

Quo Vadis REDD di Indonesia?

Bernadinus Steni

Perkumpulan HuMa, 2009

A. Pengantar

REDD (*Reduction of Emission from Deforestation and Degradation*) merupakan satu diantara beberapa skema yang hangat diperdebatkan dalam putaran perundingan perubahan iklim. Skema ini awalnya dirancang oleh Papua Nugini dan Kosta Rika, dua negara pemilik hutan tropis yang merasa tidak mendapat keuntungan apapun dari skema perubahan iklim di bawah rejim Protokol Kyoto. Dua skema Kyoto, *emission trading* (ET) dan *joint implementation* (JI) hanya berlaku untuk dan di antara negara Annex I. Satu skema lagi, *clean development mechanism* (CDM), melibatkan negara berkembang tapi hanya dibatasi tidak lebih dari 1% total emisi tahunan negara maju yang menginvestasikan proyek CDM-nya di negara berkembang. Jumlah yang sangat kecil ini tidak lepas dari prinsip pengurangan emisi domestik sebagai tujuan utama protokol Kyoto. Artinya, mekanisme ET, JI maupun CDM hanya pelengkap (*additional*) atas tujuan utama Kyoto yakni mendesak negara Annex I agar mengurangi emisi domestik-nya (Murdiyarto, 2007: 48-59).

Meski demikian, berbagai respons atas usulan skema REDD sudah marak dilakukan oleh banyak negara, salah satunya Indonesia. Tulisan ini mencoba memeriksa kebijakan REDD di terutama dalam soal penghargaan atas hak komunitas lokal/adat yang berada di dalam dan sekitar kawasan hutan, tempat REDD akan diimplementasikan. Isu ini sangat penting dibahas karena REDD berhubungan dengan wilayah tertentu yang boleh jadi memendam bara konflik. Berbagai data konflik di berbagai belahan Indonesia memperlihatkan, *tenure* atau penguasaan tanah, termasuk hutan, masih dalam pergulatan yang serius.

Dalam konflik-konflik tersebut tercatat sebuah premis bahwa masyarakat yang menguasai suatu wilayah dianggap sebagai penghuni *illegal* oleh para pelaku pembangunan karena menurut konsesi yang mereka terima dari pemerintah, penguasaan masyarakat merupakan salah satu bentuk pelanggaran atas undang-undang.¹ Di sisi lain, masyarakat memiliki klaim historis lewat ungkapan, “negara yang membentuk undang-undang baru ada jauh setelah nenek moyang kami hadir dan menguasai tempat ini”.² Pertarungan antara klaim ini merupakan pertarungan hak yang masih berlangsung alot. Di sela-sela situasi itu berbagai solusi disodorkan tapi belum ada preskripsi jitu yang menghentikan atau mengurangi intensitas pergulatan klaim tersebut. Belum ketemu formula, belum reda ketegangan urat syaraf, belum ada kerangka normatif yang memadai, serta merta hadir gelombang berbagai skema proyek, antara lain REDD. Dengan mempertimbangkan masalah-masalah ini, pertanyaannya disini adalah, bagaimana dan sejauh mana REDD didiskusikan? Apa saja ide

¹ Andiko et al, *Mengelola Hutan dengan Memenjarakan Manusia*, HuMa, Jakarta, 2007, hal 11-30

² AMAN, *Satu Yang Kami Tuntut: Pengakuan*, AMAN, 2003

dasarnya dan sejauh mana konsekuensi yang mungkin timbul dari berbagai pilihan ide itu terutama terhadap hak-hak masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan, tempat REDD diimplementasikan ?

B. Kebijakan Pemerintah Indonesia dan Sejumlah Resiko

Dalam menganalisis posisi Indonesia terhadap REDD, ada dua wilayah yang perlu diperiksa. Pertama, peraturan dalam negeri. Kedua, posisi dalam negosiasi. Peraturan dalam negeri sangat memainkan peranan dalam menempatkan posisi Indonesia di arena negosiasi. Logika hukumnya sederhana, posisi negosiasi Indonesia tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negeri.

a. Peraturan perundang-undangan

Ada dua aspek yang dibahas disini yakni orientasi REDD secara substantif, mengikuti skema hukum yang mana dan tujuannya apa. Kedua, pembahasan skema REDD dalam peraturan-peraturan tersebut baik dalam kaitannya dengan metodologi, aspek finansial maupun distribusi benefit.

1. Antara Jasa Lingkungan dan Dagang Karbon

Ada tiga kebijakan pemerintah saat ini yang langsung berhubungan dengan REDD, yakni: (1) P. 68/Menhut-II/2008 Penyelenggaraan *Demonstration Activities* Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan, (2) Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. 30/Menhut-II/2009 Tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan, (3) Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. 36/Menhut-II/2009 Tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung.

Meski berhubungan dengan REDD, ketiga kebijakan tersebut memiliki acuan pembentukan yang berbeda. Dua kebijakan yang pertama merupakan tindak lanjut dari keputusan SBSTA dalam COP 13 di Bali yang mendorong terselenggaranya berbagai *demonstration activities* atau aktivitas uji coba, untuk menemukan metodologi REDD yang memadai. Di sisi lain, menurut Nur Masripatin, anggota Pokja REDD Departemen Kehutanan, kehadiran P.30 juga dipicu oleh semakin merajalelanya inisiatif REDD di daerah yang berpotensi menggadaikan asset bangsa (baca: hutan) tanpa kontrol memadai dari kerangka hukum yang ada. Karena itu, Permenhut REDD dibentuk ala kadarnya agar bisa mengatur lalu lintas REDD yang terdiri dari berbagai warna proposal, baik skema *sharing benefit*, jangka waktu, bentuk hubungan hukum, penyelesaian sengketa dan sebagainya.³

³ Nur Masripatin dalam Seminar dan Lokakarya Masyarakat Sipil dalam REDD, Hotel Cemara, Jakarta 29 Juli 2009

Sementara, P.36 merupakan peraturan mengenai Pemanfaatan Jasa Lingkungan (P JL) berupa penyerapan karbon (*carbon sequestration*) dan penyimpanan karbon (*carbon sink*). Konsep P JL sudah tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik secara langsung maupun tidak. Beberapa contoh pengaturan mengenai pemanfaatan jasa lingkungan bisa dilihat dalam tabel 3 berikut

Tabel 3: contoh peraturan perundang-undangan mengenai pemanfaatan jasa lingkungan (lihat isi pasal yang di-**bold**)

Peraturan	Isi
UU No 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	Pasal 34 ayat 3: Untuk kegiatan kepariwisataan dan rekreasi , Pemerintah dapat memberikan hak pengusahaan atas zona pemanfaatan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dengan mengikut sertakan rakyat.
UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Pasal 26 ayat 1 Pemanfaatan hutan lindung dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan , dan pemungutan hasil hutan bukan kayu.
PP No 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Perencanaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan	Pasal 1 angka 6 Pemanfaatan jasa lingkungan adalah kegiatan untuk memanfaatkan potensi jasa lingkungan dengan tidak merusak lingkungan dan mengurangi fungsi utamanya

Nampak bahwa peraturan-peraturan yang dibuat merespons REDD memiliki rujukan hukum yang berbeda-beda. Konsekuensi keragaman ini adalah sulitnya menarik garis lurus peraturan-peraturan ini dalam satu regim hukum. Misalnya, sebagai peraturan yang merupakan bagian dari regim hukum perubahan iklim, apakah dagang karbon berada di bawah regim jasa lingkungan yang mengikuti suatu regim hak atau konsesi tertentu atau ditempatkan dalam kerangka regim karbon sebagai suatu entitas baru dari regim perubahan iklim. Disini, yang terjadi adalah satu aturan yang memiliki substansi yang mirip dengan yang lain justru memiliki dasar acuan yang berbeda. Dalam situasi seperti ini, *overlapping* pengaturan dan berbagai kerumitan mengidentifikasi bagan suatu regim hukum pasti akan terjadi.

2. Kelembagaan, Distribusi dan skema keuangan

Meski memiliki latar belakang alasan hukum yang berbeda, namun dalam kaitannya dengan REDD, ketiga peraturan tersebut memiliki karakter yang sama, terutama dalam dua skema yakni, *baseline* dan skema keuangan.

Pertama, dalam merancang dan mengevaluasi *baseline*, beberapa aspek yang bisa diperiksa dari ketiga peraturan di atas adalah kelembagaan pemerintah dalam merespons partisipasi, masalah hak terutama hak atas tanah dan *free prior informed consent*.

Sebelum masuk ke berbagai aspek di atas, mengingat akibat yang menghancurkan masa depan manusia maka salah satu pesan kunci yang digarisbawahi dalam upaya menghadapi perubahan iklim adalah tindakan yang komprehensif untuk mengurangi maupun mengatasi dampak. Disana, berbagai elemen negara bekerja bersatu padu dan saling mendukung agar berbagai rencana yang tersusun dapat terwujud. REDD merupakan salah satu skema dalam menghadapi perubahan iklim. Karena itu, pesan kunci di atas seharusnya merupakan bagian yang melekat dalam respons terhadap REDD.

Apa yang terlihat dalam berbagai peraturan ini adalah peran sektor kehutanan maupun pemrakarsa proyek yang sangat besar dalam mengorganisir otoritas maupun sumber daya dalam rencana skema REDD dan tidak mencantumkan peran otoritas lain yang perannya sangat signifikan bagi penyelamatan lingkungan hidup. Lihat tabel 4 & 5.

Tabel 4: lembaga yang memiliki otoritas terkait skema REDD menurut Permenhut 30/2009

Tahapan skema REDD	Otoritas Yang Mengusulkan atau Memutuskan	Partisipasi Otoritas non-Kehutanan
Penetapan Referensi Emisi Nasional	Dirjen Planologi Kehutanan	Tidak diatur
Syarat-syarat proposal	Mengikuti Permenhut	Tidak diatur
Alas Hak	Mengikuti jenis hak/izin dalam peraturan di bidang kehutanan	Tidak diatur
Tim penilai proposal	Komisi REDD di bawah Menteri Kehutanan	Tidak diatur
Lokasi Proyek	Pemrakarsa proyek REDD	Tidak diatur
Terima atau Tolak permohonan	Menteri Kehutanan	Tidak diatur
Verifikasi	Lembaga Penilai Independen yang berada di bawah koordinasi Komisi REDD	Tidak diatur
Sertifikasi	Komisi REDD	
Akreditasi lembaga verifikasi	Komite Akreditasi Nasional	Tidak diatur
Distribusi <i>benefit</i>	Pemrakarsa proyek REDD	Tidak diatur

Tabel 5: lembaga yang memiliki ororitas terkait usaha karbon menurut Permenhut 36/2009

Tahapan skema Ijin Usaha PAN/RAB Karbon	Otoritas Yang Mengusulkan atau Memutuskan	Partisipasi Otoritas non-Kehutanan
Syarat-syarat permohonan	Mengikuti pasal 5 ayat 2 & 3 serta pasal 7 ayat 1 & 2	Tidak diatur
Alas hak permohonan	Mengikuti regim hak/izin dalam peraturan di bidang kehutanan	Tidak diatur
Tim penilai permohonan izin	Tim teknis sektor kehutanan	Tidak diatur
Lokasi proyek	Pemrakarsa/pengembang proyek	Tidak diatur
Terima atau tolak permohonan	Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota	Tidak diatur
Verifikasi	Konsultan dan penilai independen	Tidak diatur
Sertifikasi	Sumir	Tidak diatur
Distribusi <i>benefit</i>	<p>Diatur Permenhut ini, tergantung jenis izin. Contoh,</p> <p>hutan rakyat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah: 10 % • Masyarakat: 70 % • Pengembang: 20 % <p>Hutan adat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah: 10 % • Masyarakat: 70 % • Pengembang: 20 % <p>Hutan tanaman</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah: 20 % • Masyarakat: 20 % • Pengembang: 60 % 	Tidak diatur

Dua tabel ini menunjukkan bahwa hampir semua proses dalam skema REDD maupun ijin usaha karbon yang berkaitan dengan REDD dikendalikan secara sektoral oleh kehutanan dan sebagiannya menjadi inisiatif pemrakarsa atau investor REDD atau karbon. Letak pesan kunci bahwa REDD merupakan salah satu skema pemanasan global yang harus didukung dan karena itu melibatkan berbagai *stakeholders*, sama sekali tidak terlihat dalam dua peraturan ini.

Masyarakat yang berada di sekitar maupun di dalam kawasan hutan, tempat lokasi proyek REDD maupun ijin usaha karbon diberikan juga tidak mendapat peran signifikan dalam dua Permenhut ini, baik selaku pemegang hak maupun kelompok yang mendapat *benefit*. Ada asumsi formal disana bahwa di kawasan hutan produksi, hutan alam, hutan tanaman dan Kesatuan Pengelolaan Hutan merupakan wilayah dengan status hukum *per se* tanpa penghuni. Kenyataannya, di wilayah-wilayah itu intensitas konflik antara masyarakat yang

sudah menghuni kawasan tersebut sejak lama dengan pemerintah atau investor tidak kurang-kurang dari hari ke hari. Skema REDD dalam konteks *benefit* (pembagian keuntungan) untuk masyarakat hanya nampak dalam distribusi *benefit* untuk hutan adat, hutan desa dan hutan rakyat. Namun dalam kenyataannya, sangat sedikit masyarakat yang mengakses tiga jenis hak ini. Sebagian besar penguasaan mereka atas kawasan hutan berstatus tanpa surat.

Di sisi lain, daerah REDD dalam skema yang berkembang saat ini adalah kawasan yang diharapkan bebas kebocoran (*leakage*). Segala aktivitas di wilayah itu yang akan mengeluarkan karbon harus dihindari. Artinya, sedapat mungkin kawasan itu jauh dari aktivitas manusia, suatu bentuk kebijakan yang pernah berlangsung dalam regim konservasi. Dalam konsep seperti itu, secara normatif aktivitas manusia di wilayah REDD adalah sesuatu yang *illegal*. Dalam hal ini, tidak melibatkan masyarakat di sekitar atau di dalam kawasan hutan dalam pemilihan lokasi REDD maupun skema-skema yang menyertainya, cepat atau lambat akan menambah konflik di kawasan hutan. Apalagi, skema ini sarat dengan perhitungan *benefit* ekonomi. Jika dibandingkan dengan skema konservasi yang lebih banyak bersentuhan dengan *benefit* ekologis daripada *benefit* ekonomi, nampaknya skema REDD merupakan konservasi jilid dua yang lebih sarat dengan potensi kriminalisasi terhadap masyarakat di sekitar atau dalam kawasan hutan.

Baseline REDD, terutama yang berhubungan dengan lokasi, hanya akan menguntungkan komunitas di dalam dan sekitar kawasan hutan jika persoalan tenure diintegrasikan dalam berbagai proposal REDD dan ditindaklanjuti dalam bentuk pengukuhan kawasan milik masyarakat. Jika REDD diusulkan di kawasan milik masyarakat maka prinsip yang berlaku adalah *free and prior informed consent*. Disana, masyarakat selaku pemegang hak, memperhitungkan segala sesuatu dan pada giliran berikutnya memutuskan, apakah menerima atau menolak REDD. Jika menerima, maka perhitungan *benefit* pun akan lebih jelas karena berbasis pada status hak yang lebih pasti. Ke depan, kemungkinan untuk bocor sangat lah kecil karena disitu berlaku postulat hukum properti yang sudah lazim diterima, yakni masyarakat selaku pemilik kawasan tidak mungkin merusak hutan miliknya sendiri. Mereka pasti berjuang dengan caranya sendiri untuk mencegah deforestasi. Dengan demikian mencegah kebocoran. Logika ini menjadi usulan kalangan masyarakat sipil yang belum sekalipun diintegrasikan dalam kebijakan, baik dalam regim konservasi maupun dalam rencana skema REDD yang sudah ada.

Kedua, rancangan skema keuangan. Dua aspek yang bisa ditelusuri adalah sumber pendanaan dan alokasi pendanaan. Permenhut 30/2009 tidak menyebut secara tegas sumber pendanaan, tapi secara implisit menggambarkan perdagangan sertifikat yang merupakan bagian dari skema pasar. Penyebutan secara tegas muncul dalam Permenhut 36/2009, dimana sumber pendanaan adalah: (1) dana sendiri; (2) *corporate social responsibility* (CSR), (3) dana hibah.

Sumber pendanaan karbon P.36 agak membingungkan secara hukum. Pertama-tama ijin usaha karbon merupakan skema pemanfaatan jasa yang pasti mendapat kontraprestasi atau

keuntungan langsung. Dalam hal ini, penyebutan CSR sebagai sumber pendanaan sangat berbeda dengan ketentuan tentang fungsi CSR dalam UU No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dalam pasal 74 ayat (1) disebutkan bahwa “Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan”. Selanjutnya dalam pasal 1 angka 3 diberi definisi, “tanggung jawab sosial dan lingkungan adalah komitmen perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya”. Secara konseptual dan dalam sejarahnya pun CSR adalah investasi sosial untuk pemberdayaan masyarakat, bukan investasi komersial.⁴

Sementara, izin usaha karbon adalah investasi komersial yang berusaha mencari keuntungan ekonomi langsung. Karena itu, menempatkan CSR sebagai sumber pendanaan merupakan bentuk penyimpangan atas fungsi CSR. Seharusnya, CSR dikembalikan ke mandatnya sebagai salah satu kontribusi perusahaan bagi pengembangan kehidupan karyawan maupun komunitas di sekitar lokasi operasi perusahaan.

Logika yang sama berlaku untuk sumber pendanaan berupa hibah. Hakikat hibah adalah fungsi sosial bukan komersial. Jika pemanfaatannya dipakai untuk tujuan menghasilkan sertifikat karbon yang diperjualbelikan untuk mendapat untung maka fungsi sosial tersebut segera berubah total menjadi komersial.

Disorientasi sumber pendanaan jika diperiksa ke belakang nampaknya bersumber dari tidak tegasnya perbedaan antara sumber pendanaan yang berbasis pasar dan dana publik. Jika skema pasar yang diterima maka secara etis komersialisasi akan dikategorikan sebagai kepatutan karena arena pasar hakikatnya merupakan wilayah komersial terutama untuk tujuan privat. Berbeda halnya dengan dana publik yang memiliki fungsi mendukung kerja-kerja untuk tujuan publik. Disitu, dana hibah dan CSR yang memiliki fungsi publik tidak akan dibelokan untuk tujuan privat-komersial tapi dikelola untuk kepentingan publik, antara lain kelestarian hutan dan pemulihan fungsi ekologis.

b. Posisi Indonesia Dalam Perundingan

Tulisan ini hanya membeberkan dua persoalan dasar Indonesia jika menghadapi skema REDD, baik REDD plus maupun REDD. Persoalan tersebut adalah menyangkut definisi hutan dan definisi deforestasi. Ketidakjelasan definisi akan berujung pada berbagai bentuk kontekstasi interpretasi yang diusung oleh berbagai aktor dengan misi dan motif yang berbeda-beda.

1. Definisi Hutan

⁴ Hendrik Budi Untung, 2008, *Corporate Social Responsibility*, Sinar Grafika, Jakarta. Hal. 1-12

Indonesia sendiri tidak mencantumkan cakupan definisi hutan dalam berbagai usulan di atas meja perundingan perubahan iklim, terutama REDD. Namun jika diperiksa dalam peraturan perundang-undangan yang ada, dalam hal ini UU Kehutanan, ada dua definisi yang relevan yakni definisi hutan dan definisi kawasan hutan. Lihat box

Hutan dan Kawasan Hutan menurut UU 41/1999

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Jika mengacu pada definisi hutan maka Indonesia setuju memasukan perkebunan sebagai hutan. Namun, jika merujuk ke definisi kawasan hutan maka menurut pasal 15 UU 41/1999 ada sejumlah proses hukum yang harus ditempuh, yang disebut dengan pengukuhan kawasan hutan agar suatu kawasan memiliki status hukum yang pasti. Ada empat tahapan yang dilalui yakni : (1) penunjukan kawasan hutan, (2) penataan batas kawasan hutan, (3) pemetaan kawasan hutan, dan (4) penetapan kawasan hutan.

Empat tahapan ini merupakan definisi hukum kawasan hutan di Indonesia. Disana, perkebunan bisa masuk tapi bisa juga bukan merupakan kawasan hutan. Perkebunan yang telah melalui prosedur pelepasan kawasan, dari hutan menjadi perkebunan, tidak akan disebut sebagai kawasan hutan. Namun, kebun skala kecil milik masyarakat yang kebetulan berada dalam kawasan yang telah mengikuti empat tahapan di atas, dapat disebut sebagai kawasan hutan.

Persoalannya, menurut data penelitian yang ada, sampai akhir 2003 Dephut baru menetapkan 12 juta Ha atau 10 % dari keseluruhan kawasan hutan di Indonesia sebagai hutan negara dengan status hukum tetap atau sudah menempuh empat tahapan di atas.⁵ Artinya, definisi yang dibawa pemerintah Indonesia ke meja perundingan adalah definisi kawasan maka bisa dipastikan sebagian besar kawasan hutan yang dimaksud belum jelas status hukumnya. Hal ini menyulitkan secara hukum karena dalam logika hukum manapun, obyek yang belum jelas dan pasti, tidak bisa diperjanjikan sebagai obyek perjanjian.

Jika demikian halnya maka sesuatu yang mungkin terjadi adalah menggunakan definisi hutan. Konsekuensinya, perkebunan sawit dan jenis tanaman monokultur untuk kepentingan industri serta merta dikategorikan sebagai hutan. Alih-alih mencari pelaku utama deforestasi, para pelaku deforestasi yang meremukan hutan alam dan lahan gambut

⁵ Lihat Hariadi Kartodihardjo dan Hira Jhamtani (ed), Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia, Ford Foundation, 2006 hal. 65.

untuk kepentingan perkebunan akan dianggap sebagai pahlawan penyedia stok karbon karena perkebunan pun diperhitungkan sebagai wadah penyimpan karbon.

2. Definisi Deforestasi

Indonesia sendiri belum memiliki konsep yang rinci mengenai deforestasi. Dalam Permenhut 30/2009, deforestasi diartikan sebagai perubahan secara permanen kawasan dari hutan jadi tidak berhutan. Dalam kaitannya dengan undang-undang No 41 Tahun 1999, definisi ini menggunakan konsep kawasan hutan. Artinya, deforestasi merupakan kategori yang berlaku hanya pada wilayah hutan yang telah melalui empat tahapan sebagaimana dimaksud UU 41/1999. Dalam logika *a contrario* (sebaliknya), tidak akan ada kategori deforestasi pada wilayah yang belum menempuh empat tahapan tersebut, meskipun wilayah itu secara fisik merupakan hutan.

Di sisi lain, definisi deforestasi juga mengadopsi konsep kunci dalam perundingan REDD di UNFCCC yakni “perubahan secara permanen”. Permanen dan non-permanen merupakan dua terminologi dalam metodologi REDD untuk menggambarkan sejauh mana stok karbon bisa dipertahankan dalam periode proyek REDD. Jika ingin mendapat benefit dari skema REDD maka pihak yang ingin mendapat untung harus mampu mempertahankan stok karbon yang ada atau meningkatkan jumlahnya di wilayah proyek REDD yang disepakati, dalam periode proyek REDD di wilayah tersebut.

Meski demikian, konsep permanen dan non-permanen dikritik oleh banyak kalangan karena mirip ilusi. Para pengkritik menilai tidak ada ukuran yang memadai untuk memastikan apakah karbon bisa permanen atau tidak di kawasan hutan. Alasannya antara lain hutan adalah contoh perputaran karbon yang alamiah lewat siklus penguraian (*decompose*). Ketika pohon mati, CO₂ yang telah diserap akan kembali ke atmosfer melalui proses penguraian. Siklusnya relatif pendek tapi ada semacam keseimbangan yang sudah tercipta dengan sendirinya (Global Forest Coalition, 2009: 10). Artinya, karbon di kawasan hutan tidak bisa diperangkap agar permanen karena setiap saat hutan mengeluarkan karbon-melepaskan oksigen dan pada saat yang lain akan menyerap oksigen-melepaskan karbon. Siklus ini adalah siklus abadi. Sehingga pertanyaannya adalah ketika dinamika keluar-masuk karbon pada pohon begitu dinamis, pada saat mana konsep permanen bisa diterapkan.

Namun, seandainya upaya mempertahankan karbon agar tetap permanen ditempuh lewat konservasi maka pilihan yang mungkin dilakukan adalah menjaga agar di kawasan yang dimaksud tidak terjadi deforestasi dalam skala apapun. Dalam kaitannya dengan ini, akan ada konsekuensi konsep “permanen” terhadap hak. Seandainya dilengkapi dengan AFOLU (*Agriculture, Forestry, Land Use*) maka segala aktivitas pemanfaatan apapun di wilayah REDD, baik kawasan hutan maupun pertanian, akan diperhitungkan sebagai aktivitas pelepasan emisi. Membuka kebun, mengolah lahan dan aktivitas pertanian lainnya merupakan bentuk-bentuk tindakan yang mengeluarkan emisi. Karena itu, jika menginginkan agar emisi di wilayah ini berkurang, sementara stok karbon meningkat maka menurut skema ini, aktivitas pertanian harus ditekan, sebaliknya konservasi ditingkatkan. Disini, cakupan REDD plus akan

langsung berhubungan dengan hak atas wilayah dan konsekuensi hukum yang menyertainya.

Dalam formulasi yang sederhana, definisi REDD dan contoh konsekuensi hukumnya antara lain tergambar dalam tabel 2.

Tabel 2: cakupan REDD plus

Cakupan REDD plus	Konsekuensi pada hak	Konsekuensi hukum
Segala bentuk pembukaan lahan pertanian dan konversi kawasan hutan (AFOLU & DD)	Hak untuk membuka kebun dalam skala kecil pun diperhitungkan sebagai deforestasi.	Membuka kebun dilarang
Pembukaan lahan pertanian & kawasan hutan dibagi dalam kategori (skala besar, sedang dan kecil)	Hak membuka kebun skala kecil ditoleransi untuk tujuan yang jelas. Misalnya, kepentingan subsisten	Berkebun diperbolehkan untuk luas tertentu

Dalam situasi hukum dan pengelolaan negara yang belum jelas mengurus permasalahan konflik penguasaan kawasan, tingkat pertumbuhan penduduk, kesejahteraan dan seterusnya, maka REDD plus yang cakupannya mengadopsi definisi yang tertera dalam tabel 2, akan menimbulkan persoalan *tenure* baru antara pemrakarsa REDD atau Pemerintah dengan masyarakat penghuni kawasan. Konsep REDD plus yang menyangkal segala bentuk deforestasi akan sangat sulit diterapkan dalam situasi masyarakat dan negara yang sedang berkembang mengejar pertumbuhan ekonominya. Karena itu, pemerintah Indonesia sebaiknya memikirkan konsep deforestasi versi Indonesia yang bisa diterapkan dalam situasi lokal Indonesia yang majemuk.

3. Masyarakat lokal dan adat

REDD direspons dalam situasi politik sumber daya alam yang rumit dan kompleks. Hingga saat ini, berbagai persoalan pelik dalam kaitannya dengan penguasaan sumber daya dan distribusi manfaatnya terus berlanjut. Persoalan tersebut justru muncul dari kebijakan pemerintah yang mengabaikan keberadaan masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan. Tercatat dua level kebijakan yang belum atau sama sekali tidak memperjelas hak masyarakat atas kawasan maupun benefit dari hutan, yakni:

a. Hukum dan kebijakan otoritarian di masa lalu

Hingga kini masih banyak hukum dan kebijakan masa lalu yang mencederai hak masyarakat di sekitar maupun dalam kawasan hutan tapi terus dipertahankan pemerintah. Misalnya, regim *tenure* yang ada hanya menyediakan pintu bagi penguasaan negara (baca=pemerintah) dan mengabaikan penguasaan komunal sejumlah komunitas (adat) yang dipertahankan sangat lama, bahkan setua usia komunitas tersebut. Akibat pengabaian tersebut, banyak keputusan peruntukan kawasan hutan tempat banyak

komunitas hidup, ditetapkan oleh pemerintah tanpa sepengetahuan komunitas-komunitas tersebut. Sekonyong-konyong wilayah mereka menjadi hutan lindung, kawasan konservasi, daerah pertambangan, dan peruntukan lainnya yang membuat akses komunitas-komunitas tersebut terhadap manfaat hutan semakin terbatas bahkan hilang. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan secara tegas menguraikan bahwa konsep penguasaan negara antara lain memberi legitimasi hukum bagi pemerintah untuk mengambil tindakan yang perlu dalam menjamin peruntukan berbagai wilayah di Indonesia. Pemerintah tidak diwajibkan untuk meminta kesediaan komunitas menyetujui peruntukan suatu wilayah yang terkait dengan hak hidup komunitas tersebut. Berbagai peraturan perundang-undangan hanya merekomendasikan atau mengajak pemerintah untuk mensosialisasikan kebijakannya mengenai peruntukan tersebut.⁶

Hukum dan kebijakan dalam kerangka di atas merupakan warisan masa lalu, kolonial, yang menempatkan rakyat sebagai obyek, tanpa perlu dimintai persetujuan. Konsep persetujuan hanya merupakan wenang pemerintah, bukan rakyat. Selanjutnya, keputusan pemerintah akan disosialisasikan, jika perlu. Seringkali keputusan peruntukan kawasan sama sekali tidak disosialisasikan, bahkan sengaja ditutupi untuk mencegah protes dan penolakan masyarakat atau warga. Fakta yang sering terjadi adalah berdasarkan keputusan tersebut, pemerintah menggusur dan memindahkan komunitas atau warga secara paksa dari kampung halaman mereka, agar implementasi suatu keputusan berjalan tanpa penolakan.

Contoh yang bisa dipetik adalah program Pemukiman Kembali Suku Terasing di Sulawesi Tengah membuat banyak komunitas dipindah secara paksa dari kampung halamannya agar target pemerintah mendorong warga menjadi petani sawah dan berbagai ukuran kemajuan lainnya dapat terwujud. Meski berjuang mengubah kultur dari peladang menjadi petani sawah sangatlah sulit, di samping luas tanah yang terbatas, komunitas yang dipindah-pindah tersebut dilarang masuk atau mengakses wilayah dalam kawasan Taman Nasional Lore Lindu demi kepentingan konservasi.⁷ Contoh lain adalah, pada tanggal 10 Maret 2004, di Kabupaten Manggarai, NTT, empat orang warga kampung Tangkul-Colol tewas ditembak Polisi, karena memprotes penahanan warga mereka yang dituduh merambah kawasan hutan lindung. Pemerintah daerah setempat juga menebang habis kopi petani karena menganggap kawasan produktif yang dikelola petani tersebut, berada di areal hutan lindung.

Dalam situasi regim hukum yang menempatkan rakyat dalam posisi tidak bebas memilih, skema REDD bisa menjadi keputusan pemerintah yang potensial mengulang litani penderitaan banyak komunitas. REDD yang dibingkai oleh spirit mendapatkan untung

⁶ Lihat UU Konservasi No 5 Tahun 1990 yang memberi wenang bagi pemerintah menetapkan kawasan konservasi tanpa sedikitpun representasi komunitas. Demikian halnya PP No 65/2006 tentang Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum, pemerintah hanya mendapat kewajiban mensosialisasikan rencana pengadaan tanah demi kepentingan umum, bukan meminta persetujuan warga.

⁷ Perkumpulan Bantaya, 2005, Catatan Dari Desa tentang Desa, Palu

akan lebih potensial menekan komunitas karena iming-iming benefit di belakangnya. Boleh jadi, rancangan definisi deforestasi akan melarang membuka kebun dan aktivitas pertanian yang dianggap melanggar pakem skema REDD. Disitu, regim REDD akan menjadi ancaman baru bagi komunitas lokal.

b. Pengakuan hak masyarakat adat

Pasca reformasi, ada banyak perubahan dalam cara mengurus dan mengatur negara, termasuk dalam menempatkan posisi masyarakat lokal yang telah termarjinalkan. Sejumlah undang-undang mengatur tentang pengakuan masyarakat adat. Beberapa contoh bisa disebutkan. UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan mengatur tentang perlunya membuat format dan formulasi model pendidikan yang merespons kebutuhan masyarakat adat, Undang-Undang No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur mengenai keharusan pemerintah daerah mengakui masyarakat adat agar hutan adatnya bisa segera diakui, UU No 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air mengakui pola-pola pengaturan air berbasis adat, UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menerima identitas masyarakat adat sebagai pemohon dalam mengajukan judicial review undang-undang.

Meski mengalami kemajuan, pada bagian lain peraturan-peraturan tersebut justru membatasi secara ketat pengakuan masyarakat adat lewat sejumlah prosedur yang rumit. Misalnya, UU No 41/1999 dan peraturan turunannya memiliki tiga level tahapan prosedur sebelum masyarakat adat bisa mendapatkan pengakuan atas hutan adatnya. Prosedur yang rumit dan makan biaya sudah merupakan kelaziman dalam birokrasi di Indonesia, apalagi jika prosedurnya berlapis-lapis seperti yang tersedia bagi masyarakat adat. selain itu, tidak ada kelembagaan yang secara khusus diberi mandat untuk menindaklanjuti pengakuan yang dimaksud oleh berbagai undang-undang tersebut. Meski memerintahkan pengakuan lewat peraturan daerah, namun tanpa memberi mandat kelembagaan yang jelas, pemerintah daerah juga bingung dan kesulitan mewujudkan pengakuan tersebut dalam level operasional.⁸

Tanpa memberi ruang yang tepat dan kesempatan yang memadai bagi masyarakat adat untuk mewujudkan haknya yang pernah terpenjara di masa lalu, skema-skema REDD justru hadir dalam situasi dimana masyarakat adat sedang memperjuangkan haknya atas kawasan hutan. Dalam situasi penguasaan kawasan yang belum pasti, REDD justru hadir mendukung para pemegang konsesi yang memiliki bukti penguasaan yang sah. Apalagi bila tawarannya adalah skema pasar yang menghendaki bukti tertulis, meminta adanya hak yang diakui secara formal yang tidak dimiliki komunitas adat. Disitu, komunitas adat justru semakin jauh dari akses. REDD dalam konteks itu bisa menjadi ancaman bagi komunitas adat.

⁸ Lihat studi Simarmata, Rikardo, 2006, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Hukum Adat*, UNDP, Jakarta

Berbagai rujukan internasional telah tersedia untuk melindungi masyarakat adat atau komunitas lokal. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) merupakan salah satu rujukan yang bisa dijadikan acuan untuk merumuskan perlindungan yang memadai bagi masyarakat adat. Hak-hak seperti *free and prior informed consent* telah tertuang disana dan potensial menjadi panduan dalam menerapkan skema REDD.⁹

C. Kesimpulan dan Rekomendasi

REDD merupakan makhluk baru yang membutuhkan sikap baru karena berkaitan dengan komitmen etis untuk menyelamatkan masa depan manusia. Dalam kaitannya dengan itu, nampak jelas bahwa dalam negeri, Indonesia harus berbenah diri. Sebelum merespons REDD ada banyak persoalan peraturan perundang-undangan yang harus dikemas sedemikian rupa agar memberi orientasi yang jelas, mau kemana REDD dibawa. Peraturan yang ada nampaknya masih *overlapping* dan kehilangan orientasi, apakah REDD menjadi skema perlindungan hutan atau regim perdagangan. Kesulitan tersebut boleh jadi hadir sebagai puncak gunung es dari kompleksitas persoalan birokrasi di level bawah. Pada tingkat bawah inilah masalah-masalah konkrit yang sulit dipecahkan secara normatif akan terus muncul dan membutuhkan penanganan yang kreatif dari birokrat.

REDD, bila skemanya sudah pasti, namun dikerjakan dalam situasi hukum dalam negeri yang semrawut akan membuat skema itu kehilangan orientasi etikanya tapi cenderung mengikuti pola yang dimainkan skema pasar, semata-mata sebagai skema ekonomi dan bukan skema ekologi.

Tanpa membereskan masalah peraturan perundang-undangan dalam negeri maka skema REDD akan menjadi ancaman baru bagi masyarakat adat. Hal ini terjadi karena REDD akan berdiri di atas basis legal yang sejak lama atau warisan kolonial yang mengabaikan hak-hak masyarakat adat atau belum secara tegas mengakui hak-hak komunitas lokal, terutama hak atas tanah dan hutan. Warisan tersebut merupakan masalah mendasar dalam sistem hukum dalam negeri yang harus disiasati sedemikian rupa agar skema REDD tidak melegitimasi warisan tersebut untuk menjadi marginalisasi jilid ketiga, setelah penjajahan dan periode otoritarian Soeharto.

Untuk itu tulisan ini membeberkan sejumlah rekomendasi:

Pertama, terdapat sejumlah kata kunci yang harus dipertegas oleh pemerintah Indonesia baik dalam panggung negosiasi maupun dalam negeri. Kata kunci pertama adalah definisi hutan. Definisi hutan harus diperjelas, apakah menggunakan rujukan yang tersedia dalam

⁹ Global Forest Coalition, May 2009, *Forest and Climate Change: An Introduction to the Role of Forests in the UN Climate Change Negotiation*, hal 14

skema LULUCF atau menurut hukum dalam negeri atau mengacu pada rujukan lain yang berbasis pada kebutuhan riil dan desakan dalam negeri. Penulis merekomendasikan perlunya definisi hutan versi baru yang mengakomodasi kepentingan dalam negeri dan mengemasnya sedemikian rupa agar tidak menjadi regim baru yang semakin memarginalkan kelompok tertentu, terutama komunitas lokal maupun adat yang selama ini jauh dari akses atas sumber daya alam. Untuk itu, definisi hutan harus benar-benar mengacu pada situasi dan konteks lokal yang memberi imbalan yang adil antara lingkungan hidup dan pemenuhan kebutuhan hidup manusia. Kata kunci kedua adalah deforestasi. Definisi deforestasi sangat tergantung pada kejelasan definisi hutan. Namun yang perlu digarisbawahi adalah definisi ini bukan merupakan larangan berkebun skala kecil bagi komunitas lokal atau memanfaatkan sumber daya hutan atau lahan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi. Karena itu, harus ada batasan yang jelas mengenai deforestasi, baik skala-nya maupun cakupannya.

Kedua, perlu menyusun semacam *safeguard policy* yang akan melindungi dan memberi perhatian khusus bagi kelompok rentan (masyarakat adat/lokal, perempuan dan anak-anak) agar skema REDD nantinya memberikan benefit bagi mereka. Sebaliknya, marginalisasi jilid baru dihindari. *Safeguard policy* memastikan pengakuan hak kelompok-kelompok tersebut sekaligus jaminan manfaat langsung maupun tidak langsung yang akan mereka peroleh jika skema itu dijalankan. Karena itu, *safeguard policy* harus mengadopsi berbagai standar berbasis hak yang tercantum dalam instrumen hak asasi manusia internasional, seperti UNDRIP.

Ketiga, meninjau produk hukum yang berlaku untuk memeriksa apakah sesuai dengan misi etik REDD sebagai instrumen menyelamatkan hutan atau bergerak dari gairah skema perdagangan yang semata-mata mengabdikan pada tuntutan ekonomi. REDD yang diterima sebagai skema ekologis akan diikuti dengan deretan peraturan perundang-undangan yang mendukung keberlanjutan ekologis. Karena itu, peraturan dalam negeri yang harusnya diprioritaskan dalam merespons berbagai usulan skema REDD adalah peraturan yang memberi jaminan bagi keberlanjutan kawasan hutan, bukan dagang karbon.

Pustaka

Covington & Burling LLP” and “Baker & McKenzie”, Mei 2009, *Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks*, report prepare for The Terrestrial Carbon Group & UN-REDD, FAO, UNDP and UNEP

Hariadi Kartodiharjo dan Hira Jhamtani (eds), 2006, *Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia*, Equinox, Jakarta, hal.26

Hendrik Budi Untung, 2008, *Corporate Social Responsibility*, Sinar Grafika, Jakarta

IPCC, 2007: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the*

Intergovernmental Panel on Climate Change [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

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

Murdiyarto, Daniel, 2003, *Protokol Kyoto Implikasinya bagi Negara Berkembang*, Kompas, Jakarta

Newsletter eco, Issue No 3, Volume CXVI, Poznan 3 December 2008

Newsletter eco, issue number 6 volume CXVI, December 6, 2008, Poznan, Polandia

Newsletter eco, issue number 7 volume CXVI, December 9, 2008, Poznan, Polandia

The Straits Times, Saturday, June 13, 2009 part c1

Parker, Charlie, Andrew Mitchell, Mandar Trivendi, Niki Mardas, 2008, *The Little REDD Book A Guide to governmental and non-governmental proposals for Reducing emissions from deforestation and degradation*, Global Canopy Programme, UK

Perkumpulan Bantaya, 2005, *Catatan Dari Desa tentang Desa*, Palu

Simarmata, Rikardo, 2006, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Hukum Adat*, UNDP, Jakarta