaskan sebelumnya, saat ini terdapat banyak undang-undang yang mengatur persoalan terkait pembangunan berkelanjutan, termasuk

Undang-undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Penataan Ruang, dan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik; yang kesemuanya bersama-sama membentuk landasan hukum yang membantu menunjang pengelolaan hutan berkelanjutan.

Rancangan Strategi Nasional REDD+ dan pengelolaan hutan secara menyeluruh

Rancangan Strategi Nasional REDD+ mengidentifikasi permasalahan dasar dalam pengelolaan hutan dan sumberdaya hutan, misalnya tata ruang, tata batas hutan, penguasaan (hak milik) hutan, penegakan hukum, dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Rancangan Strategi ini memperjelas bahwa penyelesaian atas masalah ini merupakan prasyarat bagi pelaksanaan REDD+ dan reformasi pengelolaan hutan.

Apabila permasalahan pokok ini teratasi, REDD+ akan lebih mungkin mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan secara efektif dan efisien, dan dengan demikian mengurangi emisi gas rumah kaca. Penyelesaian permasalahan pokok memerlukan biaya dan upaya besar, termasuk tindakan politik, tetapi selama permasalahan ini ada, akan mustahil untuk mengurangi deforestasi dan emisi yang menyertainya.

Meskipun tidak ada kesepakatan internasional tentang kerangka kerja REDD+, seperti yang tercermin pada hasil COP 17 di Durban (Nzunda dan Mahuve 2011), Pemerintah Indonesia terus melanjutkan upayanya dalam mengarusutamakan REDD+. Sebagai contoh, pada pertengahan tahun 2011, masa tugas Satuan Tugas REDD+ diperpanjang, revisi pertama Peta Indikatif Penundaan diterbitkan dan pada awal tahun 2012, Keputusan Presiden No. 3/2012 tentang Tata ruang Kalimantan diterbitkan.¹⁵⁵

Sejak Agustus 2011, proses penyusunan rancangan Strategi Nasional REDD+ telah selesai. Akan tetapi, sampai awal Juni 2012, strategi tahap akhir masih belum dituntaskan dan diterbitkan secara resmi.

Namun demikian, tindakan yang dilakukan sampai sekarang menunjukkan bahwa pemerintah terus melihat skema REDD+ sebagai pilihan yang layak untuk mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia.

¹⁵⁵ Keputusan tersebut mencakup Kalimantan, yang 45%-nya berupa hutan ('paru-paru dunia'); sebagian di antaranya akan digunakan untuk memenuhi kebutuhan energi, pertambangan, dan produksi makanan (lihat www.redd-indonesia.org).

6. Kesimpulan

Laporan ini meninjau pemicu deforestasi dan degradasi hutan, menguraikan lingkungan kelembagaan dan ekonomi politik REDD+ di Indonesia, dan mendokumentasikan proses penyusunan kebijakan nasional REDD+ selama periode 2007–2011. Seperti ditunjukkan, beberapa tantangan kontekstual perlu ditangani untuk menciptakan keadaan yang memungkinkan bagi REDD+. Persoalan yang sama juga harus diatasi untuk memperbaiki tata kelola hutan Indonesia.

Pemerintah Indonesia telah berkomitmen pada tingkat nasional dan internasional untuk mengatasi tantangan perubahan iklim serta untuk menggunakan imbalan karbon hutan untuk menata reformasi sektor kehutanan. Indonesia telah berkomitmen untuk mengurangi emisinya dari penggunaan lahan, perubahan penggunaan lahan, dan kehutanan (LULUCF) sebesar sedikitnya 26% pada tahun 2020. Salah satu cara yang direncanakan oleh Indonesia untuk memenuhi sasaran ini ialah dengan mengurangi emisinya dari deforestasi dan degradasi hutan, melalui mekanisme REDD+. Dengan melaksanakan REDD+, Indonesia akan memenuhi syarat untuk menerima pembayaran keuangan berdasarkan kredit karbon hutan. REDD+ menawarkan kemungkinan dalam hal bentuk pembiayaan yang inovatif dan stabil bagi pemerintah daerah dan pengelolaan sumberdaya berbasis masyarakat. REDD+ juga dapat membantu dalam distribusi manfaat untuk pengembangan masyarakat yang sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat dan daerah.

Di beberapa daerah di Indonesia, khususnya di Jawa, tutupan hutan telah menunjukkan kenaikan sebesar hingga 4% dalam dasawarsa terakhir. Walaupun ada kecenderungan sedikit menurun, laju deforestasi di kebanyakan wilayah di Indonesia masih sangat mengkhawatirkan. Bukti terkini telah memastikan laju tahunan deforestasi sebesar 2,7% di Sumatera dan 1,3% di Kalimantan selama kurun waktu 2000–2010. Kegiatan yang langsung menambah deforestasi dan degradasi hutan terus berlangsung. Penyebabnya termasuk pengalihan hutan untuk penggunaan lain seperti pertanian dan pertambangan, pembalakan liar, serta kebakaran hutan dan lahan, yang terakhir disebut ini sering berkaitan dengan pengeringan hutan rawa gambut. Semuanya ini didorong oleh antara lain

berlanjutnya ketergantungan negara pada ekstraksi sumberdaya alam, pasar yang menguntungkan dan permintaan yang tinggi untuk produk dari hutan, baik di pasar domestik maupun luar negeri, serta sistem tata kelola yang lemah di pusat dan daerah. Berkurangnya tutupan hutan juga berkaitan dengan pertumbuhan penduduk secara alami dan perubahan kependudukan seperti yang disebabkan oleh program transmigrasi.

Deforestasi terkait secara rumit dengan struktur perekonomian Indonesia, yang masih bergantung pada penerimaan dari sumberdaya alam. Ketergantungan ini telah membentuk lanskap ekonomi politik negara dan kelembagaan negara ini dan mempengaruhi sektor kehutanan dan kemudian, REDD+. Kerumitan ini menyangkut sistem, luas, dan keterbatasan kapasitas, lemahnya tata kelola pada lembaga-lembaga yang terkait dengan penggunaan lahan, proses tata ruang yang belum selesai, dan seringnya terjadi sengketa penguasaan lahan dan sumberdaya. Hal ini diperburuk oleh proses desentralisasi dan devolusi kepada pemerintah daerah, termasuk dalam hal menghasilkan pendapatan pemerintah daerah tanpa pada saat yang sama meningkatkan kemampuan pemerintah daerah untuk melaksanakan tanggung jawab baru mereka.

Namun demikian, harus diakui bahwa Pemerintah Indonesia telah melakukan kemajuan besar dalam mengatasi tantangan tata kelola yang sedemikian luas. Banyak pimpinan setempat dan daerah, anggota DPR, dan pejabat tinggi di tingkat pusat yang terbukti bersalah menerima suap atau terlibat dalam tindak korupsi lainnya telah diseret ke pengadilan dan dipenjara. Lembaga independen yang memastikan bahwa tata kelola yang lebih baik di pemerintahan dan swasta, seperti KPK dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), telah dibentuk dan diberi kewenangan besar. Undang-Undang Anti Pencucian Uang diundangkan tahun 2003 dan direvisi tahun 2010. Media dan masyarakat madani sekarang menikmati kebebasan yang jauh lebih besar dibandingkan dengan pada masa lalu dan berkontribusi secara efektif dalam memastikan keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam penetapan keputusan.

Persoalan utama yang telah diidentifikasi dibahas di sini.

Tantangan besar untuk mengatasi hak kepemilikan dan memperjelas batas hutan

Dari keseluruhan luas wilayah Indonesia, lebih dari 70% (atau sekitar 130 juta ha) berada di bawah kewenangan Kementerian Kehutanan. Undang-Undang Kehutanan jelas menetapkan lahan ini sebagai kawasan hutan; undang-undang yang sama juga menunjukkan bahwa kawasan tersebut harus dikukuhkan dan ditetapkan sebagai kawasan hutan. Sampai sekarang, hanya sekitar 10% yang telah dikukuhkan, yang menyebabkan beragam penafsiran atas status hukum kawasan ini. Demikian pula, meskipun kawasan tersebut merupakan tanah negara menurut bunyi undang-undang, banyak di antaranya dihuni oleh masyarakat adat dan setempat yang menuntut hak adat, dan sering diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan besar, termasuk perkebunan kelapa sawit. Penguasaan hutan yang tidak pasti dan tidak jelas merupakan kendala bagi perbaikan pengelolaan hutan berkelanjutan.

REDD+ menciptakan nilai baru bagi hutan—karbon—yang akan menambah lapisan konflik lain karena adanya tambahan tuntutan baru terhadap lahan tersebut oleh berbagai kelompok pelaku. Hal ini memperkuat perlunya upaya untuk memperbaiki perencanaan tata guna lahan, tukar-guling lahan, dan pengoptimalan penggunaan lahan dengan menerapkan imbalan dan perencanaan penggunaan lahan yang tepat; untuk mendorong pengembangan perkebunan dan hutan tanaman di lahan terdegradasi di luar kawasan hutan; untuk membantu perencanaan penggunaan lahan yang tepat di lahan gambut; dan untuk mengamankan hak penguasaan lahan bagi pemilik lahan serta pemegang izin setempat.

Melindungi hak masyarakat yang bergantung pada hutan dan kelompok rentan

Kebijakan dan proyek REDD+ menyodorkan risiko baru bagi masyarakat yang bergantung pada hutan dan kelompok rentan seperti masyarakat adat. Ketidakpastian penguasaan hutan dalam REDD+ mungkin melibatkan risiko bahwa hak adat tidak akan dihormati karena spekulasi lahan oleh investor, yang meniadakan akses terhadap lahan dan sumberdaya hutan. Risiko lain ialah bahwa masyarakat dapat terjebak ke dalam perjanjian hukum yang tidak menguntungkan, tanpa menyadari bahwa mereka dapat memperoleh pendapatan yang rendah, kewajiban hukum, denda, dan persyaratan teknis yang tinggi. Ada juga risiko standar ganda yang diterapkan, seperti hak masyarakat dibatasi untuk kebutuhan sehari-hari sedangkan hak untuk pengambilan hasil hutan secara komersial terus diberikan kepada orang luar dari

kalangan swasta dan pejabat pemerintah daerah atau nasional. Selain itu, pemusatan insentif REDD+ di daerah tertentu dapat memberi pengaruh yang merugikan, seperti bertambah masuknya pendatang dan sengketa pertanahan. Beberapa tindakan perlu dilakukan untuk mengurangi risiko selama perancangan dan pelaksanaan proyek REDD+. Hal ini meliputi: mencari kejelasan mengenai kepemilikan dan hak hukum semua pihak untuk mendapat manfaat dari karbon untuk menjamin keamanan kontrak dan ketepatan prakiraan penerimaan, meningkatkan kemudahan memperoleh informasi yang disederhanakan tentang REDD+ dalam bahasa setempat, menetapkan cara penyaluran penerimaan kepada masyarakat yang bergantung pada hutan dalam hal jenis manfaat, penerima manfaat, dan kesetaraan dalam pembagian manfaatnya, mengembangkan mekanisme penyaluran ketidakpuasan dan penyelesaian sengketa yang efektif, memberikan perhatian khusus pada kepentingan pembangunan yang lebih luas dari masyarakat dan pemerintah pusat serta pemerintah daerah dan bukan pada kepentingan khusus investor karbon, membantu mekanisme 'pembagian manfaat' awal dengan masyarakat yang bergantung pada hutan selama perancangan dan pengembangan setiap proyek REDD+ (misalnya pengukuran lapangan untuk penilaian dasar cadangan karbon, dan kesempatan kerja lain yang terkait dengan penetapan tata batas hutan, kegiatan pengelolaan kebakaran dan pemulihan hutan), menerapkan cara yang kreatif untuk pemantauan oleh masyarakat, dan memastikan pemantauan dan verifikasi oleh pihak ke tiga mengenai arus keuangan REDD+ untuk mengurangi korupsi, yang secara tidak adil dapat merugikan masyarakat miskin.

Tafsiran berbeda atas kerangka hukum oleh kelompok-kelompok dengan kepentingan masing-masing di tingkat nasional dan daerah

Kerangka hukum yang menjadi landasan untuk kegiatan kehutanan mencakup baik undang-undang dan peraturan sektoral tertentu maupun peraturan perundang-undangan 'lintas-sektor' yang lebih umum. Di dua provinsi—Aceh dan Papua—Undang-Undang Otonomi Khusus menambahkan dimensi ke tiga ke dalam kerumitan hukum dan peraturannya. Undang-Undang sektoral termasuk yang mengatur kehutanan, pertanian, dan pertambangan. Undang-Undang yang mengatur hal-hal lintas-sektor mencakup desentralisasi, keuangan, lingkungan, dan tata ruang. Tujuan terfokus undang-undang sektoral dan sifat umum dari peraturan perundang-undangan lintas sektoral telah menimbulkan sejumlah inkonsistensi dan bahkan saling bertentangan. Hal ini menciptakan ketidakpastian terkait undang-undang

yang mana untuk dipatuhi, yang menyebabkan kebingungan, ketidakefisienan, dan tindakan korupsi karena banyaknya landasan hukum yang memberi peluang bagi perilaku ‘mengambil keuntungan’.

Keterlambatan dalam menerbitkan peraturan pelaksanaan

Di Indonesia, undang-undang dibuat untuk memberikan pedoman umum atau rujukan tentang suatu bidang. Untuk melaksanakan undang-undang, arahan lebih rinci diperlukan melalui peraturan pelaksanaan. Saat ini, penundaan yang lama sering terjadi dalam menyusun dan menerbitkan peraturan pelaksanaannya. Hal ini menciptakan ‘kekosongan’ dalam undang-undang yang baru atau, dalam hal perubahan undang-undang, menyebabkan undang-undang yang digantikan masih terus dipakai. Sebagai contoh, peraturan pelaksanaan bagi Undang-undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup masih belum ada. Kekosongan ini menciptakan ketidakpastian mengenai pedoman yang lebih khusus yang harus dipatuhi dan dirujuk oleh proyek atau program REDD+ dalam menjalankan kegiatannya. Selain itu, kementerian-kementerian menggugat keabsahan beberapa peraturan, yang menimbulkan ketidakpastian dan kebingungan serta menjadikan peraturan tersebut tidak dapat dijalankan.

Fokus sektoral

Sebagian karena kinerja birokrasi yang dinilai berdasarkan pencapaian sasaran tiap sektor, program kementerian terkotak-kotak dan secara sempit berfokus pada tujuan sektornya. Demikian pula, tidak ada keterkaitan antarsektor dalam proses penganggaran. Hal ini terlihat dalam undang-undang dan peraturan sektor yang sering tidak mengacu pada undang-undang dan peraturan di luar sektornya walaupun terkait. Akibatnya ialah kurangnya koordinasi antarkementerian terkait yang merupakan masalah yang serius dan berkepanjangan. Ini merupakan tantangan penting karena sebagian sektor-sektor ini berperan penting dalam kegiatan yang terkait dengan deforestasi. Akan tetapi sampai sekarang, keberhasilan upaya untuk membuat lembaga koordinasi masih terbatas: struktur ini ada, tetapi masih tidak efektif atau menghadapi ‘penentangan’ dari sejumlah kementerian sektor yang bersangkutan.

Proses desentralisasi dan pemerintahan daerah

Pemerintah pusat telah berperan menguasai politik dan pemerintahan sepanjang sebagian besar sejarah negara ini. Reformasi besar terjadi setelah krisis ekonomi dan politik Indonesia tahun 1997–1998 dan pengundangan dua undang-undang otonomi daerah pada bulan

Mei 1999. Undang-undang Otonomi Daerah yang mulai berlaku pada bulan Januari 2001, mencakup ketentuan untuk mengalihkan kewenangan pengelolaan sumberdaya alam kepada daerah, tetapi penuh dengan ketidakpastian dan pertentangan. Selain ketidakpastian yang berasal dari landasan peraturan yang berubah-ubah dan terarah secara sempit, pelaksanaan proses desentralisasi semakin memperumit masalah. Otonomi daerah ditafsirkan seolah-olah tidak ada hubungan hirarkis antara dan lintas jenjang pemerintahan. Pemerintah daerah sering menerbitkan peraturan daerah yang bertentangan dengan kebijakan dan undang-undang pada jenjang yang lebih tinggi. Ketidak konsistenan undang-undang yang satu dengan lainnya dan terkadang dalam undang-undang yang sama, meningkatnya kewenangan daerah dalam pengambilan keputusan, dan upaya ‘mengejar’ pendapatan asli daerah (PAD) telah mendorong pemberian izin yang serampangan untuk mengeksploitasi sumberdaya alam dan pengalihan fungsi hutan yang tidak semestinya. Sistem pemilihan kepala daerah juga berkaitan dengan tindakan korupsi dan pengelolaan sumberdaya alam yang tidak berkelanjutan. Pemerintah daerah yang lemah sering dicirikan oleh proses penetapan keputusan yang tidak terbuka, kejadian korupsi yang melibatkan tokoh setempat, penegakan hukum yang lemah, dan mekanisme pertanggungjawaban yang tidak efektif.

Tantangan dalam pelaksanaan penundaan pemberian izin perusahaan hutan baru

Instruksi Presiden No. 10/2011, yang mengumumkan penundaan pemberian izin perusahaan hutan baru, diterbitkan pada tanggal 20 Mei 2011. Peraturan ini bertujuan untuk menanggukuhkan penerbitan izin baru untuk pembukaan hutan dan lahan gambut selama dua tahun sehingga memungkinkan koordinasi yang lebih baik, pengumpulan data dan mungkin bahkan, peraturan baru yang lebih baik. Selama lima bulan sebelum instruksi presiden diterbitkan, beberapa pelaku yang berpengaruh berusaha untuk mendapatkan izin baru. Selanjutnya, 11 hari setelah penundaan diberlakukan, Kementerian Kehutanan menerbitkan Keputusan Menteri 292/Menhut II/2011, yang mengubah status hampir 1,2 juta ha kawasan hutan di Kalimantan Tengah menjadi bukan kawasan hutan.

Walaupun penundaan atas hak perusahaan baru selama dua tahun di Indonesia merupakan tindakan penting dalam memenuhi komitmen sukarelaya untuk mengurangi emisi, banyak masalah mengenai kawasan dan status lahan yang terkena oleh penundaan tersebut yang belum terselesaikan (antara lain lihat Murdiyarto dkk. 2011). Selain itu, pengecualian penundaan untuk kegiatan yang berkaitan dengan ketahanan pangan

dan energi (Kementerian Pertanian dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral tidak tercakup dalam instruksi presiden tersebut) telah membuka celah baru yang dapat merongrong penundaan izin baru tersebut. Di sisi lain, Peta Indikatif Moratorium akan terus diperbarui oleh Kementerian Kehutanan, dan akan menjadi alat bantu yang penting untuk pengawasan oleh masyarakat untuk semakin mengamankan dan bahkan mungkin menambah luasan yang dicakup oleh penundaan tersebut. Sebagai bagian dari proses ini, KPK sedang menelaah sejumlah pemegang izin yang ada di daerah Kalimantan Tengah terkait kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang.

Peluang untuk membangun berdasarkan pembelajaran dari reformasi tata kelola hutan lain seperti FLEGT

Prakarsa untuk mengurangi pembalakan liar harus merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam setiap strategi pengurangan emisi. REDD+ berpotensi untuk membantu mengekang kegiatan pembalakan liar dengan menciptakan insentif keuangan untuk mendorong kepatuhan terhadap hukum, perubahan perilaku, dan pembaruan tata kelola yang lebih luas. Namun demikian, mobilisasi keuangan REDD+, baik melalui mekanisme dana maupun mekanisme pasar, akan memerlukan perhatian yang lebih besar terkait hal-hal seperti kejujuran, keterlacakan, dan perhatian terhadap pengamanan sosial dan tata kelola, dan semua

kegiatan harus melalui verifikasi secara independen. Memanfaatkan pembelajaran dari reformasi tata kelola hutan lain seperti FLEGT akan memberi kesempatan untuk menghasilkan seperangkat data yang teliti, lengkap, dan terbaru tentang, misalnya, penggunaan lahan dan perubahan tutupan; untuk memantapkan cara berbagi data antarlembaga; untuk memastikan pemisahan tugas secara baik untuk melakukan akreditasi, penetapan patokan, MRV, dan pendaftaran; untuk menggali potensi pemanfaatan pemantauan oleh masyarakat madani dan cara pengawasan oleh masyarakat untuk menambah tingkat kepercayaan atas proses REDD+: untuk mengembangkan—atau mematuhi tata cara yang ada tentang—sistem pengesahan dan pembuktian REDD+ yang independen; untuk melakukan penilaian kemampuan secara ketat sebelum kegiatan dimulai untuk membangun lembaga yang ada; untuk memastikan masuknya swasta; dan untuk lebih menentukan peran dan tugas pemerintah daerah dan pusat, terutama dalam hal memperjelas hak dan tanggung jawab yang terkait dengan REDD+. Sebuah unsur yang penting ialah untuk memastikan bahwa proses yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan memainkan peran utama dalam perancangan dan pelaksanaan REDD+, dan disediakan waktu yang cukup untuk menjalankan proses tersebut; mustahil untuk melakukan proses FPIC REDD+ melalui ‘jalur cepat’ (antara lain Dermawan dkk. 2011, Luttrell dkk. 2011).

7. Referensi

Publikasi dan laporan

- Angelsen, A. (ed.) 2009 Realising REDD+: national strategy and policy options. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Anti Judicial Mafia Task Force 2010 Mafia hukum: modus operandi, akar masalah dan strategi penanggulangannya. Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum, Jakarta, Indonesia.
- Applegate, G., Chokkalingam, U. dan Suyanto. 2001 The underlying causes and impacts of fires in South-east Asia. CIFOR and ICRAF, Bogor, Indonesia. www.cifor.cgiar.org/fire/pdf/pdf45.pdf [27 April 2012].
- Atmadja, S., Lin, L., Madeira, E.M., Resosudarmo, I.A.P., Salim, A., Septivita, R. dan Sills, E. 2010 REDD+ project sites in Indonesia. CIFOR, Bogor, Indonesia. http://www.redd-indonesia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=205&Itemid=57 [27 April 2012].
- Awiati, W., Yusuf, A.W. dan Sugianto, I. 2006 Membuka ruang menjembatani kesenjangan: jilid 1. Indonesian Center for Environmental Law, Jakarta, Indonesia.
- Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) 2004 Wilayah kritis keanekaragaman hayati di Indonesia: instrumen penilaian dan pemindaian indikatif/cepat bagi pengambil kebijakan. Sebuah studi kasus ekosistem pesisir laut. Bappenas, Jakarta, Indonesia.
- Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) 2007 Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan (IBSAP). Bappenas, Jakarta, Indonesia.
- Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) 2009a Reducing carbon emissions from Indonesia's peatlands: interim report of a multidisciplinary study. Bappenas, Jakarta, Indonesia.
- Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) 2009b Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR). Bappenas, Jakarta, Indonesia.
- Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) 2010a. Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR). Synthesis Report. Bappenas, Jakarta, Indonesia. www.bappenas.go.id/print/2839/policy-paper/ [27 April 2012].
- Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) 2010b National REDD+ strategy (Revised 23 September 2010). Bappenas, Jakarta, Indonesia.
- Badan Pusat Statistik (BPS) 2010a. produksi Perkebunan Besar menurut Jenis Tanaman, Indonesia (Ton), 1995–2010. http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=54¬ab=2 [25 Januari 2012]
- Badan Pusat Statistik (BPS) 2010b. Statistik Indonesia: statistical Yearbook of Indonesia. Jakarta, Indonesia. <http://www.bps.go.id/aboutus.php?pubs=45%20%20&pub=1> [30 April 2012]
- Bank Indonesia (BI) 2012. Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia (SEKI). <http://www.bi.go.id/web/id/Statistik/Statistik+Ekonomi+dan+Keuangan+Indonesia/Versi+HTML/Sektor+Eksternal/> [30 April 2012]
- Barr, C. 2000 Profits on paper: the political-economy of fiber, finance, and debt in Indonesia's pulp and paper industries. http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/FLEG/20171586/Chriss_Bar.pdf [27 April 2012].
- Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A., McCarthy, J.F., Moeliono, M. dan Setiono, B. (eds.) 2006 Decentralization of forest administration in Indonesia. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. dan Komarudin, H. 2010 Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989–2009: a political economic analysis of lessons for REDD+. Occasional Paper 52. CIFOR, Bogor, Indonesia. <http://pod-208.positive-internet.com/uploads/OP52.pdf> [29 Juni 2012].
- Bloch, A.C. 2001 Kelompok minoritas dan masyarakat adat. *Dalam*: Eide, A., Krause, C. dan Rosas, A. (eds.) Hak ekonomi, sosial, dan budaya. 2nd ed. Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law with Republic of Indonesia Law and Human Rights Department, Jakarta, Indonesia.
- Boer, R. 2001 Economic assessment of mitigation options for enhancing and maintaining carbon sink capacity in Indonesia. Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change 6: 257–290.
- Böhm, S. dan Dabhi, S. (eds.) 2010 Upsetting the offset: the political economy of carbon markets. Meifly Books. <http://mayflybooks.org/wp-content/>

- uploads/2010/07/9781906948078UpsettingtheOffset.pdf [27 April 2012].
- Brockhaus, M., Di Gregorio, M. dan Wertz-Kanounnikoff, S. 2012 Guide for country profiles: Global Comparative Study on REDD (GCS-REDD) Component 1 on National REDD+ Policies and Processes. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia. <http://www.cifor.org/online-library/browse/view-publication/publication/3859.html>
- Brockhaus, M., Obidzinski, K., Dermawan, A., Laumonier, Y. dan Luttrell, C. 2012 An overview of forest and land allocation policies in Indonesia: is the current framework sufficient to meet the needs of REDD+? *Forest Policy and Economics* 18: 30–37.
- Burgess, R., Hansen, M., Olken, B., Potapov, P. dan Sieber, S. 2011 The political economy of deforestation in the tropics. <http://econ-www.mit.edu/files/6632> [31 Mei 2011].
- Capistrano, D. 2008 Decentralization and forest governance in Asia and the Pacific: trends, lessons and continuing challenges. *Dalam: Colfer, C.J.P., Dahal, G.R. dan Capistrano, D. (eds.) Lessons from forest decentralization; money, justice and the quest for good governance in Asia-Pacific*, 211–235. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Casson, A.C. dan Setyarso, A. 2006 A background to illegal logging and law enforcement in Indonesia and a systemic program to tackle illegal logging. WWF Indonesia/World Bank/DFID-MFP (Multistakeholder Forestry Programme), Jakarta, Indonesia.
- Chalmers, I. dan Hadiz, V. (eds.) 1997 The politics of economic development in Indonesia: contending perspectives. Routledge, New York.
- Civil Society Forum for Climate Justice (CSF) 2010 REDD, Bisakah Menjawab Deforestasi dan Menghadirkan Keadilan Iklim? Pembelajaran dari Indonesia. CSF, Jakarta, Indonesia.
- Contreras-Hermosilla, A. dan Fay, C. 2005. Strengthening forest management in Indonesia through land tenure reform: issues and framework for action. *Forest Trends*, Washington, DC.
- Cortez, R., Saines, R., Griscom, B., Martin, M., De Deo, D., Fishbein, G., Kerkering, J. dan Marsh, D. 2010 A nested approach to REDD+. The Nature Conservancy and Baker & McKenzie LLP, Arlington VA.
- Cotula, L. dan Meiers, J. 2009 Tenure in REDD: start-point or afterthought? *Natural Resource Issues* No. 15. International Institute for Environment and Development, London.
- Data Consult 2003 Pulp and paper industry continues to grow despite world slump. www.highbeam.com/doc/1G1-98923084.html [27 April 2012].
- Data Tim Terpadu/Integrated Team Data (2010) *Dalam: Kartodihardjo, H. 2010. Conflict resolution efforts of spatial planning related to state forest areas [presentation] (Upaya Penyelesaian Konflik Tata Ruang Terkait Dengan Kawasan Hutan Negara (Presentasi))*.
- Dennis, R.A., Meier, J., Applegate, G., Chokkalingam, U., Colfer, C.J.P., Kurniawan, I., Lachowski, H., Maus, P., Permana, R.P., Ruchiat, Y., Stolle, F., Suyanto dan Tomich, T.P. 2005 Fire, people and pixels: linking social science and remote sensing to understand underlying causes and impacts of fires in Indonesia. *Human Ecology* 33(4): 405–504.
- Dermawan, A., Obidzinski, K. dan Amira, S. 2010 Monitoring illegal logging at the national level: Lessons from Indonesia. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Dermawan, A., Petkova, E., Sinaga, A., Mumu Muhajir, M. dan Indriatmoko, Y. 2011 Preventing the risk of corruption in REDD+ in Indonesia. United Nations Office on Drugs and Crime and Center for International Forestry Research, Jakarta and Bogor, Indonesia.
- Dewan Kehutanan Nasional (DKN) 2009. Prioritas Pembangunan kehutanan; menyelamatkan kekayaan multi-fungsi hutan dan mewujudkan keadilan alokasi pemanfaatan hutan. Jakarta, Indonesia.
- Directorate General of Spatial Planning 2012 RTRW status in Indonesia. www.penataanruang.net/ [7 Juni 2012].
- Dunlop, J. 2009 REDD, tenure and local communities. A study from Aceh, Indonesia. International Development Law Organization. Banda Aceh, Indonesia.
- Ecopublications.com 2010. Clean up of CDM verification process is failing: report. 2 Juli. <http://ecopublications.com/2010/07/02/clean-up-of-cdm-verification-process-is-failing-report/> [4 Agustus 2010].
- Effendi, E. dan Dewi, V.M. 2004 Politik ekonomi kayu antar generasi presiden. *Greenomics Indonesia*, Jakarta, Indonesia.
- Environmental Investigation Agency (EIA)/Telapak 2009 Up for grabs: deforestation and exploitation in Papua's plantation boom. EIA, London and Telapak, Bogor.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) 2006 Global forest resources assessment 2005. Progress towards sustainable forest management. FAO Forestry Paper 147. FAO, Rome.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) 2010 Global forest resources assessment 2010. Main report. FAO Forestry Paper 163. FAO, Rome. www.fao.org/docrep/013/i1757e/i1757e.pdf [24 Juni 2012].

- Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) 2009 FCPF annual report 2009. www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Dec2009/FCPF_FY09_Annual_Report_12-08-09.pdf [27 April 2012].
- Forest Watch Indonesia (FWI) 2008 Catatan singkat: potret kondisi hutan Indonesia dan kinerja pelaku di sektor kehutanan. Lembar informasi. FWI, Bogor, Indonesia. http://fwi.or.id/publikasi/factsheet/tkhi_ind.jpg [27 April 2012].
- Forest Watch Indonesia (FWI) 2009 Pemerintah diminta menghentikan ekspansi industri pulp dan menghentikan pasokan kayu dari hutan alam untuk industri pulp. 19 Maret. <http://fwi.or.id/?p=102> [27 April 2012].
- Forest Watch Indonesia (FWI) 2011 Potret feadaan hutan Indonesia, periode tahun 2000–2009. FWI, Bogor, Indonesia.
- Forest Watch Indonesia and Global Forest Watch (FWI/GFW) 2001 Keadaan hutan Indonesia. FWI, Bogor, Indonesia, dan GFW, Washington, DC.
- Forest Watch Indonesia and Global Forest Watch (FWI/GFW) 2002 The state of the forest: Indonesia. FWI, Bogor, Indonesia, dan GFW, Washington, DC.
- Forestry Research and Development Agency, Ministry of Forestry (FORDA) 2011 Strategi penurunan emisi gas rumah kaca; sektor kehutanan. Policy Brief, Volume 5 No. 8. FORDA, Jakarta, Indonesia.
- Forestry Research and Development Agency, Ministry of Forestry (FORDA) 2009 Glossary of climate change acronyms. www.forda-mof.org/files/GLOSSARY.pdf [24 Juni 2012].
- Government of Indonesia and European Union (GOI and EU) 2010. Joint Press Release of 3rd FLEGT-VPA Technical Working Group Meeting Between Indonesia and EU. http://eeas.europa.eu/delegations/indonesia/documents/press_corner/20100302_02_en.pdf [30 Juli 2012]
- Greenpeace 2008 The true cost of coal. Greenpeace International, Amsterdam.
- Greenpeace 2009 'Quit coal' Greenpeace tells Indonesia's Energy Minister. Press release 12 Februari. www.greenpeace.org/international/en/press/releases/quit-coal-greenpeace-tells-indonesia-120209/ [27 April 2012].
- Gunawan, H. 2005. Desentralisasi: ancaman dan harapan bagi masyarakat adat. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Harsono, B. 2003. Hukum agraria Indonesia: sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya. Penerbit Djambatan, Jakarta, Indonesia.
- Harwell E. dan Blundel, A. 2009 Dana liar: konsekuensi pembalakan liar dan korupsi di sektor kehutanan Indonesia pada hak asasi manusia, Human Rights Watch, New York.
- Hiariej, E. 2005 Materialisme sejarah kejatuhan Soeharto: pertumbuhan dan kebangkrutan kapitalisme Orde Baru. IRE Press, Yogyakarta, Indonesia.
- Human Rights Watch 2009 Wild money: the human rights consequences of illegal logging and corruption in Indonesia's forestry sector. Human Rights Watch, New York.
- Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) 2006 Manual investigasi illegal logging dengan pendekatan UU kehutanan, UU tindak pidana pencucian uang, UU pemberantasan tindak pidana korupsi. ICEL, Jakarta, Indonesia. www.icel.or.id/manual-investigasi-illegal-logging-dengan-pendekatan-uu-kehutanan-uu-tindak-pidana-pencucian-uang/ [24 Juni 2012].
- Indonesia Forest Climate Alliance (IFCA) 2007 Reducing emissions from deforestation and forest degradation in Indonesia: REDD methodology and strategies summary for policy makers. www.dephut.go.id/INFORMASI/LITBANG/IFCA/Summary%204%20policy%20makers_final.pdf [24 Juni 2012].
- Indrastiti, N. 2011 Daerah yang kurangi karbon dapat insentif. <http://nasional.kontan.co.id/v2/read/1320286715/81709/Daerah-yang-kurangi-karbon-dapat-insentif-> [27 April 2012].
- Institute for Global Environmental Studies (IGES) 2010 Developing national REDD-plus systems: progress challenges and ways forward. Indonesia and Vietnam country studies. IGES, Kanagawa, Japan.
- Institute for Global Environmental Strategies (IGES) 2011 Lembar fakta CDM: Indonesia. http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/984/attach/indonesia_bahasa_final.pdf [27 Juni 2012]
- Kartodihardjo, H. dan Jhamtani, H. 2006 Politik lingkungan dan kekuasaan di Indonesia [Environmental politics and power in Indonesia]. Equinox, Jakarta, Indonesia.
- Kasim, I. dan Suhendar, E. 1996 Tanah sebagai komoditas: kajian kritis atas kebijakan pertanahan Orde Baru. ELSAM, Jakarta, Indonesia.
- Keel, R.O. 2010 Rational choice and deterrence theory. www.umsl.edu/~keelr/200/ratchoc.html [27 April 2012].
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 2010a Paparan hasil kajian KPK tentang kehutanan.

- www.kpk.go.id/modules/news/print.php?storyid=1726 [27 April 2012].
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 2010b Matriks temuan dan saran perbaikan kajian system perencanaan dan pengelolaan kawasan hutan pada ditjen planologi kehutanan kementerian kehutanan Republik Indonesia. www.kpk.go.id/uploads/PDdownloads/matriks_temuan_dan_saran_perbaikan_kajian_kehutanan.pdf [24 Juni 2012].
- Larsen, J. 2002. Illegal Logging Threatens Ecological and Economic Stability. Earth Policy Institute.
- Lee, C.H., Bae, J.S., Jaung, W. dan Moeliono, M. 2011. Expectations versus capacity: the role of Indonesia's forestmanagement units in REDD+ implementation. Dalam: REDD+ National Strategy and implementation in Indonesia: a feasibility study on West Rinjani Forest Management Unit (PHL Rinjani Barat) REDD+ project in Lombok (First-Year Working Paper on KFRI-CIFOR Joint Research).
- Lohman, D.J., Bickford, D. dan Sodhi, N.S. 2007 The burning issue. *Science* 316: 376.
- Luttrell, C., Obidzinski, K., Brockhaus, M., Muharrom, E., Petkova, E., Wardell, A. dan Halperin, J. 2011 Lessons for REDD+ from the measures to control illegal logging in Indonesia. Summary report. CIFOR and United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Bogor and Jakarta.
- Masripatin, N. 2011 Government of Indonesia follow-up to the Cancun decisions on REDD+ safeguards. Director of Centre for Standardization and Environment. www.forestsclimatechange.org/fileadmin/downloads/norad2011/Nur%20M_CIFOR-NORAD%2020%20Oct%202011.pdf [27 April 2012].
- McCarthy, J.F. 2004 Changing to gray: decentralization and the emergence of volatile socio-legal configurations in Central Kalimantan, Indonesia. *World Development* 32: 1119–1223.
- Miettinen, J., Shi, C. dan Liew, S.C. 2011 Deforestation rates in insular Southeast Asia between 2000 and 2010. *Global Change Biology* 17: 2261–2270. doi:10.1111/j.1365-2486.2011.02398.x.
- Mimuroto, Y. dan Sugiuchi, S. 2002. Preliminary feasibility study on railway coal transportation in Kalimantan, Indonesia. Coal Research Group, International Cooperation Department, Japanese Institute of Energy and Economics (IEEJ), Tokyo, Japan. http://eneken.ieej.or.jp/data/en/data/old/pdf/0203_08e.pdf [27 April 2012].
- Ministry of Agriculture (MoA) 2010a. Ministry of Agriculture database: http://www.deptan.go.id/tampil.php?page=inf_basisdata [23 Februari 2010]
- Ministry of Agriculture (MoA) 2010b. Basis Data Statistik Pertanian. Jakarta, Indonesia. http://aplikasi.deptan.go.id/bdsp/hasil_kom.asp and http://aplikasi.deptan.go.id/bdsp/hasil_kom.asp [28 Maret 2011]
- Ministry of Environment (MoE) 2007a Rencana Aksi Nasional Dalam Menghadapi Perubahan Iklim. Jakarta, Indonesia.
- Ministry of Environment (MoE) 2007b Status lingkungan hidup Indonesia [State of the environment in Indonesia] 2007. Jakarta, Indonesia.
- Ministry of Environment (MoE) 2008 Status lingkungan hidup Indonesia [State of the environment in Indonesia] 2008. Jakarta, Indonesia.
- Ministry of Environment (MoE) 2009 Summary for policy makers: Indonesia's Second National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Jakarta, Indonesia. http://unfccc.int/files/national_reports/non-annex_i_natcom/submitted_natcom/application/pdf/indonesia_snc.pdf [27 April 2012].
- Ministry of Finance (MoFa) 2003. Data Pokok dan nota keuangan rapan 2003. Jakarta, Indonesia
- Ministry of Finance (MoFa) 2009a Ministry of Finance green paper: economic and fiscal policy strategies for climate change mitigation in Indonesia. Ministry of Finance and Australia-Indonesia Partnership, Jakarta, Indonesia.
- Ministry of Finance (MoFa) 2009b Nota Keuangan and RAPBN 2010: www.anggaran.depkeu.go.id/web-print-list.asp?ContentId=667 [27 April 2012].
- Ministry of Forestry (MoF) and Central Statistics Agency (BPS) 2007 Identifikasi desa dalam kawasan hutan 2007. MoF, Jakarta, Indonesia.
- Ministry of Forestry (MoF) and Central Statistics Agency (BPS) 2009 Identifikasi desa di dalam dan si sekitar kawasan hutan 2009. MoF, Jakarta, Indonesia.
- Ministry of Forestry (MoF) 2000 Statistik Kehutnana Indonesia 1999. Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia.
- Ministry of Forestry (MoF) 2001 Statistik kehutanan Indonesia Tahun 2001. Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia. www.dephut.go.id/INFORMASI/STATISTIK/2001/Statistik2001.htm [24 Juni 2012].
- Ministry of Forestry (MoF) 2002. Data Eksekutif Kehutanan 2002. Direktorat Jendral PHKA (Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam), Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia.

- Ministry of Forestry (MoF) 2004 Statistik kehutanan Indonesia Tahun 2003. Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia. [www.dephut.go.id/informasi/statistik/Stat2003/Stat_03.htm](http://dephut.go.id/informasi/statistik/Stat2003/Stat_03.htm) [24 Juni 2012].
- Ministry of Forestry (MoF) 2006a Statistik hutan Indonesia [Indonesian forestry statistics] 2005. MoF, Jakarta, Indonesia.
- Ministry of Forestry (MoF) 2006b. Pernyataan Kehutanan Nasional, Jakarta, Indonesia. http://nfp-indonesia.org/download/PKN%20Book_V3.pdf [13 Februari 2010]
- Ministry of Forestry (MoF) 2008. Statistik Kehutanan Indonesia Tahun 2007. Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia. www.dephut.go.id/files/Stat_2007.pdf [24 Juni 2012].
- Ministry of Forestry (MoF) 2009a. Statistik Kehutanan Indonesia Tahun 2008. Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia. www.dephut.go.id/index.php?q=id/node/6122 [24 Juni 2012].
- Ministry of Forestry (MoF) 2009b Eksekutif data strategis kehutanan 2009. MoF, Jakarta, Indonesia.
- Ministry of Forestry (MoF) 2009c Strategi Pengembangan Pengelolaan dan Arahan Kebijakan: Hutan Rakyat di Pulau Jawa. Balai Pemantapan Kawasan Hutan, Wilayah XI Jawa-Madura and Multistakeholder Forestry Programme, Jakarta, Indonesia. www.dephut.go.id/files/Lap-KebijakanHR-Jawa.pdf [25 Juli 2012].
- Ministry of Forestry (MoF) 2009d. Forest Law Enforcement, Governance, and Trade—Voluntary Partnership Agreement (FLGET-VPA): Penegakan Hukum, Tata Kelola dan Perdagangan badan Kehutanan—Perjanjian Kemitraan Sukarela, Jakarta, Indonesia. http://www.dephut.go.id/files/FLEGT_VPA.pdf [30 Juli 2012]
- Ministry of Forestry (MoF) 2010a. Ministry of Forestry Working Group baseline and mitigation scenarios. Jakarta, Indonesia.
- Ministry of Forestry (MoF) 2010b. EU-Indonesia FLEGT VPA Expert Meeting; minutes of the 2nd meeting. Jakarta, Januari 15, 2010. http://www.dephut.go.id/files/2nd_Minutes_Expert_Meeting_150110.pdf [30 Juli 2010]
- Ministry of Forestry (MoF) 2011a. Statistik Kehutanan Indonesia Tahun 2010. Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia. www.dephut.go.id/index.php?q=id/node/8347 [24 Juni 2012].
- Ministry of Forestry (MoF) 2011b. Rekapitulasi Pelepasan Kawasan Hutan untuk Lokasi Permukiman Transmigrasi dan Perkebunan s/d 31 Desember 2010. www.dephut.go.id/files/IzinPelepasanKawasanHutanUntukTransmigrasiDesember2010_220811.pdf [24 Juni 2012].
- Ministry of Forestry (MoF) 2011c Penanganan penggunaan kawasan hutan yang tidak prosedural. [Press release 27 April.] Kementerian Kehutanan, Sekretaris Jenderal, Pusat Hubungan Masyarakat.
- Ministry of Trade 2010 Trade statistics bulletin, November 2010. No. 0805.063. Ministry of Trade, Jakarta, Indonesia.
- Moeliono, M., Wollenberg, E. dan Limberg, G. (eds.) 2009 Desentralisasi tata kelola hutan: politik, ekonomi dan perjuangan untuk menguasai hutan di Kalimantan, Indonesia. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Moniaga, S. 2007 Ketika undang-undang hanya berlaku di 39% daratan Indonesia: realitas pembatasan berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). *Dalam*: Danardono, D. (ed.) Wacana pembaruan hukum di Indonesia, 177–181. HuMa, Jakarta, Indonesia.
- Murdiyarto, D., Dewi, S., Lawrence, D. dan Seymour, F. 2011. Indonesia's forest moratorium: a stepping stone to better forest governance? CIFOR Working paper. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Nagara, G. 2009 Deforestasi, korupsi dan pencucian uang: studi kasus perkebunan sawit KUCC. ELSDA Institute, Jakarta, Indonesia.
- Newman, J. 2004 Indonesia's log and timber export flows. Presentation at the meeting on Increasing International Enforcement Cooperation to Control Transboundary Trade in Illegally Produced Logs and Timber. Bangkok, Thailand, 18–19 Oktober 2004. www.inece.org/illegaltimber/ [27 April 2012].
- Noor, M. dan Sarwani, M. 2004 Pertanian di lahan gambut: masa lalu, kini dan esok. *Dalam*: CCFPI (ed.) Wise use and sustainable peatlands management practices: Proceedings of Climate Change, Forests and Peatlands in Indonesia (CCFPI), 291–296. Wetlands International, Indonesia Programme, Bogor, Indonesia dan Wildlife Habitat, Ottawa, Canada.
- Nzunda, E.F. dan Mahuve, T.G. 2011 A SWOT analysis of mitigation of climate change through REDD. Springer-Verlag, Heidelberg, Germany.
- Obidzinski, K., Andrianto, A. dan Wijaya, C. 2006 Timber smuggling in Indonesia: critical or overstated problem? Forest governance lessons from Kalimantan. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Obidzinski, K., Takahashi, I., Dermawan, A., Komarudin, H. dan Andrianto, A. 2012. Can large scale land acquisition for agro-development in Indonesia be managed sustainably? Land Use Policy.

- Ostrom, L. 1990 *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. The political economy of institutions and decisions.* Cambridge University Press, New York.
- Palmer, C.E. 2001 *The extent and causes of illegal logging: an analysis of a major cause of tropical deforestation in Indonesia.* CSERGE working paper. University of East Anglia, Norwich, UK. <http://discovery.ucl.ac.uk/17588/1/17588.pdf> [27 April 2012].
- Pearce, D.W. dan Brown, K. 1994 *The causes of tropical deforestation.* UCL Press, London.
- Pearson, B. dan Loong, Y.S. 2003. *The CDM: reducing greenhouse gas emissions or relabelling business as usual.* CDM Watch & Third World Network, Malaysia dan Indonesia.
- Prihandana, R. 2008 *Mengenal energi hijau.* Penebar Swadaya, Jakarta, Indonesia.
- REDD Task Force 2011 *Strategi Nasional REDD+: final draft.* Jakarta, Indonesia.
- Resosudarmo, B.P., Resosudarmo, I.A.P., Sarosa, W. dan Subiman, N.L. 2009 *Socioeconomic conflicts in Indonesia's mining industry.* *Dalam:* Cronin, R. dan Pandya, A. (eds.) *Exploiting natural resources: growth, instability, and conflict in the Middle East and Asia*, 33–48. The Henry L. Stimson Center, Washington, DC. http://people.anu.edu.au/budy.resosudarmo/2006to2010/Mining_Reso.pdf [27 April 2012].
- Resosudarmo, I.A.P. 2004 *Closer to people and trees: will decentralisation work for the people and the forests of Indonesia?* *European Journal of Development Research* 16(1): 110–132.
- Resosudarmo, I.A.P. 2007 *Has Indonesia's decentralization led to improved forestry governance? A case study of Kutai Barat and Bulungan Districts, East Kalimantan.* PhD thesis. Australian National University, Canberra, Australia.
- Resosudarmo, I.A.P., 2011a *Central–local relations and accountability in forest management and their implications for REDD: The case of Indonesia.* Paper presented at the 2011 Colorado Conference on Earth Systems 'Governance: Crossing Boundaries and Building Bridges'. Colorado State University, Fort Collins, USA, 17–20 Mei 2011.
- Resosudarmo, I.A.P. 2011b *Power and the politics of REDD+ in Indonesia: not a done deal.* Powerpoint presentation at the Component 1 of the Global Comparative Study of REDD+ Workshop and Science Policy Dialogue, Cuiba, Brazil, 12–14 April 2011.
- Resosudarmo, I.A.P., Barr, C., Dermawan, A. and McCarthy, J. 2006 *Fiscal balancing and the redistribution of forest revenues.* *Dalam:* Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A., McCarthy, J.F., Moeliono, M. dan Setiono, B. (eds) *Decentralization of forest administration in Indonesia*, 58–86. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Resosudarmo, I.A.P., Mardiah, S. dan Utomo, N.A. 2011 *Extractive land use, spatial planning, and their implications for REDD+ in Indonesia: A preliminary analysis.* Paper to 3rd IRSA International Institute Conference, Padang, Indonesia, 21 Juli 2011
- Rumboko, L.W. dan Hakim, I. 2003 *Dampak desentralisasi di sektor kehutanan [The impacts of decentralisation on the forestry sector].* PUSLITSOSEKHUT, Bogor, Indonesia.
- Rusli, Y. 2011 *Companionship on carbon in the region: basic idea and desire.* Paper presented at the Asian Forum on Carbon Update 2011. DNPI and CENSUS, Hokkaido University, Bandung, Indonesia, 14 Maret 2011.
- Rusli, Y. dan Justianto, A. 2007 *Integrating global forest policies into national policies.* Presentation at the Workshop of the Indonesian Ministry of Forestry Exhibition Program, No 4. www.dephut.go.id/informasi/unff/COP%2013/Integrating.pdf [27 April 2012].
- Safitri, M.A. 2010 *Forest tenure in Indonesia: the socio-legal challenges of securing communities' rights.* Leiden University, Leiden, The Netherlands.
- Santosa, M.A. (ed.) 2003 *Penegakan hukum illegal logging: permasalahan dan solusi.* Indonesian Center for Environmental Law, Jakarta, Indonesia.
- Santosa, M.A. dan Khatarina, J. 2010 *Pemberantasan mafia hukum dalam illegal logging: definisi, modus operandi, akar penyebab dan strategi penanggulangannya.* Paper presented at the Seminar organised by CIFOR and Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Hotel Sari Pan Pacific, Jakarta, Indonesia, 29 Juni 2010.
- Sarsito A, 2010. *Indonesia REDD readiness: ongoing activities.* Presentation on 30 Maret 2010. http://www.dephut.go.id/files/2.KLN_Donor_Mapping_0.pdf [30 Juli 2012]
- Sawit Watch 2009 *Peta investigasi Sawit Watch.* Sawit Watch, Bogor, Indonesia.
- Scale Up 2011. *Konflik lahan antara masyarakat dengan perusahaan di Riau tahun 2010.* Laporan Tahunan 2010. Scale Up, Pekanbaru, Riau, Indonesia. www.scaleup.or.id/publikasi-akhirthn/Laporan%20Tahunan%20Scale%20Up_2010_Final.pdf [24 Juni 2012].
- Scotland N, 2000. *Indonesia Country Paper on Illegal Logging.* Prepared for the World Bank-WWF

- Workshop on Control of Illegal Logging in East Asia, Agustus 28, 2000, Jakarta, Indonesia.
- Sekala Forest Climate Center 2012 REDD+ project list—Indonesia (Maret 2012 version). <http://forestclimatecenter.org/files/2012-03-26%20Indonesia%20-%20REDD%20Demonstration%20Activities.pdf>. [28 Mei 2012].
- Setiawan, U. 2010 Food estate: imperialisme agribisnis [Food estates: agribusiness imperialism] http://www.kpa.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=480&Itemid=85 [27 April 2012].
- Sheil, D., Casson, A., Meijaard, E., van Noordwijk, M., Gaskell, J., Sunderland-Groves, J., Wertz, K. dan Kanninen, M. 2009 The impacts and opportunities of oil palm in Southeast Asia: what do we know and what do we need to know? Occasional paper No. 51. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Smith, J., Obidzinski, K. dan Subarudi, S. 2003 Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan in Indonesia. *International Forestry Review* 5: 293–302.
- Soehartono, T. dan Mardiasuti, A. 2002 CITES implementation in Indonesia. Nagao Natural Environment Foundation. Jakarta, Indonesia.
- Steni, B. 2009 Rancangan REDD dan persoalan tenure. www.huma.or.id/berita_huma/REDD%20dan%20Tenure%20rev%201.pdf [20 Februari 2010].
- Sudibyo, A. 2010 Cermin retak kemerdekaan pers [Cracked mirror of Indonesian press]. Kompas, 24 Agustus.
- Sumardjono, M.S.W. 2008 Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya. Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Indonesia.
- Sunderlin, W.D. dan Resosudarmo, I.A.P. 1996 Laju dan penyebab deforestasi di Indonesia: penelaahan kerancuan dan penyelesaiannya. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Sunderlin, W.D., Resosudarmo, I.A.P., Rianto, E. dan Angelsen, A. 2000 The effect of the Indonesian economic crisis on small farmers and natural forest cover in the outer islands. CIFOR Occasional Paper 29. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Tacconi, L. 2003 Fires in Indonesia: causes, costs and policy implications. CIFOR Occasional Paper No. 38. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Thee, K.W. 2005 Utang luar negeri Indonesia: sebuah tinjauan historis dan sejarah utang negeri penghutang. Koalisi Anti Utang Indonesia, Jakarta, Indonesia.
- UNFF 2003. National Report to the Fourth Session of the United Nations Forum on Forests: Indonesia. http://www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff4/indonesia.pdf. [30 Januari 2012]
- UNFF 2004. National Report to the Fifth Session of the United Nations Forum on Forests: Indonesia. http://www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff5/indonesia.pdf [30 Juli 2012]
- UNREDD 2009. Indonesia UN-REDD National Joint Programme. Standard Joint Programme Document.
- UN-REDD 2010 Tahun pertama UN-REDD Programme Indonesia: mempercepat Kesiapan REDD+ Nasional. UN-REDD, Jakarta, Indonesia.
- Verchot, L.V., Petkova, E., Obidzinski, K., Atmadja, S., Yuliani, E.L., Dermawan, A., Murdiyarso, D. dan Amira, S. 2010 Reducing forestry emissions in Indonesia. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Violleta, S., Syarif, L., Ivalerina, F., Muharjanti, P., Subagyo, R. dan Indrarto, G.B. 2008. Underlying cause of regulation, law enforcement, government aspect on forest and land fires in Indonesia. Indonesian Center for Environmental Law, Jakarta, Indonesia. www.cifor.cgiar.org/trofcca/home/products/attachments/Violleta%202008%20Underlying%20Causes%20of%20Regulation,%20Law%20Enforcement.pdf [27 April 2012].
- von Luebke, C. 2009. Post-Suharto Indonesia: democratic consolidation and continuing challenges. *Spice Digest*, Fall. http://spice.stanford.edu/docs/postsuharto_indonesia_democratic_consolidation_and_continuing_challenges/ [27 April 2012].
- Widagdo, S. 2010 Sisi ironis pertambangan. http://desentralisasi.net/aktualita/sisi-ironis-pertambangan_20100129 [27 April 2012].
- World Bank 2000 Indonesia: The challenges of World Bank involvement in forests. Evaluation country case study series. [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/749c3a7fe1d679c98525697000785b5a/\\$FILE/IndForCS.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/749c3a7fe1d679c98525697000785b5a/$FILE/IndForCS.pdf) [27 April 2012].
- Wulan, Y.C. dan Yasmi, Y. 2004 Analisa konflik: sektor kehutanan di Indonesia 1997–2003 [An analysis of forestry sector conflict in Indonesia 1997–2003]. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Yasmi, Y., Kelly, L., Murdiyarso, D. dan Patel, T. 2012 The struggle over Asia's forests: an overview of forest conflict and potential implications for REDD+. *International Forestry Review* 14: 99–109.
- Yuliani, E.L. (ed.), 2006 Kehutanan multipihak: langkah menuju perubahan. CIFOR. Bogor, Indonesia.

Media

- AFP 2008 Indonesia looks to Papua to expand palm oil plantations: officials. 21 Mei. http://afp.google.com/article/ALeqM5jqwJenFP0c1gJL7446ZHYPz3_xOA [27 April 2012].
- Anti Judicial Mafia Task Force 2011 Penegakan hukum pada pelanggaran di kawasan hutan di Kalimantan Tengah [Press release]. 1 Februari. <http://reddandrightsindonesia.wordpress.com/2011/05/18/penegakan-hukum-pada-pelanggaran-di-kawasan-hutan-di-kalimantan-tengah/> [24 Juni 2012].
- Bisnis Indonesia 2009 Tax holiday sedang disiapkan. 3 Desember.
- Butler, R. 2008 WWF ends contentious debate, will now support effort to fight climate change by saving rainforests. Mongabay, 24 September. <http://news.mongabay.com/2008/0924-wwf.html> [27 April 2012].
- Detiknews 2007a REDD resmi diluncurkan. 6 Desember www.detiknews.com/read/2007/12/06/125333/863025/10/redd-resmi-diluncurkan [27 April 2012].
- Detiknews 2007b Rugikan masyarakat adat, aktivis tolak REDD. www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/12/tgl/06/time/101918/idnews/862876/idkanal/10 [27 April 2012].
- Detiknews 2010 Pemerintah akan buat tim gabungan berantas mafia hutan. www.detiknews.com/read/2010/06/23/190945/1385107/10/pemerintah-akan-bentuk-tim-gabungan-berantas-mafia-hutan?n991102605 [27 April 2012].
- Gatra 2011 Staff SBY bantah Akomodir Kepentingan Usaha. 7 Juni. www.gatra.com/2011-06-07/artikel.php?id=148876 [27 April 2012].
- Guerin, B. 2007 A who's who of Indonesian biofuel. Asia Times, 22 Mei 2007.
- Investor Daily Indonesia 2011 Draft Inpres moratorium hutan timbukan ketidakpastian usaha. 9 Februari. www.investor.co.id/agribusiness/draft-inpres-moratorium-hutan-timbukan-ketidakpastian-usaha/5320 [27 April 2012].
- Jakarta Globe 2011a Malaysian palm oil firm looks to Africa. 1 Maret. www.gapki.or.id/news/detail/143/Malaysian-Palm-Oil-Firm-Looks-to-Africa [27 April 2012].
- Jakarta Globe 2011b Forest moratorium too harsh for some, too weak for others. 21 Mei. <http://www.thejakartaglobe.com/home/forest-moratorium-too-harsh-for-some-too-weak-for-others/442313> [27 April 2012].
- Kalimantan News 2012. Pemprov Kalteng Minta Lsm Pelaksana REDD+ Dihentikan. <http://www.kalimantan-news.com/berita.php?idb=13766>. [30 Juli 2012]
- Kompas 2008 Data kehutanan beragam. 1 April.
- Kompas 2009 Sektor migas rugikan negara Rp 346 triliun.
- Kompas 2010a 1,9 Juta ha hutan di konversi dan analisa Badan Planologi Dephut tentang perubahan RTRWP Kalimantan Timur.
- Kompas 2010b Pembalakan liar: hutan konservasi di sambas dijarah. 6 April. <http://sains.kompas.com/read/2010/04/06/09092713/Hutan.Konservasi.di.Sambas.Dijarah> [27 April 2012].
- Kompas 2010c Kami tak Sanggup Menghentikan Kerakusan Ini, 25 Januari. <http://cetak.kompas.com/read/2010/01/25/03593960/kami.tak.sanggup.menghentikan.kerakusan.ini>
- Kompas 2010d Penambangan memprihatinkan. 25 Januari. <http://cetak.kompas.com/read/2010/01/25/03590432/penambangan.memprihatinkan> [27 April 2012].
- Kompas 2010e Perang pada mafia kehutanan dimulai [War against the forestry mafia starts] 26 April. <http://cetak.kompas.com/read/2010/04/26/0355424/Perang.pada.Mafia.Kehutanan.Dimulai> [27 April 2012].
- Kompas 2010f Alam Rusak, Menhut Tegur Gubernur Kaltim, 24 Juni. <http://regional.kompas.com/read/2010/06/24/07552149/Alam.Rusak.Menhut.Tegur.Gubernur.Kaltim> [27 April 2012].
- Kompas 2010g Hasil hutan: TNI AL sita 2.644 meter kubik kayu ilegal. 24 Maret. <http://cetak.kompas.com/read/2010/03/24/04362527/tni.al.sita.2.644.meter.kubik.kayu.ilegal> [27 April 2012].
- Kompas 2011a KPK temukan ribuan tambang bermasalah. 15 November. <http://nasional.kompas.com/read/2011/11/15/05130537/KPK.Temukan.Ribuan.Tambang.Bermasalah> [27 April 2012].
- Kompas 2011b Bupati Siak ditahan KPK. 26 Maret 2011. <http://nasional.kompas.com/read/2011/03/26/03371751/> [24 Juni 2012].
- Kontan 2010 Perkebunan kelapa sawit akan mas llegalor kehutanan. 9 Februari. <http://nasional.kontan.co.id/news/perkebunan-kelapa-sawit-akan-masuk-sektor-kehutanan> [24 Juni 2012].
- Media Indonesia 2010 26 juta hektare hutan di Indonesia dijarah. 17 Februari. www.mediaindonesia.com/read/2010/02/17/123739/265/114/26-Juta-Hektare-Hutan-di-Indonesia-Dijarah [27 April 2012].
- Media Indonesia 2011a Kewenangan Satgas REDD+ bisa keruhkan suasana. 17 Februari. www.mediaindonesia.com/read/2011/02/17/204012/89/14/Kewenangan

- Satgas-REDD-Bisa-Keruhkan-Suasana [27 April 2012].
- Media Indonesia 2011b Inpres moratorium berdampak positif. 28 Mei. www.mediaindonesia.com/read/2011/05/28/229553/126/101/Inpres-Moratorium-Berdampak-Positif [27 April 2012].
- politikindonesia.com 2011 Kemenhut-UKP4 sepakat 64 juta ha hutan di moratorium. 21 Februari. www.politikindonesia.com/index.php?k=politik&i=18863 [27 April 2012].
- Republika, 2010. Mendagri Rekomendasikan Pembatalan 1000 Perda. <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/politik/10/07/17/125060-mendagri-rekomendasikan-pembatalan-1-000-perda> [30 Juli 2012].
- Saleh, C. 2005 Pelaksanaan CITES di Indonesia. www.wwf.or.id/berita_fakta/highlights/?4201/Pelaksanaan-CITES-di-Indonesia [27 April 2012].
- Simamora, A.P. 2011a Business interests blamed for forest moratorium delay. Jakarta Post, 12 Januari. <http://www.thejakartapost.com/news/2011/01/12/business-interests-blamed-forest-moratorium-delay.html> [27 April 2012].
- Simamora, A.P. 2011b Government reduces area of forests protected by moratorium. Jakarta Post, 5 Juli. www.thejakartapost.com/news/2011/07/05/govt-reduces-area-forests-protected-moratorium.html [27 April 2012].
- Suara Karya Online 2011 Indonesia seharusnya bisa untung besar dari REDD. 14 Juni. www.suarakarya-online.com/news.html?id=280715 [27 April 2012].
- Tambangnews.com 2010 Mengapa China mengimpor batu bara dari Indonesia? 7 September. www.tambangnews.com/serba-serbi/opini/676-mengapa-china-mengimpor-batu-bara-dari-indonesia-.html [27 April 2012].
- Tempo 2008. Bupati Pelalawan divonis 11 Tahun Penjara (Pelalawan Head of District Sentenced to 11 years in Prison) <http://www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=683> [30 April 2012].
- Tempo 2010 Memerangi mafia kehutanan [Battling the forestry mafia]. 27 April. <http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2010/04/27/Editorial/index.html>
- Tempo Interaktif 2010 Pendapatan dari hutan ditargetkan naik pada 2011. 23 Desember. <http://www.tempointeraktif.com/hg/bisnis/2010/12/23/brk,20101223-301127,id.html> [27 April 2012].
- Tempo Interaktif 2011 891 Perkebunan dan pertambangan di Kalimantan Tenglegalgal. 1 Februari. <http://tempointeraktif.com/hg/bisnis/2011/02/01/brk,20110201-310512,id.html> [27 April 2012].
- Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Keputusan dan Peraturan Menteri**
- Instruksi Presiden No. 4 tahun 2005 tentang Pemberantasan penebangan kayu secara ilegal di kawasan hutan dan peredarannya di seluruh wilayah Republik Indonesia.
- Instruksi Presiden No. 1/2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati (Biofuel) sebagai Bahan Bakar Lain.
- Keputusan Menteri Pertanian No. 764/Kpts/Um/1980 tentang Ketentuan Pelepasan Areal Hutan untuk Tujuan Perkebunan, Peternakan, Perikanan dan Tanaman Pangan
- Keputusan Menteri Pertanian No. 26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan
- Keputusan Menteri Kehutanan No. 417/II/1986 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri.
- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 310/Kpts- II/1999 tentang Pedoman Pemberian Hak Pemungutan hasil Hutan.
- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 317/Kpts-II/1999 tentang Hak Pemungutan Hasil Hutan Masyarakat Hukum Adat Pada Areal Hutan Produksi.
- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 318/Kpts- II/1999 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pengusahaan Hutan.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. 05.1/Kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar Perizinan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dan Perizinan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi Alam.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. 541/Kpts-II/2002 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Kehutanan No. 05.1/Kpts-Ii/2000 Tentang Kriteria dan Standar Perizinan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dan Perizinan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. 7501/Kpts-II/2002 tentang 5 (Lima) Kebijakan Prioritas Bidang Kehutanan Dalam Program Pembangunan Nasional.
- Keputusan Presiden No. 41/2004 tentang Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang berada di Kawasan Hutan.

- Keputusan Menteri Kehutanan No. SK.64/Menhut-II/2010 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Perubahan Iklim Kementerian Kehutanan.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. 292/Menhut-II/2011 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan Provinsi Kalimantan Tengah.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. SK-323/Menhut-II/2011 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain.
- Peraturan Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan No. P.6/VI-Set/2009 tentang Standard dan Pedoman Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Verifikasi Legalitas Kayu.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P.68/Menhut-II/2008 tentang Penyelenggaraan Demonstration Activities Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P.22/Menhut-II/2009 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.31/Menhut-II/2005 tentang Pelepasan Kawasan hutan dalam rangka Pengembangan usaha budidaya Perkebunan.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P.30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P.36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P.38/Menhut-II/2009 tentang Standar dan Pedoman Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Verifikasi Legalitas Kayu pada Pemegang Izin atau pada Hutan Hak.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P.8/Menhut-II/2010 tentang Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Kehutanan Tahun 2010-2014. http://www.dephut.go.id/files/P08_2010.pdf [30 April 2012]
- Peraturan Pemerintah No. 21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan.
- Peraturan Pemerintah No. 7/1990 Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri.
- Peraturan Pemerintah No. 62/1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 6/1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan untuk Hutan Produksi.
- Peraturan Pemerintah No. 8/1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan Dan Satwa Liar.
- Peraturan Pemerintah No. 27/1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.
- Peraturan Pemerintah No. 4/2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan.
- Peraturan Pemerintah No. 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan.
- Peraturan Pemerintah No. 44/2004 tentang Perencanaan Kehutanan.
- Peraturan Pemerintah No. 45/2004 tentang Perlindungan Hutan.
- Peraturan Pemerintah No. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan.
- Peraturan Pemerintah No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Kabupaten/Kota.
- Peraturan Pemerintah No. 2/2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara bukan Pajak yang berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk kepentingan Pembangunan di luar kegiatan Kehutanan yang berlaku pada Departemen Kehutanan.
- Peraturan Pemerintah No. 3/2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan.
- Peraturan Pemerintah No. 62/2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 1/2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-bidang usaha Tertentu dan atau di Daerah-daerah Tertentu.
- Peraturan Pemerintah No. 60/2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 45/2004 tentang Perlindungan Hutan.
- Peraturan Pemerintah No. 10/2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.
- Peraturan Pemerintah No. 15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Peraturan Pemerintah No. 18/2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman.
- Peraturan Pemerintah No. 24/2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.
- Peraturan Presiden No. 5/2006 tentang Kebijakan Energi Nasional.
- Peraturan Presiden No. 46/2008 tentang Dewan Nasional Perubahan Iklim.

- Peraturan Presiden No. 5/2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010–2014.
- Keputusan Presiden No. 19/2010 tentang Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+
- Instruksi Presiden No. 10/ 2011 Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut
- Peraturan Presiden No. 61/2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca
- Peraturan Daerah No. 8/2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah.
- Surat Edaran Menteri Kehutanan No. SE.9/ Menhut-VI/2009 tentang Volume Tegakan Kayu Tidak Ekonomis Pada Areal Pinjam Pakai Kawasan Hutan atau pada APL yang Telah Dibebankan Izin Peruntukan.
- Undang-Undang No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Undang-Undang No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing.
- Undang-Undang No. 6/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.
- Undang-Undang No. 5/1994 tentang Pengesahan United Nation Convention on Biological Diversity.
- Undang-Undang No. 6/1994 tentang Pengesahan United Nations Framework Convention on Climate Change.
- Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah (digantikan oleh Undang-Undang No. 32/2004).
- Undang-Undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (digantikan oleh Undang-Undang No. 33/2004).
- Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan.
- Undang-Undang No. 20/2002 tentang Ketenagalistrikan
- Undang-undang No. 17/2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-undang No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- Undang-undang No. 18/2004 tentang Perkebunan.
- Undang-undang No. 26/2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-undang No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- Undang-undang No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.
- Undang-Undang No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Lampiran 1. Perbandingan antara masukan/pemaparan dari peserta dalam konsultasi publik (25 Maret 2008) dan versi terakhir Peraturan Menteri Kehutanan tentang REDD (2009)

| Masukan dari pemapar | Versi terakhir (Peraturan Menteri Kehutanan No. 30/Kpts-II/2009) |
|---|--|
| AMAN: | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Rancangan peraturan tersebut tidak berlandaskan pada pemegang hak, tetapi masih terbatas pada pemangku kepentingan. Hal ini juga tercermin pada susunan Komisi REDD dalam rancangan tersebut. 2. Substansi dari rancangan tersebut tidak memberikan upaya perbaikan hak-hak masyarakat adat sebagai pemegang hak. 3. Rancangan tersebut mengabaikan dua kenyataan penting: <ul style="list-style-type: none"> • hutan alam yang tersisa berada di dalam kawasan adat yang diselamatkan oleh lembaga dan hukum adat setempat. • kawasan yang tercakup dalam izin usaha pemanfaatan hasil hutan (IUPHH) pada umumnya terlibat dalam sengketa dengan masyarakat adat | <ul style="list-style-type: none"> • Pada Pasal 8(1)a, pendekatan masih menggunakan “pemangku kepentingan” dan belum menggunakan pendekatan “pemegang hak”. Pasal 8(1)a menyatakan bahwa pihak terkait harus; “...memiliki salinan Surat Keputusan Menteri yang menyatakannya sebagai pengelola hutan adat.” • Permenhut tetap memandang hutan adat sebagai hutan negara dan bukan sebaliknya, seperti yang diharapkan oleh masyarakat adat. • Permenhut tidak secara tegas menjelaskan mekanisme penyelesaian sengketa dengan masyarakat adat. |
| DNPI | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Diperlukan mekanisme REDD di luar kawasan hutan yang melibatkan DNPI, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Lingkungan Hidup. 2. Perlu dibentuk lembaga interdepartemen yang akan mengelola aset karbon dan pemberian insentif dari REDD. | <ul style="list-style-type: none"> • Permenhut tidak memuat ketentuan mengenai REDD di luar kawasan hutan yang melibatkan sektor lain seperti DNPI, Kemdagri, dan KLH. • Demikian juga, tidak ada ketentuan mengenai pembentukan lembaga interdepartemen dalam Permenhut. |
| DKN | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Perlu ada pemahaman sistematis atas skema REDD untuk memastikan dipertimbangkannya hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan. 2. Pendekatan sistematis tidak tampak dalam rancangan permenhut; alur judul, maksud, tujuan, lokasi, persyaratan, dan aturan pengalihan tidak menunjukkan sistematika yang baik. 3. Kami menyarankan untuk tidak terburu-buru menerbitkan peraturan mengenai REDD tersebut agar terlihat lebih siap. | <ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada penjelasan ataupun ketentuan mengenai hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan maupun keterkaitannya dengan kegiatan REDD dalam Permenhut. • Pasal 4(2) menyatakan pemegang izin pemulihan ekosistem dapat melaksanakan REDD, namun tanpa penjelasan lebih lanjut mengenai apakah REDD menjadi bagian dari kegiatan pemulihan ekosistem atau bukan. |
| CIFOR | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Definisi hutan negara tidak jelas, terutama apabila dikaitkan dengan hak pengusahaan. Selain itu, perlu menambahkan definisi hutan sebagaimana telah diserahkan oleh Indonesia kepada UNFCCC. 2. Cakupan REDD semestinya lebih luas daripada sekedar menghambat deforestasi dan degradasi, karena juga terkait dengan perbaikan tata kelola, pengelolaan hutan berkelanjutan, dan kesejahteraan masyarakat. 3. Terdapat banyak peraturan lain yang tidak dicakup (didukung) dalam rancangan Permenhut tersebut, sehingga akan menimbulkan ketidakpastian bagi pemangku kepentingan lain. | <ul style="list-style-type: none"> • Definisi hutan masih belum berubah dan tidak ada tambahan apa pun pada rancangan awal, sehingga saran mengenai perbaikan definisi hutan tidak ditampung. • Permenhut telah memasukkan saran untuk memperluas cakupan REDD. |

| Masukan dari pemapar | Versi terakhir (Peraturan Menteri Kehutanan No. 30/Kpts-II/2009) |
|--|---|
| <p>GTZ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Terdapat beberapa inkonsistensi dalam penulisan definisi kredit REDD, sertifikat REDD, dan insentif REDD. 2. Definisi degradasi hutan tidak mencakup penurunan kualitas komposisi hutan. 3. Definisi hutan tidak sejalan dengan definisi dalam kerangka UNFCCC. 4. Perbedaan antara maksud dan tujuan dalam rancangan tersebut tidak jelas. 5. Pembagian manfaat tidak secara jelas diatur dalam rancangan permenhut. | <ul style="list-style-type: none"> • Permenhut tidak membedakan secara jelas antara kredit REDD, sertifikat REDD, dan insentif REDD. Dalam permenhut, ketiganya dianggap sebagai suatu rangkaian; istilah sertifikat REDD dapat dipertukarkan dengan “kredit” oleh lembaga internasional dan penjualan dianggap sebagai insentif. • Ketentuan tersebut tidak menguraikan secara jelas mengenai tantangan mendasar dalam konsep “perdagangan karbon”. • Definisi degradasi hutan masih tidak berubah sejak rancangan awal, dan tidak mencakup penurunan kualitas komposisi hutan. • Permenhut tidak berisi ketentuan tentang pembagian insentif. |

Working Paper CIFOR berisi hasil penelitian tahap awal atau lanjut, yang merupakan isu penting terkait hutan tropis, dan perlu dipublikasikan pada waktu yang tepat. Makalah tersebut dibuat untuk menginformasikan sekaligus mendorong dilakukannya pembahasan. Isinya telah ditinjau secara internal, tetapi belum melewati proses tinjauan sesama rekan dari luar yang memakan waktu lebih lama.

Profil negara ini mengulas pemicu deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia, menjelaskan lingkungan kelembagaan, politik, dan ekonomi di tempat REDD+ dilaksanakan di Indonesia, dan mendokumentasikan proses penyusunan kebijakan REDD+ nasional selama kurun waktu 2007 – awal 2012. Sejalan dengan komitmen Indonesia pada tingkat nasional dan internasional untuk mengatasi perubahan iklim melalui sektor kehutanan, terdapat pula tantangan kontekstual yang perlu diatasi agar tercipta kondisi yang memungkinkan untuk REDD+. Sebagian dari persoalan utama tersebut mencakup landasan hukum yang tidak konsisten, fokus sektoral, penguasaan lahan yang tidak jelas, dampak dari desentralisasi, dan tata kelola di daerah yang lemah.

Walaupun terdapat sejumlah tantangan ini, REDD+ membuka peluang bagi perbaikan dalam tata kelola hutan dan, secara lebih luas, dalam tata kelola penggunaan lahan. Adanya proses politik dan ekonomi yang lebih demokratis secara umum, semakin besarnya kebebasan masyarakat madani dan pers, dan meningkatnya kesadaran akan persoalan lingkungan dapat membantu penggalangan dukungan dan pematapan kebijakan ke arah tata kelola kehutanan dan lahan yang lebih baik.

Penelitian ini dilaksanakan oleh CIFOR sebagai bagian dari Program Penelitian CGIAR: Hutan, Pohon, dan Wanatani (*Forests, Trees and Agroforestry*). Program kolaboratif ini bertujuan untuk meningkatkan pengelolaan dan pemanfaatan hutan, wanatani, dan sumber daya genetik pohon yang mencakup lanskap dari hutan sampai ke lahan budidaya. CIFOR memimpin program kemitraan ini dengan bekerja bersama Biodiversity International, CIRAD, International Center for Tropical Agriculture dan World Agroforestry Centre.

cifor.org

ForestsClimateChange.org



Center for International Forestry Research

CIFOR memajukan kesejahteraan manusia, konservasi lingkungan dan kesetaraan melalui penelitian yang berorientasi pada kebijakan dan praktik kehutanan di negara berkembang. CIFOR merupakan salah satu Pusat Penelitian Konsorsium CGIAR. CIFOR berkantor pusat di Bogor, Indonesia dengan kantor wilayah di Asia, Afrika dan Amerika Selatan.

