



Kementerian Kehutanan RI – International Tropical Timber Organization

RED-PD 007/09 Rev. 2 (F)

Peningkatan Stok Karbon Hutan untuk Mengurangi Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan melalui Inisiatif Pengelolaan Hutan Lestari (PHL) di Indonesia



LAPORAN TEKNIS

TELAAH KERANGKA INFRASTRUKTUR DAN MEKANISME PENGELOLAAN HUTAN BERKELANJUTAN (SFM) SEBAGAI OPSI PENTING DALAM PENURUNAN EMISI DARI DEFORESTASI DAN DEGRADASI HUTAN (REDD)

Dr. Dodik Ridho Nurrochmat

Jakarta, November 2011



Laporan Teknis Proyek

RED-PD 007/09 Rev. 2 (F)

Peningkatan Stok Karbon untuk Mengurangi Emisi
dari Deforestasi dan Degradasi Hutan
melalui Inisiatif Pengelolaan Hutan Lestari
di Indonesia

Host Government: Indonesia

Instansi Pelaksana:
Direktorat Bina Rencana Pemanfaatan dan Usaha Kawasan
Direktorat Jenderal Bina Usaha Kehutanan
Kementerian Kehutanan

Waktu pelaksanaan: 2 Agustus 2010 s/d 2 Agustus 2012

Durasi Proyek: 24 bulan

Koordinator Proyek: Usman, MS

RINGKASAN EKSEKUTIF

TELAAH KERANGKA INFRASTRUKTUR DAN MEKANISME PENGELOLAAN HUTAN BERKELANJUTAN (SFM) SEBAGAI OPSI PENTING DALAM PENURUNAN EMISI DARI DEFORESTASI DAN DEGRADASI HUTAN (REDD)

Dodik Ridho Nurrochmat

Lektor Kepala Kebijakan Kehutanan, Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB Bogor,
Email: dnrochmat@yahoo.com; dnurrochmat@ipb.ac.id

Pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (REDD) dapat diimplementasikan melalui beberapa opsi. Salah satu opsi terpenting dan paling rasional dalam implementasi REDD adalah melalui pengelolaan hutan berkelanjutan (SFM). Untuk memastikan kompatibilitas antara SFM yang diterapkan di Indonesia dengan mekanisme REDD diperlukan dukungan kebijakan dan perangkat hukum yang sesuai. Ada dua macam inkompatibilitas yang perlu digarisbawahi berdasarkan hasil evaluasi terhadap kerangka legal terkait SFM di Indonesia.

- Pertama, ambiguitas dan inkonsistensi beberapa peraturan perundang-undangan antara lain: ambiguitas dalam pengelolaan sumberdaya hutan terkait ketidakjelasan batasan dan ruang lingkup tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota berdasarkan ketentuan Undang Undang 41/1999 tentang kehutanan dan Undang Undang 32/2004 tentang pemerintahan daerah. Inkonsistensi peraturan perundang-undangan juga terjadi pada peraturan lintas sektor dalam beberapa aspek sekaligus, antara lain inkonsistensi antara Undang Undang Kehutanan, Undang Undang Pemerintahan Daerah, Undang Undang Perimbangan Keuangan Pusat

dan Daerah, Undang Undang Penataan Ruang, Undang Undang Pertambangan Mineral dan Batubara, dan Undang Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam beberapa kasus ketidakjelasan tugas dan wewenang juga terjadi dalam unit-unit kerja di dalam lingkup internal Kementerian Kehutanan. Hal ini menyebabkan terjadinya inefisiensi dalam administrasi kehutanan, terutama yang disebabkan perbedaan tanggungjawab dan wewenang untuk urusan yang berkaitan dengan lokasi kawasan hutan, fungsi hutan, dan jenis kegiatan kehutanan.

- Kedua, tidak adanya atau kurangnya peraturan pelaksana untuk implementasi REDD di Indonesia. Pemerintah telah menetapkan beberapa peraturan tentang REDD dan peraturan lainnya menyangkut pembangunan rendah emisi. Di dalam lingkup kehutanan telah dikeluarkan Permenhut P. 68/2008, P. 30/2009, dan P. 36/2009 yang berkaitan dengan REDD. Namun demikian, ketiga peraturan tersebut hanya mengatur secara garis besar mekanisme REDD tetapi belum memuat ketentuan detil yang terkait dengan persyaratan dan dokumen-dokumen yang diperlukan untuk pelaksanaan REDD. Selain itu prosedur implementasi teknis REDD juga belum memadai, misalnya yang terkait skema kelembagaan (IUPJL, IUPHHK-RE, HKm, dsb.) termasuk mekanisme bagi hasil (profit sharing) diantara para pihak.

Adanya suatu kerangka kebijakan REDD merupakan suatu keharusan untuk menjamin implementasi yang tepat dan mencegah terjadinya kebocoran (*leakage*) dari mekanisme pembangunan rendah karbon, termasuk REDD. Di Indonesia, kebocoran dapat terjadi karena beberapa hal misalnya: pembalakan liar, perambahan hutan, konversi hutan menjadi peruntukan lain atau kebakaran hutan. Kebocoran tersebut tidak dapat dipahami semata-mata karena lemahnya aspek penegakan hukum, tetapi dapat terjadi akibat pengaruh kondisi politik, ekonomi, maupun sosial di tingkat nasional maupun lokal.

Kondisi sosial ekonomi dan politik sangat mempengaruhi implementasi kebijakan dan praktik pengelolaan hutan. Pergeseran sistem politik dari sentralisasi menjadi desentralisasi, misalnya, mendorong berbagai kebijakan daerah yang berorientasi pada

maksimalisasi pendapatan daerah terutama dari ekstraksi sumberdaya alam. Banyak fakta menunjukkan bahwa reformasi politik yang diikuti euphoria kebebasan berdampak pada semakin memburuknya pengelolaan sumberdaya alam di berbagai daerah. Selama periode transisi politik pasca reformasi pembalakan liar semakin marak dan laju deforestasi semakin tinggi. Oleh karena itu masalah pengelolaan hutan lestari harus dilihat dalam kerangka kebijakan dan kemauan politik yang melampaui aspek-aspek teknis pengelolaan hutan. Dalam kerangka pikir yang demikian, REDD harus ditempatkan sebagai salah satu instrumen pendukung pengelolaan hutan lestari (SFM) yang harus selalu berpijak pada kepentingan nasional dan menghargai hak-hak masyarakat sekitar hutan.

Faktanya sangat disayangkan, beragam usulan mekanisme REDD yang ada saat ini pada umumnya tidak mengikuti konsep "*Payment for Environmental Services*" (PES) ataupun konsep "*Liability Rule*" (LR) yang dipandang lebih adil dalam memberikan penghargaan terhadap negara-negara penyedia jasa lingkungan (pemilik hutan) tetapi justru cenderung mengikuti konsep "*Purchasing Development Right*" (PDR) sehingga jika implementasi REDD tidak dilakukan secara cermat dapat bertentangan dengan kepentingan nasional. Oleh karena itu kerangka kebijakan pembangunan rendah karbon, termasuk REDD, harus secara tegas, jelas, dan terukur memberikan arahan untuk memastikan agar segala bentuk perdagangan karbon dan jasa lingkungan di Indonesia selalu berada dalam koridor kepentingan nasional dengan memerhatikan indikator pembangunan yang lebih luas daripada sekedar manfaat ekonomi perdagangan karbon semata, misalnya keterkaitan (*linkages*) kegiatan suatu sektor dengan sektor perekonomian lainnya, efek pengganda (*multiplier effect*), dan nilai tambah (*added value*).

Sebagai sebuah pilihan kebijakan, secara kelembagaan REDD hanya dapat terlaksana dengan baik apabila memperoleh dukungan kuat dari berbagai kebijakan pengelolaan hutan lestari (SFM) melalui percepatan pembentukan dan operasionalisasi kelembagaan pengelolaan hutan di tingkat tapak melalui Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan implementasi kebijakan fiskal pro-lingkungan. Kebijakan fiskal pro-lingkungan dapat dilakukan melalui beberapa skema, diantaranya: **pertama**, penerapan

PDRB Hijau sebagai neraca pendamping (*satellite account*) di semua provinsi dan kabupaten/kota. **Kedua**, mendorong kesepakatan antar daerah (*mutual agreement*) dan/atau mengembangkan regulasi yang mengarah pada implementasi pembayaran jasa lingkungan (*Payment for Environmental Services/PES*) khususnya bagi daerah-daerah yang berada dalam satu wilayah DAS. Salah satu kebijakan fiskal yang dapat diterapkan adalah memberikan alokasi dana khusus untuk konservasi dengan besaran nilai yang (lebih) rasional. Besaran nilai minimum sebagai kompensasi jasa lingkungan bagi suatu daerah adalah selisih antara manfaat ekonomi yang diperoleh dari kegiatan konservasi sumberdaya alam (hutan) dengan potensi manfaat ekonomi yang diperoleh daerah tersebut dari konversi hutan menjadi penggunaan ekonomi lainnya. **Ketiga**, melakukan revisi terhadap Undang Undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah untuk memastikan berjalannya mekanisme insentif dan disinsentif dalam pengelolaan sumberdaya alam (*enforcing "liability rule"*).

Keempat, mengatur mekanisme "*Purchasing Development Right*" (PDR) dengan perangkat regulasi yang lengkap dan dapat dilaksanakan (*executable*). Perangkat regulasi tersebut mutlak diperlukan terutama mekanisme PDR yang berhubungan dengan pihak asing, baik negara lain maupun lembaga internasional. Regulasi diperlukan untuk menjamin bahwa mekanisme PDR, misalnya skema REDD, tidak merongrong kedaulatan negara dan kontraproduktif dengan tujuan pembangunan nasional. Untuk skema REDD, hal-hal yang harus diperhatikan sebagai pertimbangan sebelum membuat kesepakatan dengan pihak asing antara lain adalah: 1) biaya persiapan REDD, 2) intensitas tekanan terhadap kawasan hutan, 3) produktivitas lahan untuk pemanfaatan ekonomi (non-kehutanan), 4) legitimasi rencana tata ruang wilayah (RTRW), 5) manfaat lingkungan dan sosial dari perlindungan hutan, 6) ketersediaan areal lain untuk substitusi fungsi lingkungan hutan, dan 7) kemungkinan ketersediaan dana yang lebih besar dari sumber-sumber lain untuk mendukung kegiatan REDD.

Skema pembangunan rendah karbon, termasuk REDD, dapat diimplementasikan hanya dan jika hanya memenuhi kriteria efektivitas, efisiensi dan keadilan. Beberapa komponen yang harus diperhatikan dan memerlukan kerangka legal antara lain: pertama, batasan para pelaku (*definition of proponents*); kedua, persyaratan penjualan

dan pembelian (*sale & purchase terms*); ketiga, pengembangan dan implementasi pekerjaan (*project development & implementation*); keempat, beban biaya dan pajak (*costs & taxes*); kelima, kegagalan dan perbaikan (*defaults & remedies*); dan keenam, perangkat regulasi payung (*general provisions*).

=====

DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif	i
Daftar Isi	vi
Daftar Tabel	viii
Daftar Gambar	Ix
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Tujuan	2
1.3. Tugas Kajian	2
1.4. Luaran Kajian	3
1.5. Laporan	3
2. METODOLOGI	5
2.1. Kerangka Pemikiran	5
2.2. Metode	7
2.2.1. Pengumpulan Data	7
2.2.2. Analisis Kebijakan dan Kerangka Peraturan Perundang-Undangan	8
2.3. Pertanyaan Kajian	10
3. TINJAUAN KEBIJAKAN DAN KERANGKA HUKUM KEHUTANAN	12
3.1. Struktur dan Hirarki Peraturan	12
3.2. Struktur Peraturan Perundang-undangan tentang REDD	14
3.2.1. Kedaulatan Negara	15
3.2.2. Kewenangan Pemerintah Daerah	16
3.2.3. Mekanisme Uji Materi	18
3.3. Hirarki Peraturan Perundang Undangan	19
3.4. Disharmoni Peraturan Perundang-undangan	31

4.	PENGEMBANGAN KERANGKA INFRASTRUKTUR REDD	35
4.1.	Lingkup Kerangka Infrastruktur	35
4.2.	Kerangka Regulasi	35
4.2.1.	Tata Kelola yang Baik Untuk Menjamin Efektifitas PHL	35
4.2.2.	Peraturan Perundang-Undangan tentang REDD	38
4.2.3.	Teknis Pelaksanaan REDD dalam Konteks PHL	39
4.2.3.1.	Implementasi REDD	40
4.2.3.2.	Pemilihan Lokasi dan MRV REDD	41
4.2.4.	REDD dan Masalah Rencana Tata Ruang	43
4.3.	Kerangka Administrasi	45
4.3.1.	Permasalahan Birokrasi dalam Skema REDD	48
4.3.2.	Pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)	50
4.3.3.	Struktur Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)	50
4.4.	Kerangka Fiskal	53
4.4.1.	Kebijakan Fiskal Kehutanan	54
4.4.1.1.	Pajak	55
4.4.1.2.	Retribusi	55
4.4.1.3.	Pungutan PNBP di Sektor Kehutanan	56
4.4.2.	Ketentuan Bagi Hasil dari Kegiatan REDD	58
4.4.3.	Koreksi atas Formulasi PDB Kehutanan	60
4.4.4.	Mekanisme Kebijakan Fiskal Hijau	62
4.5.	Kerangka Informasi	66
4.5.1.	Komunikasi Politik tentang REDD	67
4.5.2.	Kepentingan Politik dalam Skema REDD	68
5.	STUDI KASUS : PERSEPSI STAKEHOLDER TENTANG REDD	71
5.1.	Persepsi Stakholder Mengenai Kebijakan Fiskal Hijau Stakeholders	72
5.2.	Pentingnya PDB Hijau	78
6.	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN	80
6.1.	Kesimpulan	80
6.2.	Rekomendasi Kebijakan	82
	PUSTAKA	91

DAFTAR TABEL

Table 3-1	Prinsip Dasar REDD dan PHL dalam UUD 1945	15
Table 3-2	Beberapa Undang Undang terkait REDD dan PHL	20
Table 3-3	Perimbangan Keuangan dari Pengelolaan Sumber Daya Alam	23
Table 3-4	Aktivitas yang Diijinkan dan Dilarang dalam Kawasan Konservasi	28
Table 3-5	Perbedaan antara UU 11/1967 dan UU 4/2009	30
Table 3-6	Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Kehutanan	32
Table 4-1	Ketentuan Implementasi REDD	40
Table 4-2	Faktor-Faktor yang Dipertimbangkan Dalam Pemilihan Lokasi REDD	42
Table 4-3	Ketentuan Bagi Hasil dari Kegiatan REDD	59
Table 5-1	Persepsi Para Pihak di Provinsi Kalimantan Timur tentang Tata Kelola Kelembagaan Pengelolaan Jasa Lingkungan	71
Table 5-2	Persepsi Para Pihak di Provinsi Kalimantan Timur terhadap Kebijakan Fiskal Hijau	72
Table 5-3	Persepsi Para Pihak di Provinsi Riau tentang Tata Kelola Kelembagaan Pengelolaan Jasa Lingkungan	73
Table 5-4	Persepsi Para Pihak di Provinsi Riau terhadap Kebijakan Fiskal Hijau	74
Table 6-1	Keberterimaan Para Pihak dan Rekomendasi Kebijakan Fiskal Hijau	89
Table 6-2	Komponen-Komponen Penting Dalam Implementasi Pembangunan Rendah Karbon	90

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2-1	Kerangka logis Analisis Infrastruktur tentang REDD dan PHL	5
Gambar 2-2	Tahapan-Tahapan Kajian	6
Gambar 2-3	Lingkungan yang Mempengaruhi Kinerja Kebijakan	7
Gambar 3-1	Mekanisme Uji Materi	19
Gambar 3-2	Distribusi Perimbangan Keuangan dari Sektor Kehutanan di Daerah	24
Gambar 4-1	Kerangka Regulasi REDD dalam Konteks PHL	37
Gambar 4-2	Kerangka Administrasi REDD Dalam Konteks PHL	47
Gambar 4-3	Prosedur Perizinan DA-REDD	48
Gambar 4-4	Prosedur Perizinan REDD	49
Gambar 4-5	Opsi Distribusi Kewenangan dan Ruang Lingkup Desentralisasi	52
Gambar 4-6	Kerangka Fiskal REDD dalam Konteks PHL	54
Gambar 4-7	Kerangka Informasi REDD dalam Konteks PHL	66
Gambar 4-8	Proses Informasi Dalam Formulasi Agenda Kebijakan REDD	70
Gambar 6-1	Kompensasi Optimal untuk Efektivitas Mekanisme PES	84
Gambar 6-2	Prinsip Pembayaran Kompensasi Dalam Konsep <i>Property Rule</i> dan <i>Liability Rule</i>	85

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengelolaan Hutan Lestari (PHL) atau *sustainable forest management (SFM)* tidak dapat dicapai tanpa kerangka infrastruktur dan mekanisme yang tepat. Infrastruktur berarti struktur dasar kelembagaan dan fasilitas yang diperlukan untuk implementasi PHL. Pada konteks PHL, infrastruktur terdiri dari satu set kebijakan, institusi, dan fasilitas yang dibangun untuk beroperasinya PHL. Infrastruktur PHL berhubungan dengan tata kelola hutan (*forest governance*) dan terkait dengan mekanisme, proses, dan institusi yang kompleks dimana warga dan kelompok masyarakat mengartikulasikan kepentingan mereka, menengahi perbedaan mereka, dan menggunakan hak hukum dan kewajiban mereka. Tata kelola hutan (*forest governance*) memiliki makna yang lebih luas daripada pengelola hutan (*forest government*), dimana dalam tata kelola termasuk pula elemen konstitusi, legislatif, eksekutif dan yudikatif – yang kesemuanya merupakan komponen penting dari infrastruktur PHL.

Meskipun PHL adalah pilihan penting dalam mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (REDD), namun, tidak berarti bahwa PHL merupakan bagian dari REDD. Sebaliknya, REDD harus ditempatkan sebagai salah satu skema yang mendukung implementasi PHL. Oleh karena itu prinsip-prinsip REDD, yaitu: efisiensi, efektivitas dan ekuitas (pemerataan) harus sejajar dengan tiga pilar PHL yaitu: kesesuaian ekologi, keberterimaan sosial, dan kelayakan ekonomi. Pembangunan kerangka PHL akan sangat mendukung mekanisme REDD yang transparan, akuntabel dan sesuai aturan hukum.

Kerangka infrastruktur PHL akan menjamin bahwa prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus yang luas dalam masyarakat dan bahwa suara kelompok yang termiskin (*the poorest*) dan paling rentan didengar dalam pengambilan keputusan tentang alokasi sumber daya hutan.

Kerangka infrastruktur PHL yang tidak tepat bisa menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi deforestasi dan degradasi hutan. Kekurangan dalam infrastruktur PHL seperti kebijakan dan legislasi, sistem kepemilikan, struktur organisasi dan sikap apatis birokrasi, serta beberapa isu tingkat makro dapat mengancam kesinambungan sumber daya hutan. Untuk meninjau kerangka infrastruktur dan mekanisme PHL, diperlukan adanya evaluasi konten dan hirarki kebijakan, serta ambiguitas dan kesenjangan pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan hutan di Indonesia.

1.2 Tujuan

Tujuan Umum

Mempromosikan PHL sebagai pilihan penting untuk mitigasi perubahan iklim dalam rangka mengurangi emisi dari dan oleh hutan tropis.

Tujuan Khusus

Mengembangkan strategi nasional dalam menjaga dan meningkatkan stok karbon hutan melalui PHL.

Tujuan Aktivitas

Untuk meninjau kerangka infrastruktur dan mekanisme yang terkait dengan PHL sebagai pilihan penting dalam mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan.

1.3 Tugas Kajian

1. Mengumpulkan dan mengevaluasi dokumen dan informasi lainnya yang relevan terkait isu-isu yang berkaitan dengan kebijakan kehutanan, termasuk kerangka hukum dan kelembagaannya;

2. Mengidentifikasi dan menganalisis konten dan konteks kebijakan kehutanan, termasuk kerangka hukum dan kelembagaan pengelolaan hutan di Indonesia;
3. Merekomendasikan kerangka hukum dan peraturan perundang-undangan serta mengusulkan mekanisme REDD yang tepat untuk implementasi pengelolaan hutan lestari (PHL).

1.4 Luaran Kajian

1. Daftar kerangka hukum dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan mekanisme REDD dan pengelolaan hutan lestari;
2. Dokumentasi kesenjangan, kendala, konflik dan inkonsistensi kebijakan yang terkait dengan pengelolaan hutan serta metode, pendekatan dan pilihan terkait mekanisme REDD dan pengelolaan hutan berkelanjutan;
3. Rekomendasi pendekatan dan metode untuk mengembangkan dan meningkatkan kerangka infrastruktur dan mekanisme terkait REDD menuju pengelolaan hutan lestari.

1.5 Laporan

Laporan ini terdiri dari enam bab; Bab-1 menjelaskan latar belakang, tujuan, tugas, dan output kajian. Bab-2 berisi kerangka kajian dan metode yang digunakan, termasuk metode pengumpulan data, analisis kebijakan, dan pertanyaan penelitian.

Bab-3 berisi substansi utama dari kajian yang menjelaskan tentang kebijakan dan kerangka hukum terkait mekanisme REDD dan pengelolaan hutan berkelanjutan, serta membahas ketidakharmonisan dari beberapa kebijakan dan peraturan, baik yang berupa ambiguitas, inkonsistensi maupun kesenjangan implementasi.

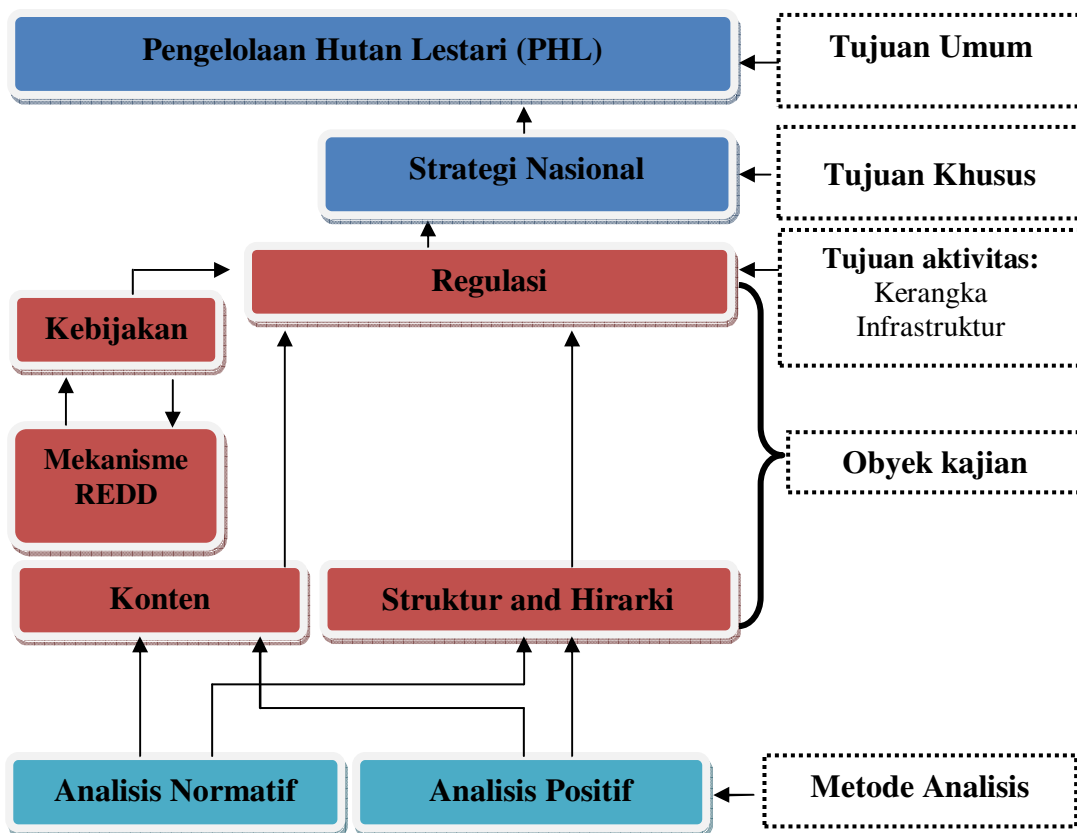
Bab-4 berisi hasil analisis dan perumusan kerangka infrastruktur yang tepat dan mekanisme REDD dalam rangka mencapai pengelolaan hutan lestari. Bab-5 menjelaskan pelajaran dari kasus-kasus di daerah, terutama tentang persepsi para pemangku

kepentingan tentang REDD. Bagian terakhir yaitu Bab 6 berisi kesimpulan dan rekomendasi kebijakan.

METODOLOGI

2.1 Kerangka Pemikiran

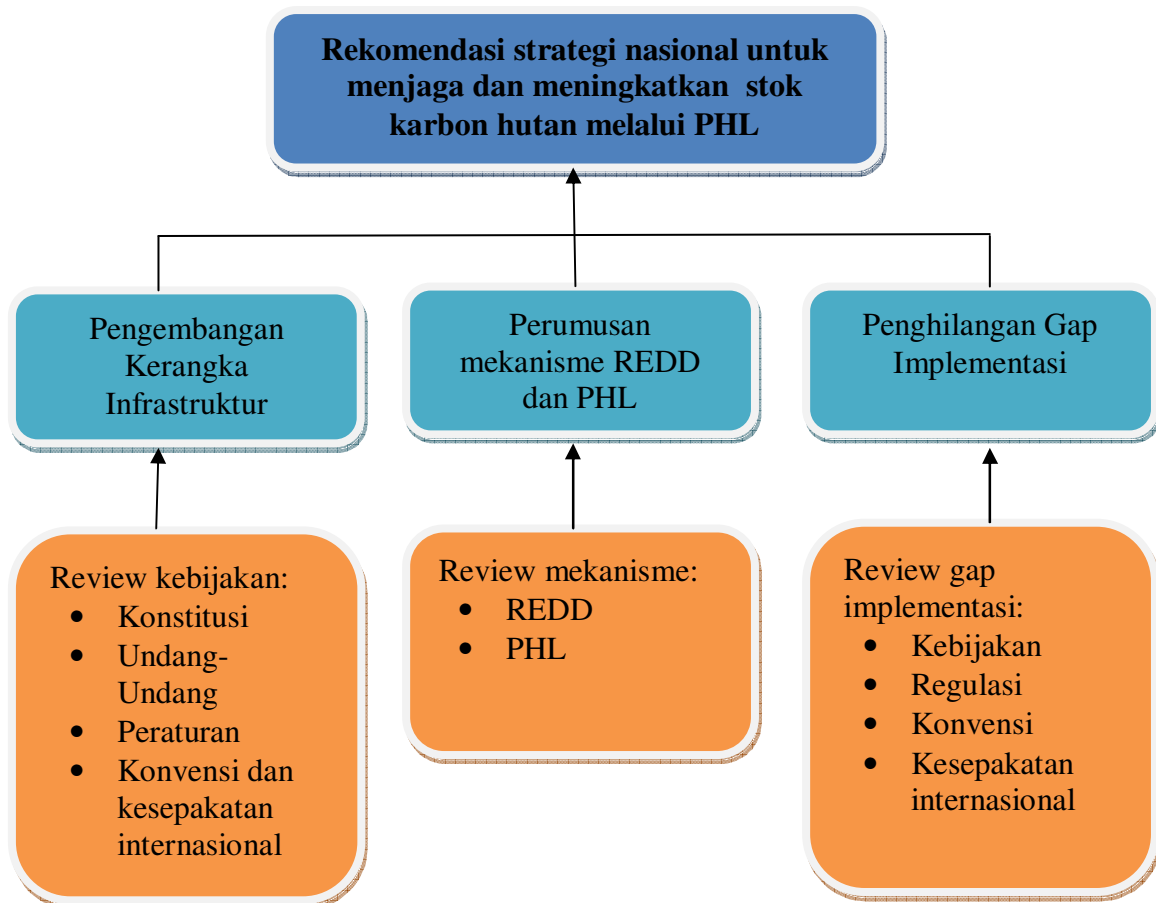
Kajian kerangka infrastruktur dan mekanisme yang terkait dengan PHL sebagai pilihan penting dalam mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan dilakukan dengan menggunakan kerangka pemikiran berikut (**Gambar 2-1**):



Gambar 2-1: Kerangka logis Analisis Infrastruktur tentang REDD dan PHL

Gambar 2-1 menunjukkan kerangka pemikiran kajian infrastruktur dan mekanisme REDD menuju pengelolaan hutan lestari. Secara keseluruhan, ada dua analisis yang digunakan dalam kajian ini, yaitu analisis konten dan analisis hirarki peraturan perundang-undangan, untuk memahami konsistensi kebijakan serta kesenjangan pelaksanaan.

Tujuan khusus dari kajian ini adalah merekomendasikan strategi nasional dalam menjaga dan meningkatkan stok karbon hutan melalui pengelolaan hutan lestari. Untuk mencapai tujuan ini, diperlukan kerangka infrastruktur yang tepat, skema REDD yang dapat diterima, mekanisme PHL yang dapat dilaksanakan, dan kesenjangan pelaksanaan yang minimal. Oleh karena itu, diperlukan kajian untuk mengevaluasi kerangka infrastruktur dan mekanisme PHL serta mengidentifikasi kesenjangan implementasi kebijakan kehutanan (**Gambar 2-2**).



Gambar 2-2: Tahapan-tahapan kajian

Lembaga adalah salah satu aspek yang paling penting dari pengaturan infrastruktur dan oleh karena itu, membahas dinamika kelembagaan sangat diperlukan. Aspek lainnya yang tidak kalah penting adalah hukum dan peraturan. Dengan demikian, perancangan peraturan harus mempertimbangkan kebijakan nasional maupun kondisi spesifik lokal, yang mencakup komitmen politik, dinamika kelembagaan dan situasi kontekstual (Gambar 2-3).

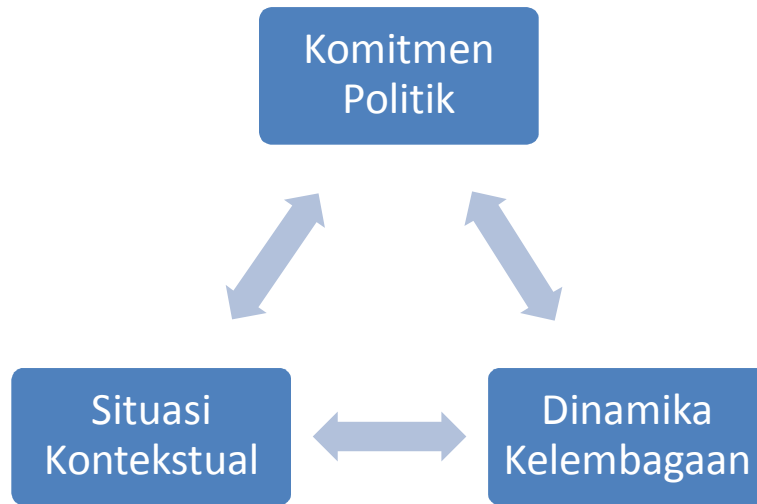


Figure 2-3: Lingkungan yang Mempengaruhi Kinerja Kebijakan

2.2 Metode

Kajian "kerangka infrastruktur dan mekanisme PHL sebagai pilihan penting dalam mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan" dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

2.2.1 Pengumpulan Data

Tahap pertama yang dilakukan dalam kajian ini adalah pengumpulan data dan informasi tentang kebijakan dan peraturan yang terkait. Data tidak hanya berasal dari sumber resmi, tetapi juga yang tidak resmi untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik pada praktik

kebijakan dan aspek hukum dari beberapa alternatif mekanisme REDD dalam konteks tata kelola hutan. Data tersebut terdiri dari berbagai peraturan, laporan, dan informasi yang relevan dari person kunci dan media.

Kajian ini dilakukan dengan menganalisis uji silang (*crosscheck*) dan konsistensi hukum dan peraturan perundang-undangan yang terkait PHL. Serangkaian wawancara dengan – para pihak (*stakeholders*) diambil dari hasil kajian yang relevan di provinsi Kalimantan Timur dan Riau, dalam rangka memperoleh informasi yang akurat tentang persepsi para pihak terhadap kebijakan kehutanan, ide dan harapan *stakeholders*, implementasi kebijakan, serta implikasi kebijakan.

2.2.2 Analisis Kebijakan dan Kerangka Peraturan Perundang-Undangan

Kajian ini dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi kerangka infrastruktur yang lebih baik dalam mekanisme REDD dan untuk mendukung dialog lebih lanjut dalam membahas kebijakan yang tepat untuk mencapai pengelolaan hutan lestari. Studi ini dilakukan dengan menggunakan tiga analisis:

1. Analisis konten kebijakan dan peraturan perundang-undangan¹
2. Struktur dan hirarki peraturan perundang-undangan²
3. Analisis kesenjangan peraturan perundang-undangan

a. Analisis Konten

Kesesuaian konten peraturan dapat dianalisis dengan menggunakan (minimal) tujuh indikator berdasarkan prinsip-prinsip peraturan, antara lain:

1. *Kejelasan tujuan*

Setiap membuat peraturan harus memiliki tujuan yang jelas untuk dicapai.

¹ Undang Undang No. 10/2004 Pasal 5 menyebutkan bahwa setiap konten peraturan harus berdasarkan tujuh prinsip pembuatan peraturan perundang-undangan

² Hirarki regulasi yang diatur dalam Undang Undang No. 10/2004 Pasal 7, sebagaimana amar Pasal 22A UUD 1945

2. *Dibuat oleh institusi yang tepat*

Setiap jenis peraturan harus dibuat oleh lembaga atau badan yang berwenang. Jika peraturan-peraturan yang dibuat oleh lembaga atau badan yang tidak sah, maka peraturan dapat dibatalkan demi hukum.

3. *Kesesuaian antara konten dan jenis regulasi*

Setiap membuat peraturan harus benar-benar mempertimbangkan konten yang sesuai dengan jenis regulasi.

4. *Dapat diimplementasikan*

Pembuatan peraturan harus mempertimbangkan efektifitas peraturan-peraturan dalam masyarakat, secara filosofis, yuridis, dan sosiologis sehingga dapat diimplementasikan dengan baik.

5. *Efektif dan efisien*

Setiap peraturan dibuat karena benar-benar diperlukan dan bermanfaat untuk mengatur hidup masyarakat, bangsa, dan negara.

6. *Jelas dan dapat dimengerti*

Setiap peraturan harus dapat memenuhi kriteria teknis dari pembuatan peraturan, ditulis secara sistematis, mudah dimengerti, dan memiliki tafsir tunggal.

7. *Transparan*

Pembuatan peraturan hendaknya dilakukan melalui proses yang benar, mulai dari perencanaan, pengaturan persiapan, dan diskusi yang transparan dan terbuka. Oleh karena itu, semua orang dapat memiliki kesempatan yang sama untuk memberi masukan pada proses pembuatan regulasi.

b. Analisis Struktur dan Hirarki Peraturan

Analisis struktur dan hirarki peraturan perundang-undangan dilakukan secara horizontal dan vertikal, sebagai berikut:

1. Analisis struktur regulasi dilakukan untuk mengevaluasi kompatibilitas dan konsistensi peraturan-peraturan secara horizontal.
2. Analisis hirarki regulasi dilakukan untuk mengevaluasi kompatibilitas dan konsistensi suatu peraturan dengan peraturan yang lebih tinggi secara hirarki.

c. Analisis Gap Implementasi

Kompatibilitas kebijakan dan peraturan perundang-undangan kehutanan tidak dapat dilihat hanya dari konten dan hierarki saja, tetapi juga kesesuaian implementasinya. Oleh karena itu, implementasi praktis dan implikasi kebijakan harus dipelajari bersama-sama berdasarkan pendekatan normatif dan pendekatan positif. Menurut Birner (2000), analisis normatif dan positif didefinisikan sebagai berikut:

1. *Analisis normatif*, adalah sebuah analisis untuk menjawab pertanyaan *apa yang seharusnya (what should be)*.
2. *Analisis positif*, adalah sebuah analisis untuk menjawab pertanyaan *apa realitas yang terjadi*.

Disamping analisis normative dan positif, evaluasi konsistensi peraturan perundang-undangan juga perlu dilakukan untuk melihat:

1. Lembaga, proses dan dinamika pelaku
2. Situasi kontekstual yang mempengaruhi proses kebijakan

2.3 Pertanyaan Kajian

Kajian ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah konten kebijakan dan peraturan yang terkait dengan REDD memadai untuk pengelolaan hutan lestari?

2. Apakah ada inkonsistensi, ambivalensi, ketidakharmonisan dan gap implementasi mengenai kebijakan dan peraturan yang terkait dengan REDD?
3. Adakah alternatif yang lebih baik untuk kerangka infrastruktur dan mekanisme REDD untuk mendukung pengelolaan hutan berkelanjutan?

TINJAUAN KEBIJAKAN DAN KERANGKA HUKUM KEHUTANAN

3.1 Struktur dan Hirarki Peraturan

Setelah amandemen keempat UUD 1945 pada tahun 2002, pemerintah mengeluarkan UU Nomor 10/2004 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. UU Nomor 10/2004 ini adalah pelaksanaan amar Pasal 22A UUD 1945. Berdasarkan UU Nomor 10/2004, Pasal 7 (1), **jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan** adalah senagi berikut:

- a. UUD 1945.
- b. Undang Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu)
- c. Peraturan pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

Menurut penjelasan UU 10/2004, apa yang disebut "hirarki" adalah tahapan dari setiap legislasi berdasarkan prinsip bahwa konten peraturan perundang-undangan yang lebih rendah seharusnya mengacu pada dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan secara eksplisit dalam UU 10/2004 misalnya, Peraturan Menteri atau Peraturan Gubernur adalah diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh undang-undang yang lebih tinggi. Keputusan presiden, keputusan menteri,

keputusan gubernur, keputusan bupati/walikota, atau keputusan resmi lainnya, yang memiliki karakter untuk mengatur atau bersifat “*regelling*”, yang ada sebelum UU 10/2004 dinyatakan tetap berlaku dan selanjutnya disebut sebagai **peraturan**. Para pembuat kebijakan harus mengacu pada UU 10/2004 untuk menghindari kesalahan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Konten dari **Undang-Undang** adalah pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Beberapa hal harus diatur oleh Undang Undang adalah: 1) hak asasi manusia, 2) hak dan kewajiban warga negara, 3) penegakan hukum, kedaulatan nasional dan distribusi kekuasaan, 4) wilayah negara dan distribusi kewilayahan, 5) kewarganegaraan dan demografi, dan 6) fiskal.

Peraturan Pemerintah berisi materi yang diperintahkan untuk melaksanakan Undang Undang sebagaimana mestinya. Substansi **Peraturan Presiden** terdiri dari materi yang diperintahkan oleh Undang-undang, atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Sementara, **Peraturan Daerah** berisi hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta mengatur hal-hal yang bersifat khusus di daerah atau merupakan pengaturan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah meliputi: 1) Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh DPRD Provinsi bersama-sama dengan Gubernur, 2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Bupati/Walikota, 3) Peraturan Desa atau peraturan daerah setingkat desa yang dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa atau nama lain bersama-sama dengan nama Kepala Desa atau sebutan lainnya yang setara.

Kesalahan yang sering terjadi dalam pembuatan kebijakan adalah adanya **ketentuan pidana** pada peraturan perundang-undangan selain Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Menurut UU 10/2004, materi tentang ketentuan pidana hanya boleh disebutkan pada dua jenis peraturan perundang-undangan, yaitu: **Undang Undang** dan **Peraturan Daerah**. Pada semua hal yang berkaitan dengan **otonomi daerah, keseimbangan fiskal,** dan **sumber daya alam,** peran **Dewan Perwakilan Daerah (DPD)** tidak boleh diabaikan. Pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan antara pemerintah pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dilakukan dengan mempertimbangkan masukan atau usulan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

3.2 Struktur Peraturan Perundang-undangan tentang REDD

Pelaksanaan Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD) dalam konteks praktik pengelolaan hutan berkelanjutan diatur dengan berbagai peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut:

- 1) Peraturan yang **disebutkan secara eksplisit dalam hirarki peraturan perundang-undangan menurut UU 10/2004**, yaitu: UUD 1945, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.
- 2) Peraturan yang **tidak disebutkan secara eksplisit dalam UU 10/2004**, seperti Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota, dan peraturan lainnya.

UUD 1945 adalah basis konstitusional bagi semua jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional Indonesia. **Tabel 3-1** menunjukkan **dasar konstitusional untuk REDD** serta pengelolaan hutan lestari (SFM) pada bab dan pasal terkait dalam UUD 1945.

Tabel 3-1: Prinsip Dasar REDD dan PHL dalam UUD 1945

Bab	Perihal	Pasal (ayat)
I	Bentuk dan kedaulatan	1 (1,2,3)
II	Majelis Permusyawaratan Rakyat	3 (1)
III	Kekuasaan Pemerintah	4 (1), 5 (1,2)
V	Menteri Negara	17 (3)
VI	Pemerintah Daerah	18 (1,2,5,6,7), 18A (1,2), 18B (1,2)
VIIA	Dewan Perwakilan Daerah	22D (1,2,3)
IX	Kekuasaan Kehakiman	24 (1), 24C (1)
XIV	Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial	33 (2,3,4,5)

3.2.1 Kedaulatan Negara

REDD harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip dasar pemerintahan negara diperintahkan oleh Undang-undang Dasar 1945, antara lain:

- Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik
- Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Undang Undang Dasar
- Negara Indonesia adalah negara berdasarkan hukum.

Indonesia adalah negara berdasarkan hukum dan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang didasarkan pada konstitusi. Oleh karena itu, semua jenis peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi negara. Dengan syarat dan kondisi tertentu, perubahan konstitusi negara dapat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Selain memiliki kewenangan menetapkan konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga melantik dan memberhentikan presiden dan wakil presiden sebagai kepala pemerintahan Republik Indonesia. Presiden memimpin pemerintahan dengan mengikuti ketentuan:

- Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya.
- Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Implementasi REDD serta pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan harus mengikuti prinsip Pasal 33 (2,3) dari UUD 1945: "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.* Oleh karena itu, setiap kebijakan dan praktik pengelolaan sumber ekonomi dan sumber daya alam harus didasarkan pada semangat pasal 33 UUD 1945. Kontrol negara atas hutan tidak boleh mengabaikan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan. Prinsip pasal 33 UUD 1945 adalah mandat konstitusi negara untuk mengontrol dan mengelola hutan dengan semangat kebersamaan dan harus mengakomodasi berbagai kepentingan, tidak hanya kepentingan Kementerian Kehutanan atau rimbawan, tetapi juga kepentingan petani, peternak, masyarakat tradisional, dan kelompok-kelompok lainnya.

3.2.2 Kewenangan Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan-kewenangan sesuai dengan UUD 1945, dengan mengikuti prinsip-prinsip sebagai berikut:

- Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

- Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

UUD 1945 juga mengatur prinsip-prinsip hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Menurut UUD 1945, *"Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang"*.

Selanjutnya, UUD 1945 juga mengakui dan menghormati eksistensi daerah dengan karakteristik tertentu, diantaranya:

- Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- 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.

REDD serta skema lainnya untuk pengelolaan sumber daya alam adalah subyek dari konsultasi dengan pemerintah daerah. Pemerintah Daerah dapat mengusulkan perubahan Undang-Undang atau *mengajukan Rancangan Undang Undang (RUU) melalui Dewan Perwakilan Daerah (DPD)*. *"Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi*

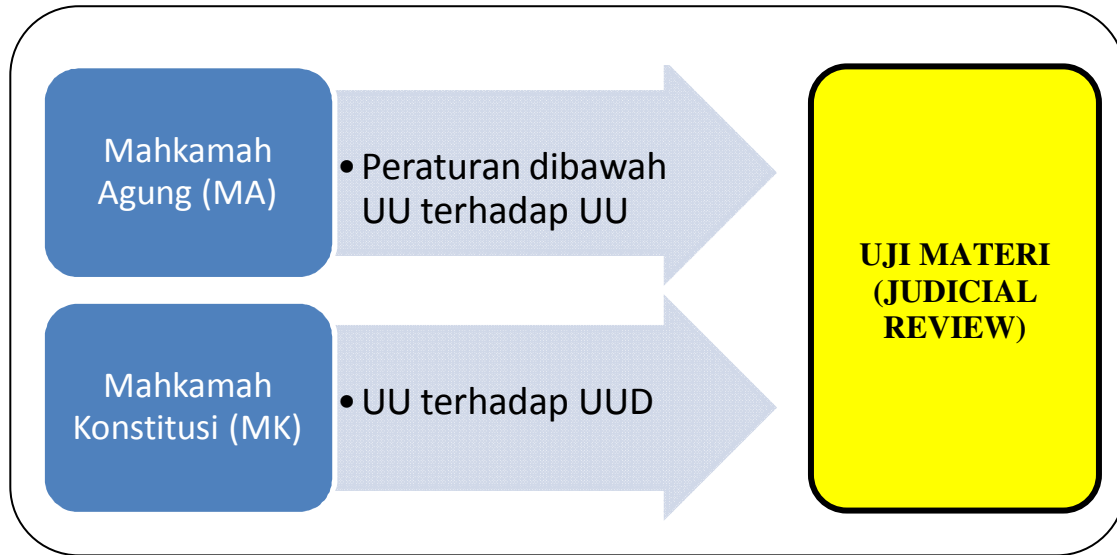
daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.” Selain itu, “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.”

3.2.3 Mekanisme Uji Materi

Jika ada masalah mengenai undang-undang, peraturan pemerintah/peraturan lainnya, dan/atau interpretasi yang berbeda terhadap peraturan perundang-undangan, dapat dilakukan uji materi ke Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan kondisi berikut (**Gambar 3-1**):

- Mahkamah Agung ("MA") berwenang mengadili pada tingkat kasasi, **megeuji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang**, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
- Mahkamah Konstitusi ("MK") berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk **menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar**, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang

kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.



Gambar 3-1: Mekanisme Uji Materi

Gambar 3-1 menunjukkan bahwa setiap Undang Undang yang bertentangan dengan konstitusi Negara (UUD 1945) dapat dibatalkan oleh "Mahkamah Konstitusi" (MK), sementara "Mahkamah Agung" memiliki wewenang untuk melakukan uji materi atas peraturan dibawah Undang Undang terhadap Undang Undang.

3.3 Hirarki Peraturan Perundang Undangan

Amandemen keempat UUD 1945 menetapkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat. Sebagai konsekuensi, presiden bukan lagi menjadi mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan MPR tidak memiliki wewenang lagi untuk menentukan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai panduan untuk melaksanakan jalannya pemerintahan. Tanpa GBHN, pemerintah harus membuat Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Jangka Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana Kerja Tahunan (RKT) yang didasari oleh visi dan misi presiden dan

wakil presiden terpilih. Namun, Rencana Pembangunan Jangka Panjang ini bukan tanpa masalah karena tidak ada dasar hukum (kewajiban) bagi presiden berikutnya (pengganti) untuk mengikuti Rencana Pembangunan Jangka Panjang dari pendahulunya. Setelah amandemen keempat UUD 1945, ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan karakter "pengaturan" telah berkurang perannya terbatas menjadi semacam rekomendasi kebijakan, sedangkan produk hukum MPR dengan karakter "keputusan" seperti penentuan konstitusi atau pelantikan presiden dan wakil presiden masih memiliki kekuatan hukum berdasarkan UUD 1945. **Undang Undang adalah peraturan tertinggi di bawah UUD 1945 sesuai dengan UU 10/2004.** Tabel 3-2 menunjukkan beberapa Undang Undang yang terkait dengan REDD dan pengelolaan hutan lestari (PHL).

Tabel 3-2: Beberapa Undang Undang terkait REDD dan PHL

No	Undang Undang	Substance
1.	UU 31/2009	Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika
2.	UU 32/2009	Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
3.	UU 4/2009	Pertambangan Mineral dan Batubara
4.	UU 26/2007	Penataan Ruang
5.	UU 17/2004	Ratifikasi Kyoto Protocol
6.	UU 32/2004	Pemerintahan Daerah
7.	UU 33/2004	Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat & Daerah
8.	UU 41/1999	Kehutanan
9.	UU 10/2004	Penyusunan Peraturan Perundang Undangan
10.	UU 7/2004	Sumber Daya Air
11.	UU 5/1994	Ratifikasi UNCBD
12.	UU 6/1994	Ratifikasi UNFCCC
13.	UU 5/1990	Konsevasi Sumber Daya Alam Hayati & Ekosistemnya
14.	UU 5/1960	Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Tabel 3-2 menunjukkan bahwa pelaksanaan REDD dalam konteks Pengelolaan Hutan Lestari (PHL) harus mengacu pada berbagai undang-undang, antara lain undang-undang tentang: Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika, Perlindungan dan Pengelolaan

Lingkungan Hidup; Pertambangan Mineral dan Batubara, Penataan Ruang; Ratifikasi Protokol Kyoto; Pemerintahan Daerah; Perimbangan Keuangan Pusat & Daerah; Kehutanan; Penyusunan Peraturan Perundang Undangan, Sumber Daya Air; Ratifikasi UNCBD; Ratifikasi UNFCCC; Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya; dan Pokok-Pokok Agraria.

Undang Undang Pemerintahan Daeran Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan kepada pemerintah pusat untuk memberikan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah. Berdasarkan undang-undang tersebut, pemerintah pusat harus membagi sebagian kekuasaan kepada daerah, diantaranya dalam bentuk transfer tugas, kewajiban, wewenang, serta tanggung jawab tertentu. Desentralisasi ini dimaksudkan untuk memungkinkan daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan mereka sendiri. Hal ini diperlukan untuk menekankan bahwa implikasi dari desentralisasi sedapat mungkin mengacu pada konsep "devolusi". Ini berarti bahwa desentralisasi tidak hanya dipandang sebagai pelaksanaan fungsi "konsultasi" tugas-tugas pusat yang dilaksanakan di daerah atau oleh daerah, tetapi juga mentransfer tanggung jawab dan kewenangan pusat kepada pemerintah daerah atau entitas di daerah. Oleh karena itu, Pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola sumber daya alam mereka dengan lebih baik berdasarkan karakteristik lokal.

Desentralisasi dilaksanakan untuk menjamin hak-hak para pihak dalam pengelolaan sumber daya alam, termasuk hutan. Dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi adalah beberapa istilah yang sering digunakan dalam diskursus desentralisasi. Dekonsentrasi adalah transfer tugas-tugas administrasi kepada aparat pusat di daerah. Ini berarti pengambilan keputusan masih berada di pemerintah pusat, tetapi lokasi pelaksanaan berada di daerah. Oleh karena itu, sebagian berpendapat bahwa dekonsentrasi tidak dapat dikategorikan pada sistem desentralisasi. Delegasi adalah pendelegasian tugas pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam istilah ini, sebagian otoritas pemerintah pusat telah didelegasikan kepada daerah, tetapi pelaksanaannya adalah tanggung jawab pemerintah pusat. Devolusi memiliki definisi yang berbeda dari dekonsentrasi atau delegasi. Devolusi berarti pengalihan tanggung jawab dan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau menurut

Meinzen-Dick dan Knoxx (1999) otoritas juga dapat diberikan kepada entitas di daerah (masyarakat adat atau kelompok lain orang). Transfer otoritas dalam devolusi termasuk pemberian kewenangan dalam pengambilan keputusan dengan alasan bahwa pemerintah daerah atau entitas yang diberikan kewenangan harus bertanggung jawab kepada konstituen (pemilih, publik, anggota masyarakat). Terakhir adalah privatisasi, yang berarti transfer otoritas kepada sektor swasta atau perorangan. Karena tidak secara langsung berkaitan dengan sistem pemerintahan, privatisasi sering tidak dimasukkan dalam kategori desentralisasi.

Menurut Undang Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32/2004, desentralisasi mengacu pada pendelegasian wewenang pemerintah dalam rangka otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi mengacu pada pendelegasian wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau instansi vertikal di wilayah tertentu. "Tugas perbantuan" mengacu pada pendelegasian tugas-tugas dari pemerintah kepada pemerintah daerah dan/atau desa; dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu

Berdasarkan ruang lingkup kewenangannya, setidaknya ada tiga aspek penting yang dapat didesentralisasikan kepada daerah yaitu: administratif, fiskal, dan politik. Desentralisasi fiskal merupakan hal penting dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, di samping desentralisasi administrasi dan politik. Desentralisasi administrasi terkait dengan transfer kewenangan kepada instansi pemerintah di daerah untuk melaksanakan fungsi pelayanan publik, sedangkan desentralisasi politik mengacu pada transfer kewenangan kepada daerah dalam menentukan kebijakan publik. Keputusan politik untuk menyerahkan kewenangan dari pemerintah pusat ke wilayah tersebut hanya bisa diimplementasikan dengan baik jika pemerintah daerah memiliki kapasitas yang memadai dalam pengelolaan administrasi, fiskal, dan politik (Inman dan Rubinfield 1997 dalam Litvack *et al* 1998). Oleh karena itu, untuk melaksanakan REDD dan PHL secara efektif, dasar hukum yang kuat dan jelas untuk memastikan berjalannya fungsi administrasi, aspek fiskal, dan politik harus disiapkan. Sejatinya, dalam praktik bernegara

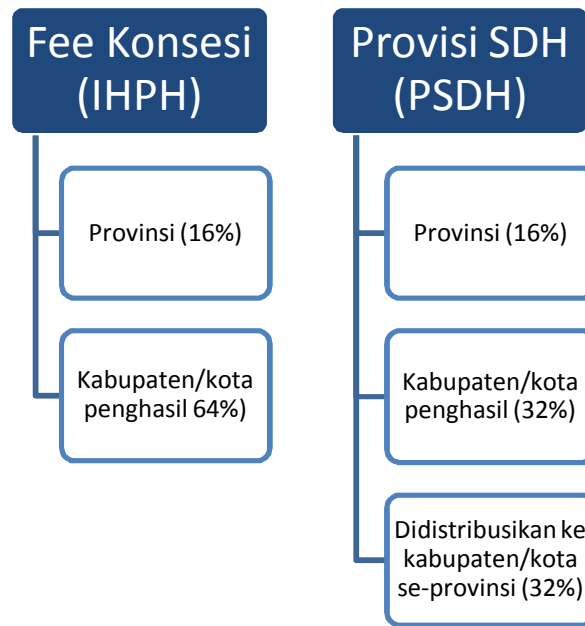
desentralisasi administratif, fiskal, dan politik tidak dapat dipisahkan, **UU Perimbangan Keuangan 33/2004** merupakan bagian integral dari UU Pemerintahan Daerah 32/2004. Selain membawa pelayanan publik lebih dekat, otonomi daerah juga memberikan kesempatan bagi daerah yang kaya dengan sumber daya alam untuk mendapatkan penghasilan yang lebih besar. Menurut UU 33/2004, daerah mendapatkan porsi yang lebih besar dari pendapatan yang berasal dari ekstraksi sumberdaya alam, termasuk dari sector kehutanan. **Tabel 3-3** menunjukkan ketentuan perimbangan keuangan atas pemanfaatan sumber daya alam antara pemerintah pusat dan daerah.

Tabel 3-3: Perimbangan Keuangan dari Pengelolaan Sumber Daya Alam

Sumber Pendapatan	Pusat (%)	Daerah (%)
Penerimaan Negara dari pemanfaatan sumber daya alam (kehutanan, pertambangan, dan perikanan)	20	80
Dana Reboisasi	60	40

Sumber: UU No. 33/2004 Pasal 14 (a-d)

Tabel 3-3 menunjukkan bahwa secara umum pemerintah daerah mendapatkan porsi dana bagi hasil yang cukup besar dari pendapatan negara di sektor kehutanan yaitu 80% dari Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan 40% dari dana alokasi khusus dalam bentuk Dana Reboisasi. Dana Bagi Hasil (DBH) sumberdaya alam yang diterima oleh daerah selanjutnya didistribusikan dengan rincian sebagaimana **Gambar 3-2**.



Sumber: UU No 33/2004 Pasal 15 (1-2)

Gambar 3-2: Distribusi Perimbangan Keuangan dari Sektor Kehutanan di Daerah

Pergeseran sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi tidak selalu berjalan dengan baik. Ketidakharmonisan antara pemerintah pusat dan daerah terjadi karena pemerintah pusat enggan untuk mentransfer kewenangan kepada daerah dan sikap daerah yang cenderung lebih banyak menuntut hak daripada melaksanakan kewajiban, antara lain dengan mengeluarkan berbagai Peraturan Daerah (PERDA) yang sering bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal ini akan dapat memicu ketidakpastian hukum yang berpotensi meletupkan konflik antara pemerintah pusat dan daerah, serta konflik antar kelompok masyarakat yang terkait dengan kontestasi hak-hak masing-masing untuk mendapatkan manfaat, akses dan tanggung jawab atas sumber daya hutan.

Dikeluarkannya Undang Undang Kehutanan yang baru pada tahun 1999 merupakan awal dari babak baru episode pengelolaan kehutanan era "reformasi". Dibandingkan dengan UU Kehutanan sebelumnya, yakni UU Pokok Kehutanan 5/1967 yang hanya menekankan pada aspek produksi, UU Kehutanan 41/1999 dianggap lebih baik karena (relative) lebih memperhatikan aspek konservasi dan aspek sosial dari pengelolaan hutan. Secara umum Undang-Undang Kehutanan baru mengandung instrumen regulasi yang

lebih lengkap dari undang-undang sebelumnya. Sebagian berpendapat bahwa UU Kehutanan yang baru ini juga memberikan pengakuan dan ruang yang lebih besar untuk peran dan partisipasi masyarakat, terutama masyarakat tradisional, dalam pengelolaan hutan. Meskipun demikian, sebagian lainnya mengkhawatirkan bahwa apresiasi UU 41/1999 terhadap masyarakat tradisional adalah hanyalah retorika karena beberapa Pasal tentang masyarakat dipandang berpotensi menjadi "pasal-pasal karet", yang penafsirannya tergantung pada kepentingan pemerintah. Dalam Pasal 67 (1), misalnya, disebutkan bahwa hak-hak masyarakat tradisional dihormati sepanjang keberadaannya diakui. Ini bisa menyebabkan masalah lebih lanjut karena pengakuan terhadap keberadaan masyarakat tradisional sangat subyektif tergantung pada bagaimana dan siapa yang berhak memberikan pengakuan. Kemudian, ayat (2) menjelaskan bahwa "... pengakuan terhadap keberadaan masyarakat tradisional ditetapkan dengan Peraturan Daerah". Dengan demikian, jelas bahwa keberadaan masyarakat tradisional sangat tergantung pada pengakuan "resmi" dari pemerintah daerah. Jika dipandang dari sisi "hukum positif" bentuk pengakuan "resmi" dari pemerintah adalah mutlak diperlukan sebagai pedoman dan perlindungan terhadap masyarakat tradisional jika terjadi sengketa dengan pihak ketiga di luar masyarakat tradisional. Di sisi lain "formalisasi" pengakuan pemerintah terhadap masyarakat hukum adat dapat terdistorsi ke dalam "legitimasi" kekuasaan pemerintah atas hukum adat atau berpotensi mengarahkan keputusan adat sesuai dengan kepentingan pemerintah.

Selain masalah teknis atas pengelolaan hutan, salah satu hal terpenting yang harus dipertimbangkan oleh negara terkait dengan REDD adalah **pengaturan hak atas hutan**. Kepemilikan hutan terdiri dari "hutan negara" dan "hutan hak". Hutan negara adalah hutan pada lahan yang tidak dibebani hak kepemilikan. Hutan negara dapat berupa hutan adat, dimana status hutan adat ditetapkan sepanjang fakta bahwa masyarakat tradisional tersebut ada dan diakui keberadaannya. Sementara dari fungsi, hutan dikategorikan ke dalam tiga kategori besar, yaitu hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Pengaturan hak atas hutan adalah masalah mendasar yang harus diperbaiki, sehingga masyarakat di daerah dapat mengelola sumberdaya hutan mereka dengan cara yang baik, berkelanjutan, dan memberikan kemakmuran. Barber et al (1994) mengatakan bahwa pengaturan yang baik pada model kepemilikan hutan, akses dan pemantauan dapat

menjadi faktor insentif yang efektif untuk pengelolaan hutan berkelanjutan, jika tidak, kesalahan dalam mengelola faktor-faktor tersebut akan dapat merusak sistem hutan.

Penyerapan emisi karbon hanyalah salah satu dari manfaat hutan. Selain menyimpan dan menyerap karbon, hutan juga memberikan manfaat sebagai sumber air dan memainkan peran penting dalam fungsi hidrologis. **UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air** menyebutkan bahwa "*Sumber daya air dikelola berdasarkan prinsip berkelanjutan, keseimbangan, kemanfaatan umum, integritas dan harmoni, keadilan, kemandirian, serta transparansi dan akuntabilitas.*" UU ini juga menyebutkan bahwa "*sumber daya air dikelola secara menyeluruh, terpadu, dan ramah lingkungan dengan tujuan untuk menciptakan sumber daya air yang berkelanjutan dan bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat sebanyak mungkin.*" UU ini menekankan bahwa "*sumber daya air memiliki fungsi sosial, lingkungan, dan ekonomi yang harus dimanfaatkan secara selaras*". Namun Undang-Undang pengelolaan sumber daya air ini juga menuai kritik karena dianggap menempatkan semangat privatisasi dalam pengelolaan sumber daya air.

Pada sektor kehutanan, alokasi lahan hutan diatur oleh konsep yang dikenal sebagai TGHK (Tata Guna Hutan Kesepakatan). Berdasarkan undang undang penataan ruang yang baru, **konsep TGHK ini harus terintegrasi dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagaimana diatur oleh UU 26/2007.** Undang Undang Penataan Ruang ini mengatur hak dan kewajiban, perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian serta otoritas dan administrasi rencana tata ruang. Desentralisasi pada hutan dan pengelolaan pemanfaatan lahan terkait erat satu sama lain. Menurut undang undang penataan ruang, terutama pengelolaan pemanfaatan lahan harus dilaksanakan dengan konsep yang berorientasi lingkungan dan mempertimbangkan pemanfaatan yang optimal. Rencana tata ruang di tingkat nasional, provinsi atau kabupaten/kota harus dilakukan secara terpadu. Namun, pada kenyataannya hingga saat ini Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) belum dapat dilaksanakan dengan baik. Banyak hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan RTRW, yang sebagian besar disebabkan oleh "egoisms regional dan sektoral". Di beberapa daerah, RTRW belum dapat ditetapkan secara definitif dan tertunda selama bertahun-tahun karena kuatnya konflik antar kelompok kepentingan.

Pelaksanaan REDD juga harus sejalan juga **dengan UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Nomor 32/2009**. Undang-undang ini menjadi dasar untuk pengaturan lebih lanjut terkait kelestarian lingkungan, termasuk sumber daya hayati dan konservasi ekosistem. Konservasi sumber daya hayati dan ekosistemnya diarahkan untuk pengelolaan sumber daya alam yang menjamin pemanfaatan secara optimal. Pemanfaatan sumber daya terbarukan yang berkelanjutan berarti kontinuitas pasokan dan adanya peningkatan kualitas nilai dan keanekaragaman sumber daya. Dalam undang undang ini juga diatur prinsip-prinsip dasar pengelolaan lingkungan hidup seperti hak informasi, hak untuk mengeluh (*complain*), hak untuk menuntut, serta otoritas yang lebih besar diberikan kepada menteri Negara lingkungan hidup untuk melakukan audit lingkungan. Menteri juga dapat mendelegasikan kepada pihak ketiga untuk melakukan audit lingkungan. Undang Undang ini juga menekankan bahwa pengelolaan lingkungan harus dilakukan secara terpadu dengan rencana tata ruang, perlindungan sumber daya non-biologis, perlindungan sumber daya buatan, konservasi sumber daya hayati dan ekosistemnya, cagar alam dan budaya, keanekaragaman hayati dan perubahan iklim.

Pelaksanaan UU 5/1990 tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya (KSDHE) didasarkan pada prinsip keberlanjutan, kemampuan dan pemanfaatan sumber daya hayati dan ekosistemnya dalam keselarasan dan keseimbangan. Oleh karena itu, undang undang ini juga diharapkan dapat memberikan dukungan lebih pada upaya peningkatan kesejahteraan rakyat dan kualitas hidup manusia. Undang Undang ini juga mengatur pemanfaatan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya secara berkelanjutan dan pemanfaatan kawasan pelestarian alam dan pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar secara bijaksana. Pemanfaatan dilakukan dengan mempertahankan kelestarian fungsi kawasan. Menurut UU 5/1990, ada beberapa kawasan konservasi yang memiliki fungsi yang sangat strategis dan perlu dilindungi seperti kawasan pelestarian alam yang terdiri cagar alam dan suaka margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Besar, dan Taman rekreasi Alam. Undang Undang KSDHE ini tidak dapat dipisahkan dari undang-undang lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan skema REDD dan PHL (Tabel 3-4).

Tabel 3-4: Aktivitas yang Diijinkan dan Dilarang dalam Kawasan Konservasi

No.	Tipe Kawasan	Aktivitas yang Diijinkan	Aktivitas yang Dilarang
1.	Cagar alam	Kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan, ilmu pengetahuan, pendidikan dan kegiatan lainnya yang sesuai dengan kaidah pengelolaan hutan.	Kegiatan yang dapat menyebabkan perubahan terhadap fungsi dan kesatuan wilayah cagar alam.
2.	Suaka margasatwa	Kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan, ilmu pengetahuan, pendidikan dan kegiatan lainnya yang sesuai dengan kaidah pengelolaan hutan.	Kegiatan yang dapat menyebabkan perubahan terhadap fungsi dan kesatuan wilayah suaka margasatwa, tidak termasuk kegiatan-kegiatan pendukung pengelolaan suaka margasatwa.
3.	Taman Nasional	Kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan, ilmu pengetahuan, pendidikan, wisata alam dan kegiatan lainnya yang sesuai dengan kaidah pengelolaan hutan.	Kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan kesatuan zona inti Taman Nasional. Kegiatan yang tidak sesuai dengan fungsi zona pemanfaatan dan zona lainnya dalam Taman Nasional.
4.	Taman Hutan Raya	Kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan, ilmu pengetahuan, pendidikan, wisata alam dan kegiatan lainnya yang sesuai dengan kaidah pengelolaan hutan.	Kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan kesatuan Taman Hutan Raya, larangan tidak berlaku bagi kegiatan untuk kepentingan pengembangan Taman Hutan Raya.
5.	Taman Wisata Alam	Kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan, ilmu pengetahuan, pendidikan, wisata alam dan kegiatan lainnya yang sesuai dengan kaidah pengelolaan hutan.	Kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan kesatuan Taman Wisata Alam, larangan tidak berlaku bagi kegiatan untuk kepentingan pengembangan Taman Wisata Alam.

Sumber: UU No. 5/1990

Pelaksanaan skema REDD dan PHL juga terkait erat dengan **UU 5/1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati (UNCBD) dan UU 6/1994 tentang Kerangka PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC)**. UU 5/1994 mengatur tentang konservasi keanekaragaman hayati, pemanfaatan secara berkelanjutan

komponen-komponennya, dan manfaat yang dihasilkan dari penggunaan dan pendistribusian sumber daya genetik, termasuk akses yang memadai terhadap sumber daya genetik, dan transfer teknologi yang efisien, dengan mempertimbangkan hak-hak atas sumber daya dan dana yang memadai. Hal ini menekankan bahwa daerah memiliki hak untuk menggunakan sumber daya alam daerah sendiri dan menemukan sumber-sumber keuangan untuk pengelolaan, termasuk dana dari negara-negara lain. Perlu digarisbawahi bahwa para pemangku kepentingan wajib bekerjasama sesuai kesepakatan, termasuk kerjasama dengan negara-negara lain dan organisasi internasional untuk pengembangan program pendidikan dan peningkatan kesadaran masyarakat terhadap konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati. Selanjutnya, UNCBD juga memberikan mandat kepada setiap negara untuk mengembangkan strategi nasional, rencana atau program untuk konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati atau program yang sudah ada, dan mengintegrasikan konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati ke dalam rencana, program, dan kebijakan sektoral atau terkait kebijakan lintas-sektoral sejauh mungkin dan jika sesuai. Sementara UU 6/1994 menekankan hak dan kewajiban mengenai mitigasi perubahan iklim sebagaimana disebutkan dalam konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Kerangka Kerja Perubahan Iklim. Kedua konvensi internasional tersebut, baik UNFCCC maupun UNCBD, memberikan mandat kepada pemerintah untuk mengintegrasikan praktik konservasi dan pembangunan. Keduanya sangat relevan dengan pelaksanaan REDD dalam konteks pengelolaan hutan lestari (PHL).

Secara substansial, undang-undang yang sangat bertentangan dengan semangat konservasi adalah UU 11/1967 tentang Peraturan Pokok Pertambangan sebagaimana diganti dengan **UU 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara**. Substansi utama dari undang-undang ini adalah untuk mengelola semua kapasitas potensial pada sektor pertambangan untuk mengembangkan ekonomi, tetapi di sisi lain semangat perlindungan lingkungan kurang dipertimbangkan. Desentralisasi dalam kegiatan pertambangan hanya diberikan untuk kegiatan pertambangan bahan galian kelas C, yang diberikan oleh Pemerintah Daerah masing-masing. Undang Undang ini menyebutkan bahwa praktik pertambangan yang terletak di dekat dengan wilayah kepentingan umum adalah dilarang. Namun demikian, istilah "kepentingan umum" memiliki berbagai

penafsiran. Tidak ada penjelasan yang menyebutkan secara tegas apakah kawasan konservasi atau hutan lindung yang dikategorikan sebagai "wilayah kepentingan umum". Walaupun UU 11/1967 telah diganti dengan UU 4/2009, namun secara umum tidak ada perbedaan yang signifikan dari kedua undang-undang tersebut mengenai aspek lingkungan. Perbedaan utama dari kedua Undang-Undang tersebut ditunjukkan dalam **Tabel 3-5**.

Tabel 3-5: Perbedaan antara UU 11/1967 dan UU 4/2009

Substansi	UU 11/1967	UU 4/2009
Kewenangan terhadap Sumber Daya Alam	Pemerintah (pusat) memegang kewenangan urusan pertambangan.	Penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah (Pasal 4) Pemerintah mempunyai kewenangan untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas per tahun setiap provinsi (Pasal 5)
Kewenangan pengelolaan	Menteri memiliki kewenangan mengelola pertambangan yang vital dan strategis. Pemerintah Daerah Tingkat I memiliki kewenangan mengelola pertambangan yang tidak bernilai vital dan strategis.	Pemerintah pusat memiliki 21 kewenangan dalam pengelolaan tambang pada lingkup nasional (Pasal 6). Pemerintah provinsi memiliki 14 kewenangan dalam pengelolaan tambang pada lingkup provinsi (Pasal 7). Pemerintah kabupaten/kota memiliki 22 kewenangan dalam pengelolaan tambang pada lingkup kabupaten/kota (Pasal 8).
Bentuk Ijin Usaha	Izin usaha pertambangan dapat berupa Kontrak Karya (KK), Kuasa Pertambangan (KP), Perjanjian Kerja Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD), Surat Izin Usaha Pertambangan Rakyat (SIUPR).	Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).
Pelaku usaha	Investor dalam negeri (KP, SIPD, SIUPR, PKP2B) dan investor asing (KK, PKP2B)	IUP diberikan kepada badan usaha; koperasi; dan perseorangan (Pasal 38) Bupati/walikota memberikan IPR terutama kepada penduduk setempat, baik perseorangan maupun kelompok masyarakat dan/atau koperasi (Pasal 67). IUPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, baik berupa BUMN, BUMD, maupun BU swasta (Pasal 75)
Divestasi	Tidak diatur	Setelah 5 tahun berproduksi, badan usaha pemegang IUP dan IUPK yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham pada Pemerintah, Pemda, BUMN, BUMD, atau BU swasta nasional (Pasal 112).

Sumber: UU 11/1967 tentang Pokok-Pokok Pertambangan dan UU 4 / 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Akhirnya, setiap masalah penggunaan lahan akan sangat berkaitan **dengan UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**. Menurut undang undang ini, pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:

- a. untuk keperluan Negara,
- b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya,
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

UU pokok agraria menyebutkan bahwa mempertahankan lahan, termasuk meningkatkan kesuburan dan mencegah kehancuran adalah kewajiban bagi setiap organisasi, individu, atau lembaga yang berkaitan dengan lahan, dengan mempertimbangkan ekonomi lemah. Meskipun tidak menunjuk secara langsung, namun secara implisit undang-undang ini menekankan perlunya pelaksanaan prinsip-prinsip pembayaran atas jasa lingkungan (PES).

3.4 Disharmoni Peraturan Perundang-undangan

Beberapa disharmoni peraturan perundang-undangan terkait skema REDD dan PHL, antara lain (**Tabel 3-6**):

- Ambiguitas peraturan tentang luasan minimum hutan di provinsi dan kabupaten/kota (UU 26/2007 dan UU 41/1999).
- Ambiguitas mekanisme dan definisi hutan kota, khususnya tanggung jawab masyarakat mengalokasikan lahan untuk hutan kota (UU 26/2007 dan UU 41/1999).

- Ambiguitas persyaratan untuk lokasi REDD (Peraturan Pemerintah 3/2008 dan Peraturan Menteri Kehutanan P. 30/Menhut-II/2009).
- Ambiguitas jangka waktu izin pemanfaatan jasa lingkungan (Peraturan Pemerintah 6/2007 jo. PP 3/2008 dan Peraturan Menteri Kehutanan P. 30/Menhut-II/2009).
- Ambiguitas implementasi praktis dari konsep "additionality" penyerapan karbon (RAP) dan stok karbon (PAN) di hutan lindung (UU 41/1999, PP 6/2007 jo. PP 3/2008 dan Permenhut P.36/Menhut-II/2009).
- Ambiguitas dari istilah "tujuan strategis" untuk kegiatan pertambangan di kawasan hutan (UU 41/1999 UU 4 / 2009 dan Peraturan Pemerintah 24/2010.).
- Tugas kepada pemerintah provinsi untuk melakukan "inventarisasi dan Pengukuran Emisi Gas Rumah Kaca" (UU 32/2009), sangat sulit untuk dilaksanakan (kurang realistis).
- Bias dalam menetapkan Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagai fokus utama untuk pengelolaan lingkungan hidup (UU 32/2009).
- Tidak efektifnya penerapan zonasi di kawasan hutan konservasi karena tidak lengkapnya inventarisasi hutan (Peraturan Pemerintah 26/2008).
- Inkonsistensi dan ruang lingkup kewenangan yang kurang jelas dalam desentralisasi kehutanan (UU 41/1999 dan UU 32/2004).
- Mekanisme inventarisasi hutan berbasis KPH tidak jelas karena KPH belum secara resmi ditetapkan hingga sekarang (UU 41/1999).
- Inkonsistensi antara prinsip-prinsip pengelolaan hutan berkelanjutan dan konsep bagi hasil yang mendorong pendapatan maksimal dari ekstraksi sumber daya alam (UU 33/2004, UU 41/1999, dan UU 32/2009).

Tabel 3-6. Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Kehutanan

No.	Substansi	Peraturan Perundang-undangan	Konten dan Masalah
1	Minimum luas hutan di setiap provinsi dan kabupaten/kota	UU 26/2007: 17(5) UU 41/1999: 18(2)	Konten: Minimum luas hutan di setiap DAS/pulau/provinsi adalah 30%. Permasalahan: Jika suatu wilayah DAS melintasi lebih

No.	Substansi	Peraturan Perundang-undangan	Konten dan Masalah
			dari satu kabupaten/provinsi, bagaimana menentukan luas hutan minimum? Jika suatu kabupaten/provinsi mencakup lebih dari satu pulau, bagaimana menentukan luas hutan minimum?
2.	Hutan kota	UU 41/1999: 9(1) UU 26/2007: 29(2,3)	Konten: Setiap kota harus memiliki hutan kota. Permasalahan: Tidak ada batasan yang jelas luas hutan kota minimum. Disebutkan bahwa dari 30% luas hutan kota, 20% diantaranya diatur dalam RTRW dan 10% sisanya merupakan tanggung jawab warga. Tidak ada mekanisme yang jelas bagaimana untuk mencapai 10% dari hutan kota yang menjadi tanggung jawab warga.
3	Lokasi REDD	PP 3/2008, Ayat 25,29,33 dan 50, Permenhut P.30/Menhut-II/2009 Ayat 5-10 (1)	Konten: Skema REDD dapat diimplementasikan di lokasi yang sesuai dengan kriteria REDD. Permasalahan: Ketentuan ini mengandung ambiguitas karena kriteria lokasi REDD merupakan kriteria yang sangat umum. Permasalahan semakin rumit ketika mengaitkan REDD dengan aspek tata kelola dan kelembagaan pengelolaan hutan.
4.	Periode waktu ijin usaha pemanfaatan jasa lingkungan	PP 6/2007 Ayat 28 (1) jo. PP 3/2008 Ayat 29 (1) dan 50 (1); Permenhut P.30/Menhut-II/2009 Ayat 13	Konten: Periode waktu IUPJL untuk karbon adalah 30 tahun (Permenhut P.30/2009: 13) Permasalahan: Khusus untuk hutan lindung, ketentuan ini memerlukan penjelasan lebih lanjut. PP 6/2007: 28 (1) menyebutkan bahwa maksimum waktu ijin pemanfaatan di hutan lindung hanya 10 tahun.
5.	Penyerapan karbon (RAP) dan penyimpanan karbon s (PAN) di hutan lindung.	UU 41/1999 Ayat 27 (2) PP 6/2007 Ayat 25 jo. PP 3/2008 Ayat 25 (1); Permenhut P.36/Menhut-II/2009 Ayat 3.	Konten: Implementasi perdagangan karbon dengan konsep “additionality” di hutan lindung. Permasalahan: “Additionality” di hutan lindung hampir tidak ada karena pada umumnya hutan lindung adalah hutan alam primer.
6.	Penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan	UU 41/1999 Ayat 38; UU 4/2009; PP 24/2010 Ayat 4(1)	Konten: Penggunaan kawasan hutan untuk non-kehutanan dimungkinkan untuk kepentingan yang strategis bagi negara. Permasalahan: Tidak ada batasan yang jelas mengenai

No.	Substansi	Peraturan Perundang-undangan	Konten dan Masalah
			kepentingan yang strategis bagi negara.
7	Inventarisasi emisi Gas Rumah Kaca (GRK)	UU 32/2009 Ayat 45; ayat 63 (2) butir “e”, dan Ayat 63 (3) butir“e”	<p>Konten: Pemerintah provinsi wajib melaksanakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi GRK.</p> <p>Permasalahan: Inventarisasi GRK sangat sulit dilakukan oleh pemerintah provinsi. Tidak ada penjelasan yang memadai mengenai lingkup kegiatannya, apakah berdasarkan perubahan temporer stock karbon (degradasi hutan) ataukah perubahan permanen stock karbon (deforestasi).</p>
8.	Pengukuran emisi	UU 32/2009	<p>Konten: Setiap daerah harus melakukan pengukuran tingkat emisi karbon. Setiap daerah harus menyediakan dana untuk perlindungan hutan dan konservasi alam.</p> <p>Permasalahan: Pengukuran GRK secara periodik merupakan tugas yang cukup sulit dan memerlukan biaya besar.</p>
9	AMDAL	UU 32/2009	<p>Konten: Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)</p> <p>Permasalahan: UU PPLH cenderung terfokus kepada AMDAL, tetapi terkesan kurang memperhatikan program lainnya.</p>
10	Zonasi kawasan hutan	PP 26/2008	<p>Konten: Zonasi kawasan hutan</p> <p>Permasalahan: Zonasi tidak dapat diimplementasikan secara efektif karena masih banyak kawasan hutan yang tata batasnya belum dikukuhkan.</p>
11	Desentralisasi urusan kehutanan	UU 41/1999 Ayat 66; UU 32/2004	<p>Konten: Desentralisasi urusan kehutanan dari pemerintah pusat ke daerah.</p> <p>Permasalahan: Tidak ada batasan yang jelas antara kewenangan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.</p>
12	Inventarisasi hutan di tingkat KPH	UU 41/1999 Ayat 13	<p>Konten: Inventarisasi hutan dilaksanakan di lingkup nasional, DAS, dan KPH.</p> <p>Permasalahan: KPH belum operasional.</p>

PENGEMBANGAN KERANGKA INFRASTRUKTUR REDD

4.1 Lingkup Kerangka Infrastruktur

Untuk memastikan efektivitas mekanisme REDD dalam konteks kebijakan Manajemen Hutan Lestari (PHL), ruang lingkup kerangka infrastruktur akan melibatkan empat instrumen kebijakan, yaitu regulatif, instrumen fiskal, administratif, dan administrasi. **Istilah REDD dalam penelitian ini mengacu juga untuk REDD+.**

4.2 Kerangka Regulasi

Kerangka regulasi adalah salah satu komponen paling penting dari infrastruktur kebijakan, termasuk kebijakan tentang REDD. Bagian ini membahas mekanisme yang efektif untuk menjamin implementasi REDD. Diskusi mencakup konsep pemerintahan, indikator pemerintahan yang baik, dan praktik-praktik tata kelola hutan yang lestari. Kinerja tata kelola hutan sangat dipengaruhi oleh peraturan pemerintah, implementasi teknis, dan penggunaan lahan.

4.2.1 Tata Kelola yang Baik Untuk Menjamin Efektifitas PHL

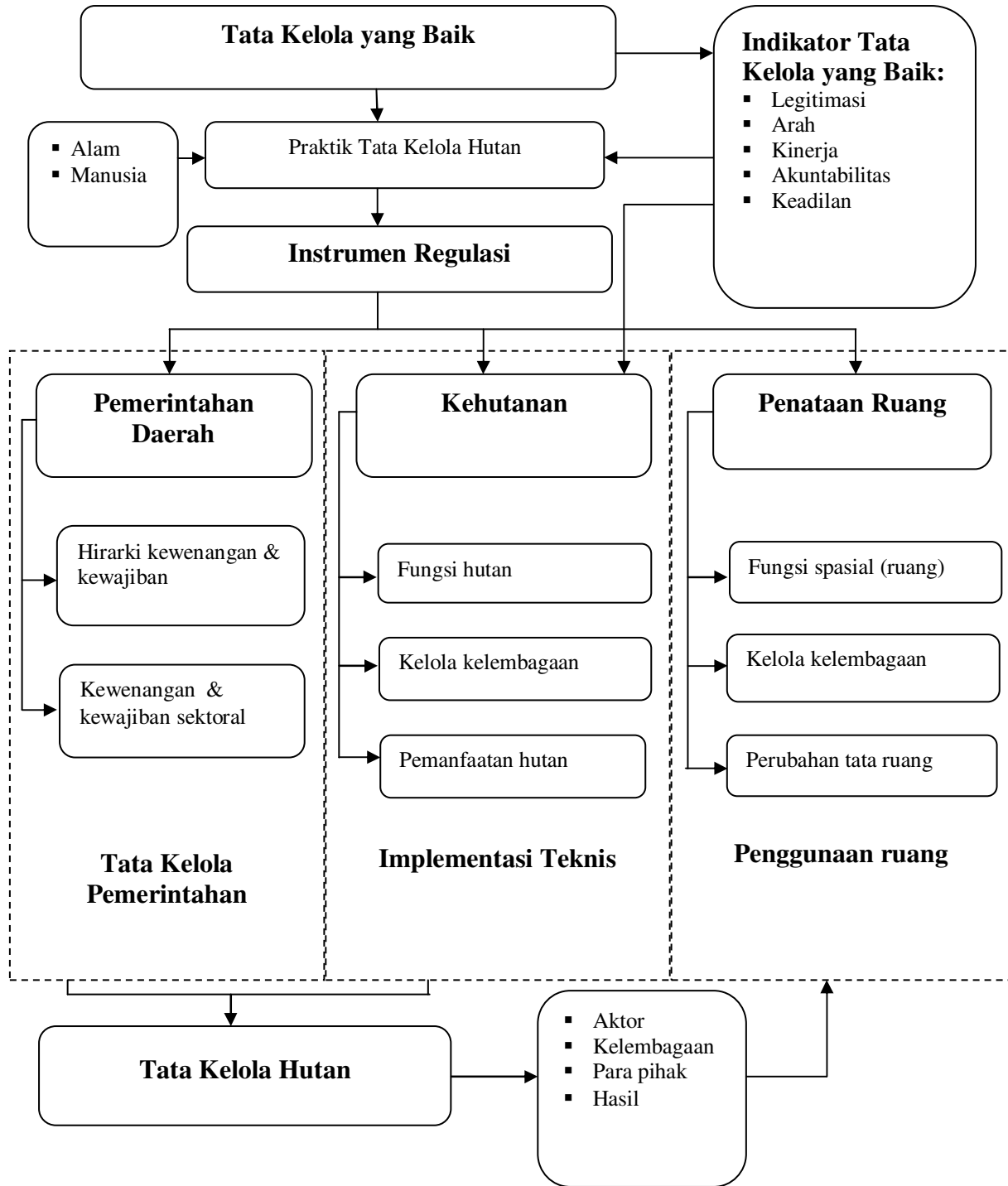
Sebuah kerangka regulasi yang efektif dan hanya bisa dicapai dengan tata kelola (*governance*) yang baik. Tata kelola adalah suatu proses dimana masyarakat atau organisasi merumuskan dan membuat keputusan, menentukan siapa saja yang terlibat

atau dilibatkan dalam proses dan bagaimana menjamin akuntabilitas dari proses tersebut. Dalam beberapa kasus proses yang bertahap sulit untuk diamati, sehingga pada umumnya para pembuat kebijakan (*policy maker*) cenderung memusatkan perhatian pada sistem tata kelola atau kerangka dimana proses berjalan – yaitu: kesepakatan, prosedur, konvensi atau kebijakan yang menentukan siapa yang mendapatkan kekuasaan, bagaimana keputusan diambil dan bagaimana akuntabilitas yang diberikan (Graham *et al.* 2003.). Pada prinsipnya, konsep tata kelola (*governance*) dapat diterapkan untuk segala bentuk tindakan kolektif. Tata kelola juga mencakup aspek yang lebih strategis menyangkut keputusan tentang arah dan peran para pihak. Artinya, tata kelola bukan hanya menentukan *kemana arah kebijakan*, tetapi juga tentang *siapa yang harus terlibat dalam proses pengambilan keputusan (decision making process)*, dan dalam kapasitas apa. Ada empat ranah dimana konsep tata kelola ini sangat relevan (Graham *et al.* 2003), yaitu:

- 1) Tata kelola di 'ranah global', berkaitan dengan isu-isu tata kelola lintas negara.
- 2) Tata kelola di 'ranah nasional', yaitu tata kelola dalam sebuah negara. Hal ini kadang-kadang dipahami sebagai hak eksklusif pemerintahan nasional, yang terdiri dari beberapa tingkat, yaitu: nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan desa.
- 3) Tata kelola di 'ranah organisasi'. Hal ini terdiri dari tata kelola organisasi yang biasanya bertanggung jawab kepada pimpinan organisasi, baik di dalam lingkup organisasi bisnis (perusahaan) atau organisasi lembaga public seperti rumah sakit, sekolah, dsb.
- 4) Tata kelola di 'ranah komunitas'. Hal ini termasuk tata kelola komunitas di tingkat lokal yang tidak terikat dengan model kelembagaan formal.

United Nations Development Program-UNDP (1997) mendefinisikan seperangkat prinsip-prinsip tata kelola yang baik yaitu: legitimasi, arah, kinerja, akuntabilitas, dan keadilan. Oleh karena itu, indikator tata kelola yang baik dalam kajian ini mengacu pada kelima prinsip tersebut.

Gambar 4-1 menunjukkan bagaimana kerangka regulasi REDD harus diposisikan dan dilaksanakan dalam konteks pengelolaan hutan lestari (PHL).



Gambar 4-1: Kerangka Regulasi REDD dalam Konteks PHL

4.2.2 Peraturan Perundang-Undangan tentang REDD

Peraturan perundang-undangan terkait REDD dapat ditemukan dalam beberapa undang-undang dan peraturan di bawahnya. Selain Undang Undang Kehutanan 41/1999, Undang Undang lainnya yang penting terkait REDD adalah UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Seperti yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, undang-undang tersebut sangat penting bagi dasar hukum REDD karena mengandung prinsip-prinsip hirarki kewenangan serta tugas dan kewajiban dari pemerintah pusat dan daerah. Undang Undang tersebut juga menunjukkan jenis kewenangan apa saja yang didesentralisasikan dari pusat ke daerah dan prinsip-prinsip pencairan dana dari ekstraksi sumber daya alam. Selain ketiga undang undang itu, ada beberapa undang-undang yang juga terkait dengan REDD. Berikut ini adalah daftar undang-undang terkait REDD:

- UU 6/1994 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Kerangka tentang Perubahan Iklim
- UU 20/1997 tentang Pendapatan Negara Bukan Pajak
- UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- UU 41/1999 jo. UU 19/2004 tentang Kehutanan
- UU 17/2003 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara
- UU 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- UU 17/2004 tentang Ratifikasi Protokol Kyoto untuk Konvensi Kerangka Kerja PBB Tentang Perubahan Iklim
- UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- UU 26/2007 tentang Penataan Ruang.
- UU 36/2008 tentang Perubahan Keempat atas UU 7/1983 tentang Pajak Penghasilan.

4.2.3 Teknis Pelaksanaan REDD dalam Konteks PHL

REDD adalah salah satu mekanisme yang diusulkan dalam mendukung pengelolaan hutan lestari (PHL). Dalam konteks PHL, implementasi REDD harus mengikuti UU Kehutanan 41/1999. Pada tingkat Peraturan Pemerintah (PP), PP yang paling penting terkait dengan REDD adalah PP 6/2007 jo. PP 3/2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan. Sebagai peraturan operasional ada beberapa peraturan menteri yang terkait dengan jasa lingkungan hutan, termasuk REDD. Peraturan yang paling relevan untuk pelaksanaan REDD adalah Peraturan Menteri Kehutanan P.68/Menhut-II/2008 tentang Pelaksanaan Kegiatan Demonstrasi Mengurangi Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD), Peraturan Menteri Kehutanan P. 30/Menhut- II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari REDD, dan P. 36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan Karbon dan/atau Penyimpanan Karbon di Hutan Produksi dan Hutan Lindung.³

Peraturan-peraturan Menteri Kehutanan tersebut diberlakukan menyusul keputusan Konferensi Para Pihak ke-13 (COP-13) Konvensi PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC) pada tahun 2007 di Bali. Istilah deforestasi dan degradasi hutan memiliki arti yang berbeda. Deforestasi adalah perubahan permanen wilayah hutan menjadi non-hutan sebagai hasil dari aktivitas manusia, sedangkan degradasi hutan adalah penurunan kuantitas tutupan hutan dan stok karbon untuk periode waktu tertentu yang disebabkan oleh aktivitas manusia. Pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan disebut REDD, yang merupakan upaya pengelolaan hutan untuk pencegahan atau pengurangan jumlah tutupan hutan dan stok karbon melalui berbagai kegiatan untuk mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Salah satu upaya untuk merealisasikan nilai ekonomi jasa lingkungan hutan adalah melalui aktivitas perdagangan karbon, diantaranya dengan skema REDD. Kegiatan ini merupakan bagian dari perdagangan jasa yang berasal dari kegiatan pengelolaan hutan yang mengakibatkan pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan. Salah satu tahapan terpenting yang perlu diperhatikan sebelum menerapkan skema REDD adalah

mengidentifikasi tingkat referensi emisi karbon. Referensi emisi adalah tingkat emisi dari deforestasi dan degradasi hutan dalam sebelum diterapkannya skema REDD. Referensi emisi dapat ditetapkan berdasarkan tren historis dan skenario pembangunan masa depan. Semua kegiatan yang terkait dengan pelaksanaan REDD dikelola oleh suatu badan atau lembaga di tingkat nasional yang memiliki tugas untuk merekam semua kegiatan REDD. Pelaksana REDD dapat menerima insentif dari kegiatan REDD berupa dukungan finansial dan atau transfer teknologi, atau peningkatan kapasitas.

4.2.3.1 Implementasi REDD

Periode waktu pelaksanaan REDD adalah 30 tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Skema REDD dapat dilakukan pada berbagai jenis kawasan hutan, baik di dalam dan luar kawasan hutan (**Tabel 4-1**):

Tabel 4-1: Ketentuan Implementasi REDD

Lokasi	Unit	Pelaksana
Di Dalam Kawasan Hutan	Areal kerja Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Alam (IUPHHK-HA)	Swasta
	Areal kerja Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman (IUPHHK-HT)	Swasta
	Areal kerja Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Restorasi Ekosistem (IUPHHK-RE)	Swasta
	Areal kerja Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan – Hutan Kemasyarakatan (IUPHH-HKM)	Masyarakat
	Areal kerja Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK-HTR)	Masyarakat
	Hutan adat	Masyarakat
	Hutan desa	Masyarakat
	Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP)	Pemerintah
	Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL)	Pemerintah
	Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK)	Pemerintah
	Hutan Konservasi	Pemerintah
Di Luar Kawasan Hutan	Hutan Rakyat (HR)	Masyarakat/perorangan

Sumber: Peraturan Menteri Kehutanan P.30/Menhut-II/2009.

Pada umumnya para pelaku REDD mencakup dua entitas, yaitu: pertama, entitas nasional yang terdiri dari pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan (IUPHH) pada kawasan hutan, pengelola hutan negara atau hutan hak. Entitas nasional memiliki hak untuk memperoleh pembayaran dari entitas internasional untuk pengurangan emisi yang dihasilkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kedua, entitas internasional, yaitu mitra internasional untuk mendanai pelaksanaan REDD. Entitas internasional berhak menggunakan sertifikat REDD sebagai bagian dari pemenuhan komitmen pengurangan emisi negara maju sesuai dengan peraturan. Pelaksana REDD berhak untuk memperdagangkan sertifikat REDD pasca tahun 2012. Perdagangan karbon dalam skema REDD terkait dengan pelaksanaan komitmen pengurangan emisi negara-negara industri. Pelaksana REDD memiliki kewajiban sebagai berikut:

- a. Melakukan kegiatan pengelolaan hutan untuk implementasi REDD.
- b. Menetapkan referensi emisi sebelum pelaksanaan REDD.
- c. Melakukan pemantauan sesuai dengan rencana.
- d. Menyampaikan laporan pemantauan kepada Menteri melalui Komisi REDD.

4.2.3.2 Pemilihan Lokasi dan MRV REDD

Monitoring, Reporting, and Verification (MRV) REDD diselenggarakan oleh Komisi REDD yang dibentuk oleh Menteri Kehutanan. Komisi REDD dapat menunjuk penilai independen untuk melakukan verifikasi. Penilai independen adalah lembaga yang memiliki hak untuk melakukan verifikasi laporan kegiatan REDD. Selanjutnya, Penilai independen melaporkan hasil verifikasi untuk Komisi REDD dan pelaksana REDD. Jika semua persyaratan telah dipenuhi, setidaknya 30 (tiga puluh) hari kerja setelah menerima laporan verifikasi dari penilai independen, Komisi REDD akan menerbitkan Sertifikat Pengurangan Emisi Karbon (*REDD certificate*). Sertifikat REDD adalah bentuk dokumen pengakuan tentang pengurangan emisi dan manfaat lainnya yang berasal dari kegiatan REDD yang diberikan kepada pelaksana REDD dan dapat diperdagangkan.

Komisi REDD secara berkala menyampaikan laporan pelaksanaan REDD kepada Menteri Kehutanan dan *Focal Point*. *Focal Point* adalah wakil negara yang ditugaskan

untuk berkomunikasi dengan Sekretariat Konvensi PBB tentang Perubahan Iklim. Untuk mendapatkan rekomendasi pelaksanaan REDD, Pemerintah Daerah pertama akan melakukan penilaian dari: 1) status saat ini dan luas total hutan yang diusulkan oleh pelaksana, 2) kesesuaian antara lokasi kegiatan REDD yang diusulkan dengan administrasi Rencana Tata Ruang yang bersangkutan, 3) sesuai dengan kriteria untuk lokasi REDD, dan 4) kesesuaian antara rencana REDD dengan prioritas pembangunan termasuk program-program pengentasan kemiskinan. Atas dasar ke-empat kriteria penilaian tersebut, pemerintah daerah dapat memberikan rekomendasi pelaksanaan REDD di daerah. Selain mempertimbangkan distribusi wilayah biogeografi Indonesia, pemilihan lokasi REDD juga harus mempertimbangkan aspek-aspek berikut (**Tabel 4-2**):

Tabel 4-2: Faktor-Faktor yang Dipertimbangkan Dalam Pemilihan Lokasi REDD

No.	Aspek	Faktor Pertimbangan
1.	Data & informasi	Ketersediaan dan kelengkapan data dan informasi (historis) jumlah dan luas hutan dan stok karbon serta data terkait yang diperlukan untuk pelaksanaan REDD.
2.	Biofisik dan ekologi	Keragaman ekosistem; stok karbon; keanekaragaman hayati dan keunikannya.
3.	Ancaman terhadap Sumber Daya Hutan	Jenis dan tingkat ancaman; tingkat resiko lokasi terhadap deforestasi dan/atau degradasi.
4.	Sosial ekonomi dan Budaya	Ketergantungan masyarakat terhadap lokasi; ada/tidaknya konflik; keterlibatan para pihak dalam pengelolaan hutan, dan kejelasan tentang dimensi pengentasan kemiskinan
5.	Kelayakan ekonomi	Estimasi pendapatan dari REDD dan biaya yang diperlukan untuk menjamin terlaksananya pengurangan emisi dari deforestasi dan/atau degradasi hutan jangka panjang pada lokasi yang bersangkutan dan sekitarnya.
6.	Tata kelola	Efisiensi dan efektifitas birokrasi (kejelasan tentang peran, tanggung jawab dan tanggung gugat antar pihak), dan kerangka hukum, serta komitmen pelaku REDD untuk mengubah perilaku (pola produksi dan tata guna lahan yang ramah lingkungan)

Sumber: Peraturan Menteri Kehutanan P.30/Menhut-II/2009.

Penentuan Tingkat Emisi Referensi (REL) di Indonesia diatur dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Implementasi REDD di Indonesia dilakukan dengan menggunakan pendekatan nasional dengan implementasi di sub-nasional (provinsi atau kabupaten/kota atau unit manajemen). Dengan demikian emisi referensi (REL) ditetapkan di tingkat nasional, sub-nasional dan on-site (lokal) tingkat.
- b. Tingkat Referensi Emisi (REL) di tingkat nasional ditetapkan oleh Kementerian Kehutanan, sedangkan tingkat referensi emisi di tingkat sub-nasional ditetapkan oleh pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten/kota) dan dikonfirmasi dengan tingkat referensi emisi nasional.
- c. Tingkat Referensi Emisi (REL) di lokasi REDD ditentukan oleh pelaku REDD dan dikonfirmasi dengan tingkat emisi referensi nasional dan sub-nasional.

Implementasi REDD juga memerlukan data dan informasi tentang perubahan tutupan hutan dan stok karbon, yang diukur berdasarkan: 1) pengukuran perubahan tutupan hutan dan stok karbon menggunakan Pedoman IPCC untuk perubahan penggunaan lahan hutan (GPG-LULUCF), dan 2) pelaksana dapat memilih pendekatan dari tingkatan (Tier) yang diberikan dalam IPCC sesuai dengan kesiapan atau kapasitas pelaksana mulai dari Tier-2 dan secara bertahap untuk penggunaan pendekatan dan tingkat tertinggi (Tier-3).

4.2.4 REDD dan Masalah Rencana Tata Ruang

Pelaksanaan REDD tidak dapat dipisahkan dengan kebijakan penggunaan lahan. Dasar rujukan utama dari kebijakan penggunaan lahan di Indonesia adalah UU 26/2007 tentang Penataan Ruang. Di sektor kehutanan, perubahan penggunaan lahan disebabkan oleh beberapa kegiatan, antara lain pembukaan lahan dan konversi hutan. Izin pembukaan lahan di kawasan hutan dilakukan melalui skema Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) dalam rangka mempersiapkan Hutan Tanaman Industri (HTI) dan pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi untuk pengembangan penggunaan di luar sektor kehutanan, seperti perkebunan. Pengembangan perkebunan di kawasan hutan dapat dilakukan melalui skema penggunaan lahan hutan secara parsial melalui pemanfaatan hutan, ijin pinjam pakai atau pertukaran kawasan hutan, serta pelepasan kawasan hutan. Walaupun sejatinya ketiga skema tersebut dimungkinkan peraturan perundang-undangan,

namun skema pelepasan kawasan hutan adalah yang paling lazim dilaksanakan untuk pengembangan perkebunan, terutama perkebunan skala besar.

Pasal 19 UU 41/1999 menjelaskan ikhwal perubahan penggunaan lahan hutan dan fungsi. Sebagai peraturan pelaksana dari Undang Undang Kehutanan, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10/2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Kawasan dan Fungsi Hutan. Pengetian perubahan peruntukan kawasan hutan menurut peraturan pemerintah ini adalah perubahan kawasan hutan menjadi non-kawasan hutan. Sementara perubahan penggunaan atau fungsi kawasan hutan didefinisikan sebagai perubahan sebagian atau seluruh fungsi hutan yang berada di dalam satu atau beberapa kelompok hutan menjadi fungsi hutan lainnya. Perubahan penggunaan lahan melalui pertukaran lahan hutan dapat dilakukan hanya di hutan produksi tetap, dan/atau hutan produksi terbatas. Tukar menukar kawasan hutan dapat dilakukan untuk kegiatan pembangunan permanen untuk keperluan non-kehutanan, menghilangkan “*enclave*” dalam rangka optimalisasi pengelolaan kawasan hutan atau meningkatkan kepastian tata batas hutan.

Undang Undang kehutanan menegaskan bahwa pertukaran kawasan hutan hanya dapat dilakukan jika memenuhi ketentuan menjamin kawasan hutan tetap minimal 30% dari daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi dengan distribusi proporsional; dan mempertahankan daya dukung hutan pada area yang dapat dikelola secara layak. Jika luas hutan kurang dari 30% dari daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi dengan distribusi proporsional, maka pertukaran kawasan hutan dengan lahan non-hutan dilakukan dengan menggunakan rasio minimal 1:2, kecuali pertukaran lahan untuk menampung korban bencana alam dan untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan rasio minimal 1:1. Jika luas total hutan di atas 30% dari luas DAS total, pulau, dan/atau provinsi dengan distribusi proporsional, maka tukar menukar kawasan hutan dengan lahan non-hutan dapat dilakukan dengan menggunakan rasio minimal 1:1. Meskipun pembangunan perkebunan secara teoritis mungkin dilakukan melalui tukar menukar kawasan hutan, namun dalam prakteknya sangat sulit untuk menemukan daerah di luar kawasan hutan yang cukup besar untuk dipertukarkan dengan kawasan hutan. Oleh karena itu, skema pengembangan perkebunan melalui tukar menukar kawasan hutan sangat jarang dilakukan.

Skema pengembangan perkebunan yang paling umum dilakukan saat ini adalah melalui pelepasan kawasan hutan. Pelepasan kawasan hutan dapat dilaksanakan untuk kegiatan pembangunan non-kehutanan. Berdasarkan Undang Undang Kehutanan, pelepasan kawasan hutan hanya dapat dilakukan pada hutan produksi yang dapat dikonversi. Namun, ketentuan ini tidak berlaku untuk provinsi yang memiliki luas total hutan kurang dari 30%, kecuali melalui skema tukar menukar kawasan hutan. Oleh karena itu, pengembangan perkebunan lebih banyak dilakukan melalui skema pelepasan kawasan hutan tanpa memberikan lahan pengganti, sehingga hanya dapat dilakukan di hutan produksi yang dapat dikonversi, yang biasanya dikenal sebagai APL (Areal Penggunaan Lain) atau KBNK (Kawasan Budidaya Non-Kehutanan), di provinsi dengan luas hutan lebih dari 30%. Secara umum, pada kenyataannya investor akan memilih skema ini karena status lahan perkebunan tidak lagi kawasan hutan, sehingga dapat digunakan sebagai agunan atau jaminan kredit Bank dan keperluan lainnya. Selanjutnya, investor dapat mengembangkan komoditas perkebunan di lahan tersebut tanpa dibatasi jumlah dan komposisi jenis sebagaimana yang harus dilakukan pada skema pembangunan kebun di dalam kawasan hutan.

4.3 Kerangka Administrasi

Kerangka administrasi terkait dengan birokrasi yang efektif dalam praktik pengurusan hutan yang berhubungan dengan input, proses, dan output. Birokrasi adalah sebuah konsep dalam sosiologi dan ilmu politik yang mengacu pada cara pelaksanaan administrasi dan penegakan peraturan secara terorganisir. Atribut birokrasi modern mencakup beberapa sifat umum yang berkonsentrasi pada peningkatan sarana administrasi, persamaan pelayanan yang tidak memandang perbedaan sosial dan ekonomi, dan implementasi praktis sistem pelayanan yang bebas dari intervensi kekuasaan. Dengan demikian, birokrasi yang efektif tidak hanya terkait dengan sistem pembagian kerja (*distribution of jobs*) yang baik, meskipun system pembagian kerja mutlak diperlukan bagi berjalannya sistem birokrasi yang efektif. Birokrasi yang efektif mempersyaratkan komitmen setiap pelaksana atau lembaga terkait rincian tugas dan tanggung jawab masing-masing.

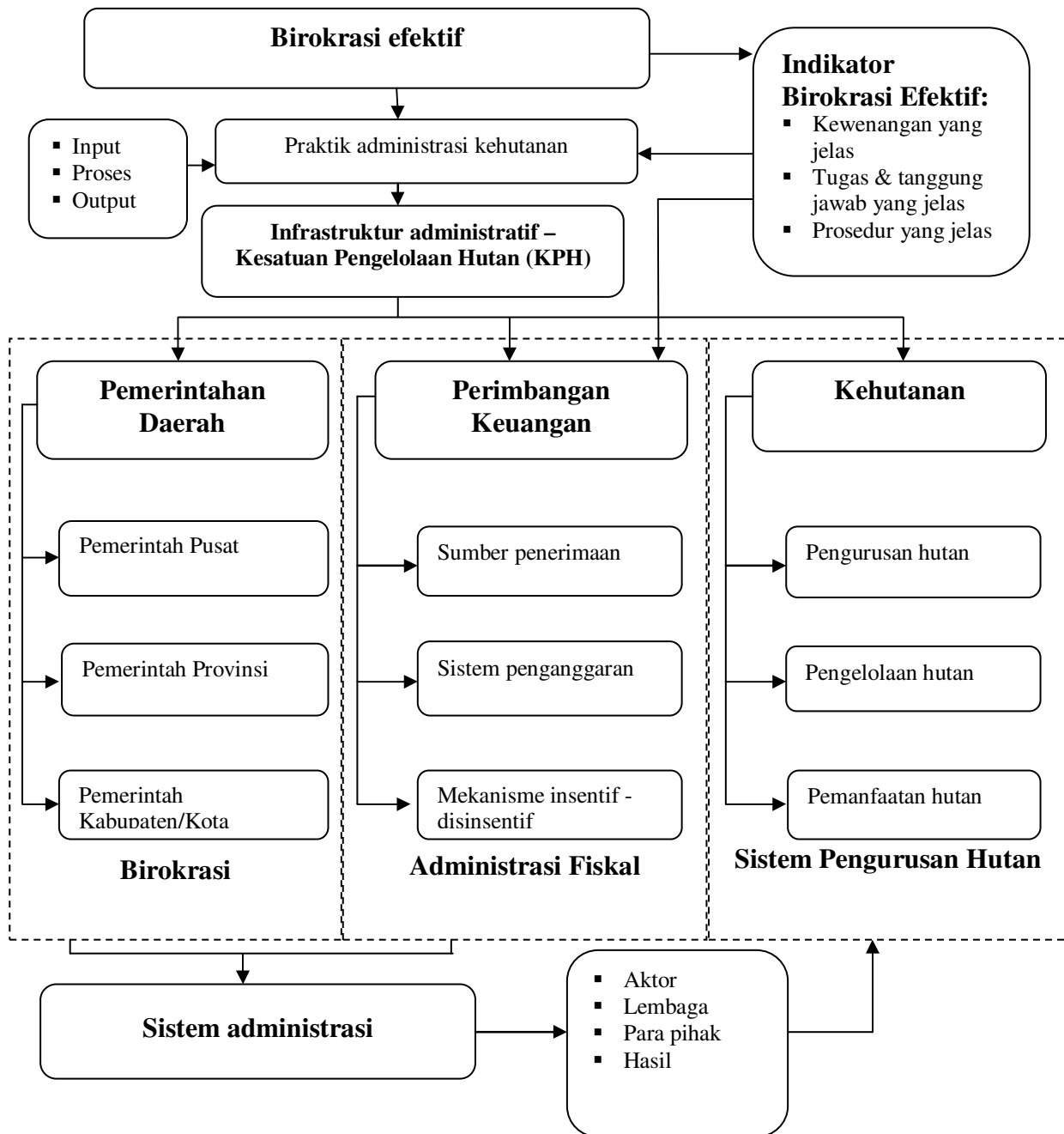
Dalam sistem desentralisasi, pengaturan administrasi menentukan bidang tanggung jawab, kontrol dan alokasi tugas dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh masing-masing daerah (Weber 1947, *reprinted* 1997). Menurut teori Weber, ada tiga indikator yang perlu dipertimbangkan untuk birokrasi yang efektif, yaitu:

- 1) Pembagian kewenangan yang jelas
- 2) Pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas
- 3) Prosedur kerja yang jelas

Infrastruktur administrasi yang terkait dengan REDD dalam konteks pengelolaan hutan lestari (PHL) mencakup tiga aspek utama:

- 1) Infrastruktur administratif yang mengatur tugas dan wewenang pemerintah pusat dan daerah.
- 2) Infrastruktur administratif yang mengatur administrasi fiskal.
- 3) Infrastruktur administratif yang mengatur pengelolaan hutan.

Gambar 4-2 menunjukkan bagan infrastruktur administratif REDD dalam konteks pengelolaan hutan lestari (PHL).



Gambar 4-2: Kerangka Administrasi REDD Dalam Konteks PHL

4.3.1 Permasalahan Birokrasi dalam Skema REDD

Perhatian pemerintah untuk berpartisipasi dalam menekan laju peningkatan gas rumah kaca melalui pengurangan deforestasi dan degradasi hutan tercermin melalui Peraturan Menteri Kehutanan P. 68/Menhut-II/2008 tentang Kegiatan demonstrasi (DA) dari Pengurangan Karbon Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan dan Peraturan Menteri Kehutanan P. 30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari REDD (Nugroho, 2010). Prosedur perizinan untuk merumuskan DA REDD diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.68/Menhut-II/2008 sebagai berikut (**Gambar 4-3**).

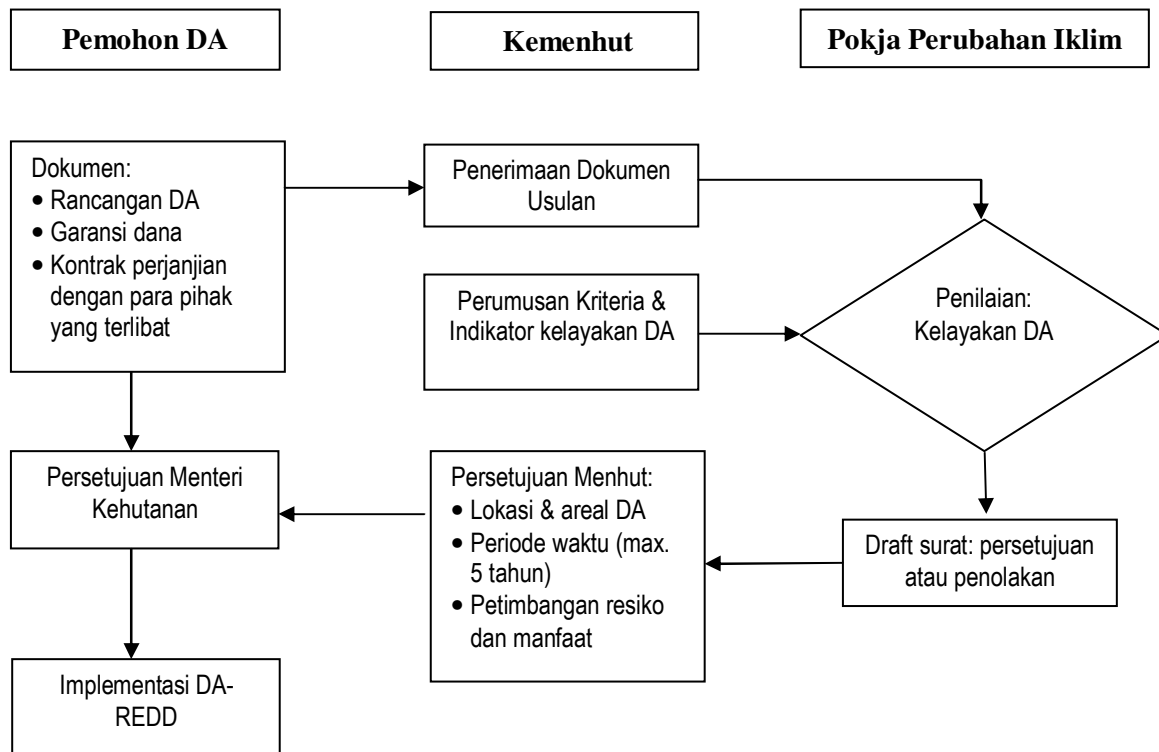


Figure 4-3: Prosedur Perizinan DA-REDD

Selain prosedur perizinan DA-REDD juga dikeluarkan peraturan Menteri Kehutanan untuk pelaksanaan REDD sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan P. 30/Menhut-II/2009 seperti **Gambar 4-4**.

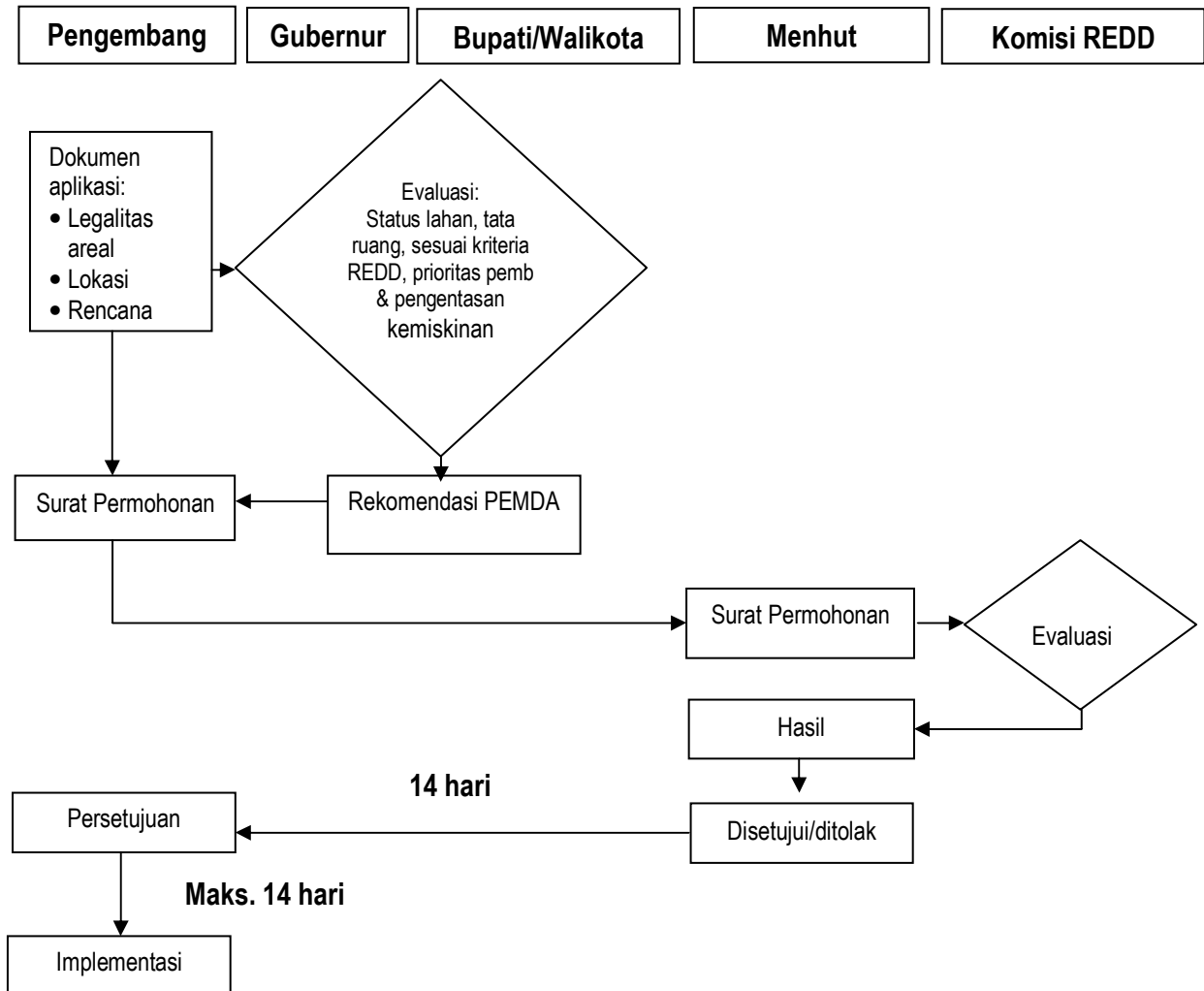


Figure 4-4: Prosedur Perizinan REDD

Meskipun prosedur perizinan untuk DA-REDD dan REDD telah diberlakukan, namun ternyata peraturan-peraturan tersebut tidak dapat dioperasikan. Kedua peraturan hanya berisi ketentuan umum mengenai prosedur perizinan dari DA REDD dan REDD tetapi kurang detail mengatur teknis pelaksanaan dan unit yang bertanggung jawab untuk proyek REDD tertentu. Mengingat adanya berbagai jenis skema REDD, maka konsekuensinya unit kerja yang bertanggung jawab untuk perijinan juga berbeda. Dalam peraturan itu tidak disebutkan unit kerja yang bertanggung jawab untuk lokasi REDD

yang terkait dengan berbagai fungsi hutan yang berbeda atau skema REDD yang terkait dengan bentuk-bentuk unit usaha (masalah prosedur yang tidak jelas).

4.3.2 Pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)

Keberadaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) adalah salah satu prasyarat yang paling penting dalam kelembagaan pengelolaan hutan lestari. Dalam satu dekade terakhir, tekanan untuk desentralisasi sangat kuat dan didominasi wacana politik pembangunan daerah. Oleh karena itu, pembentukan KPH seharusnya tidak hanya dilakukan untuk sekedar mengikuti peraturan tetapi juga perlu menyesuaikan dengan realitas politik.

Menurut lingkup kewenangannya, pada umumnya ada tiga aspek penting dalam desentralisasi, yaitu: administratif, fiskal, dan politik. Perlu digarisbawahi bahwa implikasi dari pergeseran kewenangan dalam otonomi daerah tidak hanya berupa pergeseran tugas dan fungsi konsultasi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga devolusi tanggung jawab dan wewenang kepada pemerintah daerah. Otonomi daerah adalah sistem pemerintahan yang menghormati partisipasi, karakteristik lokal, kesejahteraan sosial, demokratisasi, dan pembangunan masyarakat. Kebijakan otonomi daerah merupakan pelaksanaan konsep desentralisasi merupakan konsep yang kompatibel dengan prinsip-prinsip pluralisme, akuntabilitas transparansi, dan berdasarkan kapasitas lokal. Selanjutnya, kebijakan otonomi daerah juga merupakan platform untuk pelaksanaan prinsip-prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial dalam kebijakan pembangunan berkelanjutan. Melalui otonomi daerah, secara teoritis degradasi sumberdaya alam berpotensi menurun karena tanggung jawab yang lebih besar dari pemerintah daerah serta masyarakat setempat, walaupun faktanya justru berkebalikan. Dalam konteks ini, KPH harus dirumuskan dengan tepat.

4.3.3 Struktur Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)

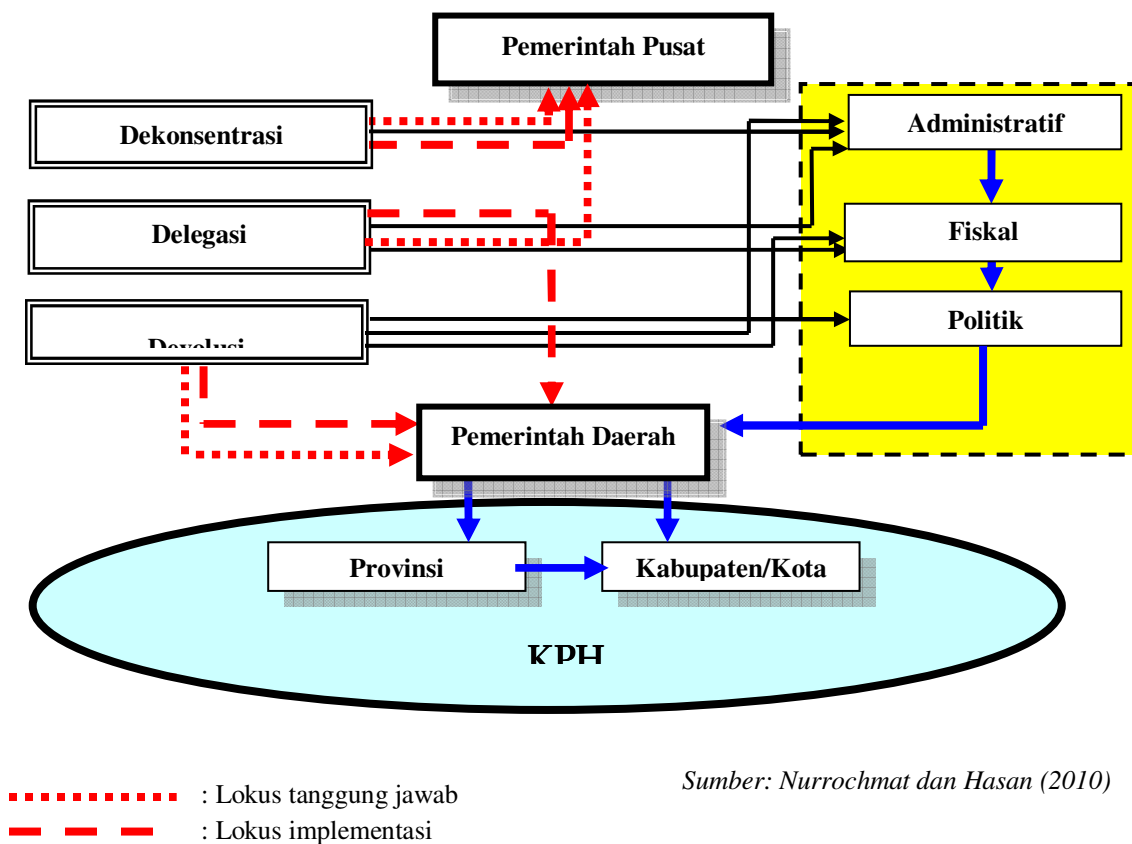
Desentralisasi di Indonesia berdasarkan UU 22/1999 adalah desentralisasi berjenjang, dimana pemerintah pusat menyerahkan hampir semua kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, khususnya pemerintah kabupaten/kota. Setelah UU 22/1999 diganti dengan UU 32/2004, maka pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tidak lagi mengikuti

desentralisasi berjenjang (*hierarchical*) namun desentralisasi berjenis (*sectoral*) sebagaimana diatur dalam UU 32/2004 Pasal 13 &14. Selain mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (kewenangan), UU 32/2004 juga membagi urusan wajib dan urusan pilihan yang didesentralisasikan ke daerah. Menurut undang undang tersebut ada 31 (tiga puluh) urusan pilihan yang diserahkan kepada daerah, termasuk urusan kehutanan.

Pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) adalah merupakan kewajiban yang diamanatkan oleh UU Kehutanan 41/1999. Prinsip keadilan dan penghargaan terhadap aspirasi lokal harus dipertimbangkan dalam perumusan KPH. Pembentukan KPH harus mempertimbangkan pula prinsip desentralisasi yang menggeser beberapa jenis kewenangan dari pusat ke daerah. Administrasi pemerintahan yang tidak tepat akan membuat hilangnya legitimasi dan ketidakpercayaan masyarakat kepada negara (Nurrochmat dan Purwandari 2006). Hal ini perlu diperhatikan dalam proses perumusan KPH dalam rangka mendapatkan legitimasi dan kepercayaan yang tinggi dan untuk memastikan efektivitas KPH dalam mencapai pengelolaan hutan lestari. Ini bukan tugas yang mudah karena adanya perbedaan konteks antara UU Kehutanan 41/1999 dan UU Pemerintahan Daerah 22/1999 (kemudian diganti dengan UU 32/2004). Konteks KPH dalam Undang Undang Kehutanan adalah dekonsentrasi, sementara Undang Undang Pemerintahan Daerah menempatkan pengelolaan hutan sebagai salah satu urusan pilihan yang didesentralisasikan ke daerah.

Meskipun saat ini desentralisasi kehutanan telah dipraktikkan, namun pada kenyataannya pelaksanaan desentralisasi tidak seperti yang diharapkan. Ada beberapa faktor mempengaruhi efektivitas desentralisasi kehutanan, yaitu: 1) perbedaan penafsiran, konsep, dan tujuan dari desentralisasi kehutanan di tingkat nasional dan lokal, 2) perbedaan konteks historis dan lingkungan kebijakan, 3) inkonsistensi hukum, 4) beragamnya bentuk, peran, dan kapasitas lembaga kehutanan di daerah, dan 5) perbedaan "kemauan politik" masing-masing kepala daerah. Permasalahan menjadi semakin rumit ketika format historis KPH yang cenderung ke arah dekonsentrasi berseberangan dengan realitas politik yang menghendaki devolusi. Menimbang bahwa pembangunan KPH juga harus menghargai aspek sejarah, maka kelembagaan KPH haruslah merupakan bentuk

kompromi antara dekonsentrasi dan devolusi. Pertimbangan ini juga relevan dengan Undang Undang Pemerintahan Daerah 32/2004 dimana otoritas kehutanan ditempatkan sebagai kewenangan pilihan. Dengan demikian, berdasarkan Undang Undang Pemerintahan Daerah ada beberapa skenario kelembagaan KPH yang mungkin untuk diterapkan. Salah satu pilihan yang paling realistis untuk memilih format kelembagaan KPH adalah "**delegasi**". Secara teoritis, **delegasi diposisikan di antara dekonsentrasi dan devolusi. Oleh karena itu, delegasi dapat dipilih sebagai bentuk generik KPH. Dengan memilih delegasi sebagai bentuk generik dari KPH, maka homogenisasi format kelembagaan KPH tidak diperlukan.** Bentuk-bentuk kelembagaan KPH dapat berbeda tergantung pada karakteristik khusus daerah dengan mempertimbangkan kondisi sumber daya manusia, sosial-ekonomi, budaya, dan/atau karakteristik fisik yang khas. **Gambar 4-5** menunjukkan beberapa opsi distribusi kewenangan dan ruang lingkup desentralisasi.



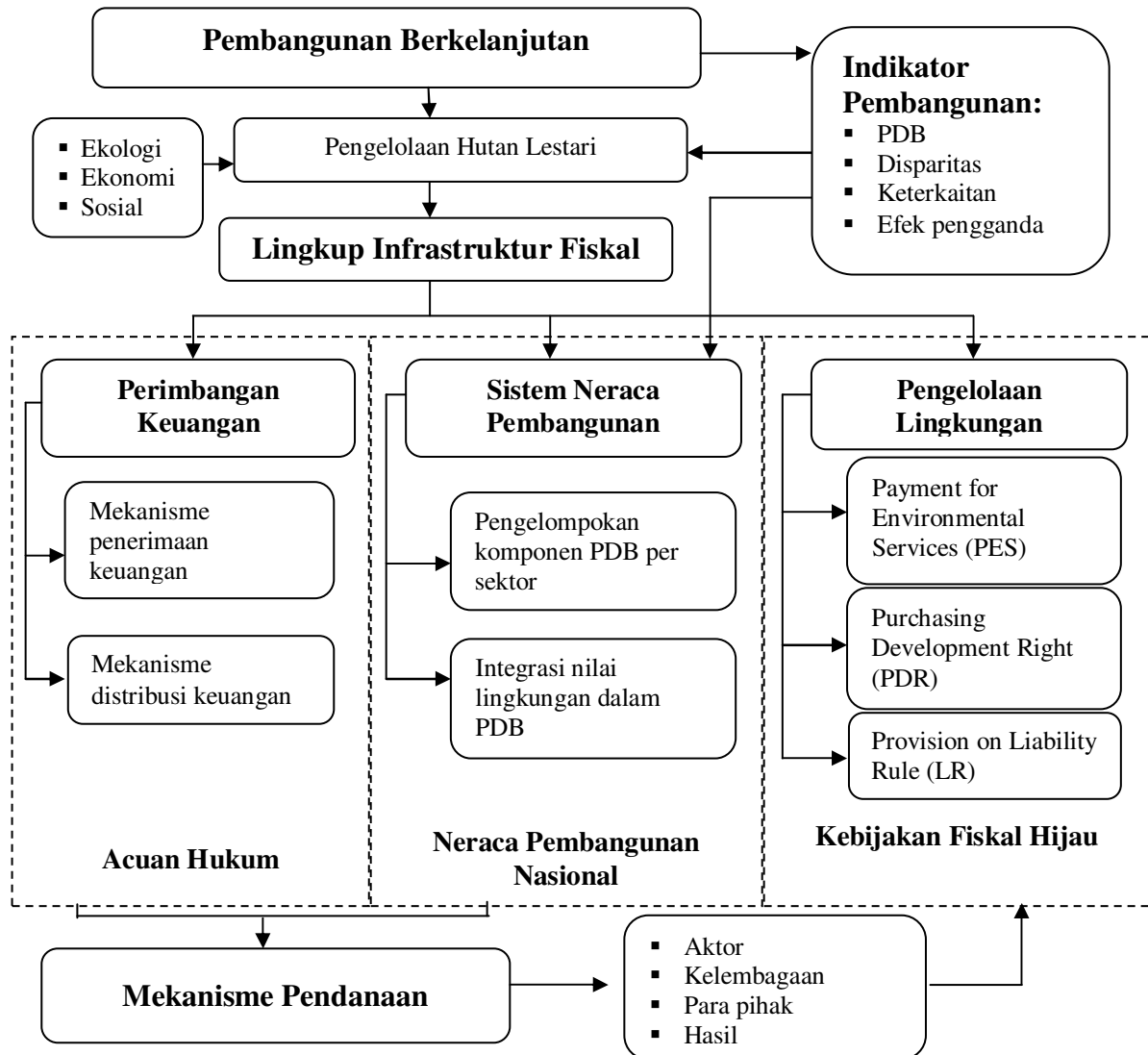
Gambar 4-5: Opsi Distribusi Kewenangan dan Ruang Lingkup Desentralisasi

4.4 Kerangka Fiskal

Dalam mengembangkan infrastruktur REDD, aspek regulatif, administratif, fiskal dan informatif tidak bisa dipisahkan. Oleh karena itu UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan, UU 32/2004 tentang pemerintahan Daerah, dan UU 41/1999 harus dimaknai sebagai dasar hukum yang tidak terpisahkan dari tata kelola hutan dan kerangka infrastruktur REDD. Undang Undang perimbangan keuangan berkaitan dengan mekanisme penggalangan dana daerah antara lain dengan mengatur sumber pendapatan daerah. Undang-undang ini juga mengatur mekanisme distribusi dana dari pusat ke daerah. Menurut undang-undang perimbangan keuangan, daerah penghasil menerima porsi terbesar dari distribusi pendapatan sektor kehutanan.

Selain UU 33/2004, kebijakan fiskal pada sektor kehutanan juga terkait dengan UU 41/1999 dan beberapa undang-undang lainnya. UU 41/1999 tentang kehutanan pada dasarnya mengatur besarnya tarif dalam bisnis kehutanan. Tarif adalah instrumen fiskal yang paling sering digunakan dan berpengaruh dalam menentukan kinerja pengelolaan hutan. Dalam upaya untuk menjamin keberadaan kawasan hutan, kelestarian fungsi hutan, pemanfaatan hasil hutan yang optimal, pengawasan penggunaan hutan oleh sektor kehutanan itu sendiri dan oleh sektor lainnya, serta untuk menjamin pemenuhan kehidupan masyarakat dan kehidupan flora dan fauna, penyediaan udara bersih, air, atau jasa lingkungan lainnya, maka dipandang perlu mengatur kegiatan operasional pengelolaan dan pemanfaatan hutan dengan instrumen tarif kehutanan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan di Republik Indonesia, pelaksanaan instrumen tarif kehutanan sebagian besar diwujudkan dalam bentuk Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). **Tabel 4-6** menunjukkan Kerangka Fiskal REDD dalam konteks pengelolaan hutan lestari.



Gambar 4-6: Kerangka Fiskal REDD dalam Konteks PHL

4.4.1 Kebijakan Fiskal Kehutanan

Pengenaan tarif kehutanan dalam bentuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari kegiatan pengelolaan hutan, pemanfaatan hasil hutan, serta pemanfaatan hutan merupakan instrumen strategis dalam upaya untuk menjamin keberlanjutan fungsi hutan dan meningkatkan kontribusi sektor kehutanan untuk pendapatan nasional dan daerah. Berdasarkan jenisnya, tarif atau pungutan kehutanan dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu:

- a) Pajak
- b) Retribusi
- c) Penerimaan Negara Bukan Pajak

4.4.1.1 Pajak

Salah satu sumber pendapatan terpenting bagi negara adalah pajak, dimana sekitar 90% dari pendapatan negara berasal dari pajak. Pajak adalah iuran yang dikenakan oleh pemerintah (pusat atau daerah) kepada pembayar pajak tanpa balas jasa yang dapat langsung ditunjuk (Suparmoko dan Nurrochmat, 2006). Pajak dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu:

- a) Pajak langsung
- b) Pajak tidak langsung

Pajak langsung adalah pajak yang bebannya harus ditanggung oleh pembayar pajak, sementara pajak tidak langsung beban pajaknya dapat dialihkan kepada orang lain. Contoh pajak langsung adalah pajak penghasilan (PPh) perorangan dan pajak penghasilan (PPh) badan atau pajak korporasi. Sedangkan contoh untuk pajak tidak langsung termasuk pajak pertambahan nilai (PPn), pajak bumi dan bangunan (PBB), dan pajak penjualan atas barang mewah.

4.4.1.2 Retribusi

Seperti halnya pajak, retribusi adalah biaya yang dikenakan oleh pemerintah dan harus dibayar oleh perorangan atau badan. Namun, berbeda dari pajak, retribusi dikenakan atas layanan yang diberikan oleh pemerintah. Oleh karena itu, balas jasa dari retribusi dapat langsung diberikan, seperti penggunaan ruang (misalnya retribusi parkir), ekstraksi sumberdaya alam (misalnya PSDH), pemanfaatan hutan (misalnya IPK), perizinan konsesi hutan (misalnya IIUPHHK) dan sebagainya. Dengan demikian, retribusi juga dapat didefinisikan sebagai pungutan yang dikenakan oleh pemerintah kepada pembayar retribusi atas barang atau jasa yang diberikan oleh pemerintah. Retribusi dibagi menjadi tiga kategori:

- a) Retribusi atas perizinan
- b) Retribusi atas jasa usaha
- c) Retribusi atas jasa sosial.

Retribusi dapat diklasifikasikan sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Penerimaan negara lainnya dapat berupa denda, penyitaan, pencetakan uang, hibah dan sebagainya.

4.4.1.3 Pungutan PNBP di Sektor Kehutanan

Walaupun secara teori ekonomi pungutan PNBP pengaruhnya identik dengan pungutan pajak, namun dalam sistem hukum Indonesia dibedakan antara penerimaan pajak dan PNBP. PNBP adalah penerimaan negara yang tidak berasal dari penerimaan pajak. PNBP diatur dengan Peraturan Pemerintah dan dikumpulkan dari setiap departemen dan lembaga non-departemen. Pungutan sektor kehutanan yang berlaku saat ini sebagian besar berupa PNBP. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997, jenis PNBP yang berlaku umum di semua departemen dan lembaga non-departemen adalah (Nurrochmat *et al.* 2010):

- a) Penerimaan kembali anggaran,
- b) Penerimaan hasil penjualan barang/kekayaan negara,
- c) Penerimaan hasil penyewaan barang/kekayaan negara,
- d) Penerimaan hasil penyimpanan uang negara (jasa giro),
- e) Penerimaan ganti rugi atas kerugian negara (tuntutan ganti rugi dan tuntutan perbendaharaan),
- f) Penerimaan denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan pemerintah, dan
- g) Penerimaan dari hasil penjualan dokumen lelang.

Sampai saat ini PNBP yang berlaku di Kementerian Kehutanan, disamping Dana Reboisasi, terdiri dari sebelas jenis diantaranya:

- 1) Penerimaan dari Iuran Hasil Hutan (IHH) - sekarang disebut Hutan Royalti Produk,
- 2) Penerimaan dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) - sekarang iuran IUPHHK-HA,
- 3) Penerimaan dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (IHPHTI) - sekarang iuran IUPHHK-HT,
- 4) Penerimaan dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) Bambu
- 5) Penerimaan dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) Tanaman Rotan
- 6) Penerimaan dari perusahaan pariwisata alam
- 7) Penerimaan dari pungutan masuk hutan wisata, taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata laut,
- 8) Penerimaan dari iuran menangkap/mengambil dan mengangkut satwa liar dan tumbuhan alam yang tidak dilindungi undang-undang, serta jarahan satwa buru,
- 9) Penerimaan dari Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan (DPEH),
- 10) Penerimaan dari Denda Post Audit dan tata usaha iuran hasil hutan, dan
- 11) Penerimaan dari pengambilan jenis tumbuhan dan satwa liar yang dilindungi

Sebagai bagian dari sektor kehutanan, usaha pengelolaan jasa lingkungan juga terkait dengan berbagai peraturan yang menyangkut tarif atau pungutan kehutanan. Pada tataran implementasi, pengenaan tarif kehutanan termasuk jasa lingkungan, tidak hanya mengacu pada undang-undang tertentu tetapi juga sangat terkait dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Penerapan tarif kehutanan mengacu pada beberapa undang-undang dan peraturan pelaksana di bawah undang-undang, diantaranya UU 41/1999 tentang Kehutanan, Peraturan Pemerintah 22/1997 jo. Peraturan Pemerintah 52/1998 dan Peraturan Pemerintah 35/2002.

Usaha jasa lingkungan hutan sebagai bagian dari kegiatan kehutanan dapat terkena satu atau beberapa jenis tarif kehutanan sebagaimana diatur dalam UU 41/1999 tentang Kehutanan, termasuk diantaranya: Iuran Izin Usaha, Dana Jaminan Kinerja, Dana Jaminan Reklamasi dan Rehabilitasi, Dana Investasi Pelestarian Hutan, Dana Investasi Penelitian dan Pengembangan, Diklat, dan Penyuluhan, dan Dana Kompensasi atas

Kerugian Masyarakat. Sedangkan ketentuan mengenai pungutan Dana Reboisasi (DR) diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2002 (Nurrochmat *et al.* 2010).

Dalam rangka melengkapi peraturan yang telah ada sebelumnya, pada tahun 2006 Menteri Kehutanan mengeluarkan dua jenis pungutan kehutanan, yaitu: ketentuan untuk pembayaran ganti rugi lahan hutan dalam skema "Pinjam-Pakai Kawasan Hutan" melalui Peraturan Menteri Kehutanan P. 14/2006 tentang Pedoman Penggunaan dari Pinjam Pakai Kawasan Hutan dan Peraturan Menteri Kehutanan P. 02/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Biaya Administrasi Bidang Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam. Selain itu, pada tahun 2007 Menteri Kehutanan juga mengeluarkan Peraturan Menteri Kehutanan P.18/Menhut-II/2007 Tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan dan Pembayaran Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) yang menggantikan Peraturan sebelumnya.

4.4.2 Ketentuan Bagi Hasil dari Kegiatan REDD

Ketentuan mengenai bagi hasil dari kegiatan REDD dalam berbagai jenis usaha dan fungsi hutan diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan P. 36/Menhut-II/2009 (**Tabel 4-3**).

Tabel 4-3: Ketentuan Bagi Hasil dari Kegiatan REDD

No	Jenis Izin	Ketentuan Bagi Hasil		
		Pemerintah	Masyarakat	Pengembang
1.	Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu – Hutan Alam (IUPHHK-HA)	20%	20%	60%
2.	Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu – Hutan Tanaman (IUPHHK-HT)	20%	20%	60%
3.	Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu – Restorasi Ekosistem (IUPHHK-RE)	20%	20%	60%
4.	Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu – Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK-HTR)	20%	50%	30%
5.	Hutan Rakyat (HR)	10%	70%	20%
6.	Hutan Kemasyarakatan (HKm)	20%	50%	30%
7.	Hutan Adat	10%	70%	20%
8.	Hutan Desa	20%	50%	30%
9.	Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)	30%	20%	50%
10.	Kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus (KHDTK)	50%	20%	30%
11.	Hutan Lindung (HL)	50%	20%	30%

Sumber: Peraturan Menteri Kehutanan P. 36/Menhut-II/2009

Meskipun besaran bagi hasil dari kegiatan REDD telah diatur, namun pada kenyataannya peraturan tersebut tidak dapat dilaksanakan karena dalam kurangnya peraturan teknis pelaksanaan yang lebih detil serta adanya ambiguitas peraturan dalam beberapa hal. Pembagian keuntungan tidak akan pernah terjadi ketika tidak ada rincian teknis dan kejelasan yang unit bertanggung jawab untuk mekanisme izin REDD di setiap fungsi hutan serta setiap jenis izin usaha. Ada juga beberapa kesulitan dalam penafsiran ketentuan bagi hasil untuk jenis kegiatan REDD lintas fungsi hutan, misalnya REDD dengan skema hutan kemasyarakatan (HKm) yang terletak di hutan lindung (HL).

4.4.3 Koreksi atas Formulasi PDB Kehutanan

PDB adalah nilai pasar dari semua barang dan jasa yang dihasilkan di suatu wilayah, biasanya negara. Pemahaman terhadap nilai PDB sangat penting untuk mengukur tingkat pertumbuhan ekonomi negara tertentu. Ada tiga pendekatan untuk menghitung nilai PDB sebagai berikut (Suparmoko dan Nurrochmat, 2006):

- 1) Pendapatan
- 2) Pengeluaran
- 3) Nilai tambah

Di Indonesia, Badan Pusat Statistik (BPS) menggunakan pendekatan nilai tambah untuk mengukur PDB. Untuk mengukur PDB, sektor ekonomi diklasifikasikan ke dalam sembilan kategori:

- 1) Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan
- 2) Pertambangan
- 3) Industri Pengolahan
- 4) Listrik, Gas, dan Air
- 5) Konstruksi
- 6) Perdagangan, Hotel, dan Restoran
- 7) Transportasi dan Komunikasi
- 8) Keuangan dan Leasing
- 9) Layanan

Berdasarkan sembilan kategori tersebut, kehutanan merupakan salah satu sub-sektor ekonomi di bawah sektor pertanian. Perhitungan nilai PDB dapat digunakan untuk beberapa kepentingan: pertama, untuk menganalisis pertumbuhan ekonomi; kedua, untuk mengukur tingkat pembangunan suatu negara; ketiga, untuk memahami hasil pembangunan; dan keempat, untuk merumuskan perencanaan pembangunan nasional. PDB juga telah diterima secara luas untuk mengklasifikasikan suatu negara dalam kelompok negara maju atau negara berkembang (Suparmoko dan Nurrochmat, 2006).

Meskipun memiliki banyak manfaat, sistem perhitungan PDB yang berlaku saat ini (PDB konvensional) memiliki sejumlah kelemahan. Nilai PDB konvensional tidak mencerminkan ekonomi riil karena tidak memperhitungkan hilangnya nilai akibat deplesi dan degradasi sumber daya alam, serta nilai manfaat dari jasa lingkungan. Menurut Suparmoko dan Nurrochmat (2006), nilai PDB hijau setara dengan PDB konvensional dikurangi deplesi sumber daya alam dan degradasi lingkungan ditambah nilai jasa lingkungan (jika tersedia). Nilai deplesi dapat dipahami dengan mengidentifikasi jumlah sumber daya alam yang diekstrak untuk kegiatan ekonomi dalam satu tahun, sedangkan nilai degradasi lingkungan dapat diperkirakan dengan menghitung potensi kerugian dari kegiatan ekonomi yang terkait di daerah tertentu per tahun.

Kontribusi penting sumber daya hutan bagi pengembangan ekonomi nasional adalah hal yang tidak terbantahkan. Namun, menurut data PDB konvensional saat ini, kontribusi sektor kehutanan ternyata sangat rendah. Hal ini jelas menunjukkan adanya bias perhitungan dari konsep PDB konvensional. Situasi yang demikian juga merupakan ironi karena potensi kerugian ekonomi akibat degradasi hutan bisa jadi jauh lebih tinggi daripada keuntungan dari ekstraksi hasil hutan itu sendiri. Hal ini terjadi karena kegiatan kehutanan memiliki keterkaitan kedepan (*forward linkages*) yang panjang, diantaranya mencakup industri pengolahan kayu, industri farmasi, industri pariwisata, cadangan air, pertanian, dan transportasi air. Hal yang realistis karena sumberdaya hutan memiliki fungsi multiguna dan oleh karena itu, dapat dipastikan bahwa sektor kehutanan sesungguhnya memberikan kontribusi nilai yang sangat penting bagi pembangunan nasional dalam hal ekonomi, sosial-budaya, dan ekologi (Nurrochmat *et al.* 2010).

Menurut fungsinya, pemerintah mengklasifikasikan kawasan hutan dalam tiga kategori, yaitu hutan produksi, hutan lindung, dan hutan konservasi. Pada situasi saat ini, hutan produksi hanya memiliki kontribusi langsung terhadap nilai PDB nasional dari nilai output, terutama kayu, atau hasil hutan lainnya yang telah dipasarkan. Selain produk yang dipasarkan, sejatinya hutan juga memiliki fungsi yang sangat penting dengan menyediakan jasa lingkungan, seperti mencegah erosi tanah, sedimentasi, fungsi hidrologi, keanekaragaman hayati, dan penyerap karbon.

Meskipun hutan memiliki sejumlah fungsi, nilai PDB kehutanan sebagaimana dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dianggap hanya berasal dari nilai tambah kegiatan ekstraksi hasil hutan dan industri kayu primer. Produk kayu yang diproses lebih lanjut seperti mebel kayu dan pabrik kertas tidak dihitung sebagai bagian dari PDB Kehutanan. Meskipun nilai nominal PDB kehutanan meningkat terus meningkat, penting untuk dicatat bahwa peningkatan nilai nominal PDB kehutanan (dalam Rp) tidak secara otomatis berarti peningkatan kontribusi PDB kehutanan terhadap PDB nasional dalam hal persentase juga meningkat, karena nilai nominal PDB tidak hanya terkait dengan volume produksi (output), tetapi juga sangat dipengaruhi oleh nilai tukar (Rp menjadi US \$) dan tingkat inflasi (Nurrochmat *et al.*, 2007).

Berkebalikan dengan nilai nominalnya yang cenderung meningkat, persentase kontribusi PDB kehutanan terhadap PDB nasional cenderung menurun dari tahun ke tahun. Pada saat ini, kontribusi sub-sektor kehutanan terhadap PDB nasional kurang dari satu persen. Sangat rendahnya kontribusi dari sub-sektor kehutanan terhadap PDB nasional disebabkan perhitungan PDB kehutanan hanya dianggap berasal dari nilai hasil hutan yang dipasarkan, terutama kayu dan industri kayu primer, sementara nilai potensi jasa lingkungan hutan yang cukup besar tidak diperhitungkan. Dengan kata lain, perhitungan PDB kehutanan bias dan tidak mencerminkan nilai sesungguhnya karena hanya berdasarkan nilai tambah langsung ekstraksi hasil hutan dan industri hulu kehutanan serta mengabaikan manfaat *intangible* hutan.

4.4.4 Mekanisme Kebijakan Fiskal Hijau

Banyak laporan yang menyebutkan berbagai manfaat hutan dan memperkirakan nilai ekonomi total hutan. Walaupun nilai ekonomi dari ekosistem hutan telah banyak yang diidentifikasi, namun nilai-nilai tersebut pada umumnya hanya diletakkan dalam laporan ilmiah dan sangat jarang dari nilai potensi tersebut yang bertransformasi menjadi nilai aktual (uang). Situasi seperti ini menyebabkan kesenjangan yang besar antara nilai manfaat ekosistem hutan yang secara konseptual sangat besar (nilai potensi) dengan sangat rendahnya nilai “uang” aktual dari fungsi ekologis hutan yang diterima oleh masyarakat sekitar hutan serta pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa penilaian hutan penting untuk memperkirakan total nilai hutan, tetapi penilaian itu sendiri hanya

mencerminkan nilai-nilai potensial dan tidak dapat menjamin untuk bertransformasi menjadi nilai ekonomi yang riil (*money term*). Untuk mengubah nilai-nilai ekonomi potensial menjadi nilai ekonomi yang aktual, diperlukan tiga langkah yaitu:

- 1) Penilaian ekonomi hutan, untuk memperoleh data mengenai potensi nilai ekonomi total hutan.
- 2) Mekanisme perdagangan, dimana mekanisme ini merupakan langkah yang sangat penting untuk mengkomunikasikan nilai-nilai potensi ekonomi hutan yang belum terpasarkan (*non marketed*) menjadi produk yang memiliki nilai jual dan dapat dipasarkan (*marketed*).
- 3) Transaksi, untuk merealisasikan nilai ekonomi potensial (*non-money term*) menjadi nilai ekonomi riil yang dapat “diuangkan” (*money term*). Perlu digarisbawahi bahwa nilai ekonomi potensial tidak akan berubah menjadi uang tunai tanpa transaksi.

Untuk mengubah nilai ekonomi potensial hutan, khususnya fungsi ekologis hutan, diperlukan adanya suatu mekanisme perdagangan “hijau” (mekanisme perdagangan produk ramah lingkungan). Ada tiga skema penting dari mekanisme perdagangan hijau yaitu: *Payment for Environmental Services* (PES), *Purchasing Development Right* (PDR) dan *Liability Rule* (LR). Pada tingkat operasional, skema tersebut dapat dilaksanakan melalui berbagai mekanisme, seperti *Clean Development Mechanism* (CDM), pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD), *Debt for Nature Swap* (DSN), Sistem Insentif & Disinsentif Hulu-Hilir dan mekanisme lain yang memungkinkan. Mekanisme-mekanisme tersebut hanyalah suatu upaya membuat suatu sistem perdagangan jasa lingkungan, namun tidak dapat menjamin terjadinya transaksi. Transaksi dapat diwujudkan dengan kesepakatan bersama antara pihak-pihak yang bersangkutan (*mutual agreement*) atau dengan menegakkan “regulasi hijau” secara konsisten.

Wilayah hilir memiliki tugas wajib untuk mendukung kawasan hulu dalam melestarikan daerah aliran sungai. Penting untuk dicatat bahwa untuk mengelola DAS secara efektif kerjasama lintas-sektoral dan antar-wilayah sangat diperlukan. Manajemen DAS yang

baik di daerah hulu akan meningkatkan nilai tambah, langsung atau tidak langsung, di daerah hilir. Oleh karena itu, dengan adanya regulasi yang mewajibkan daerah hilir memberikan kompensasi jasa lingkungan (*PES*) kepada daerah hulu, maka daerah hilir tidak dapat lagi menjadi penunggang bebas (*free rider*) terhadap pemanfaatan jasa lingkungan. Nurrochmat *et al.* (2007) mempromosikan tiga konsep untuk mengoperasionalkan kebijakan fiskal hijau, yaitu: 1) Pembayaran untuk Jasa Lingkungan (*Payment for Environmental Services/PES*), 2) Pembelian Hak Pembangunan (*Purchasing Development Right/PDR*) dan 3) Ketentuan Pemberian Kompensasi (*Liability Rule/LR*).

a) *Payment for Environmental Services (PES)*

Konsep PES terkait dengan sejumlah pembayaran yang harus diberikan oleh konsumen jasa lingkungan kepada produsen jasa lingkungan, misalnya pemerintah suatu kota yang terletak di daerah hilir harus membayar kepada pemerintah daerah yang berada di wilayah hulu untuk layanan jasa lingkungan tertentu dalam sistem Daerah Aliran Sungai (*DAS*) seperti fungsi tata air dan air minum. Di Indonesia, konsep ini telah diadopsi di beberapa daerah, misalnya, kesepakatan bersama antara kota Cirebon dan Kabupaten Kuningan (Jawa Barat). Masyarakat di kota Cirebon (wilayah hilir) mengkonsumsi air yang sebagian besar berasal dari Gunung Ciremai Taman Nasional yang berada di wilayah kabupaten Kuningan (daerah hulu).

b) *Purchasing Development Right (PDR)*

Purchasing Development Right (PDR) berarti bahwa sejumlah kompensasi yang harus diberikan kepada pemilik sumber daya untuk tujuan publik tertentu, misalnya pemilik hutan memiliki hak memanen pohon untuk menghasilkan pendapatan. Menurut konsep PDR, pemerintah dapat melarang pemilik hutan menebang pohon karena alasan tertentu (misalnya tempat berada di lokasi dengan topografi tinggi dan curam sehingga jika pohon-pohonnya ditebang akan mengancam areal yang berada di bawahnya) dan pemerintah akan membayar sejumlah uang tertentu sebagai kompensasi atas penghasilan yang diperoleh pemilik lahan hutan jika melakukan pemanenan pohon.

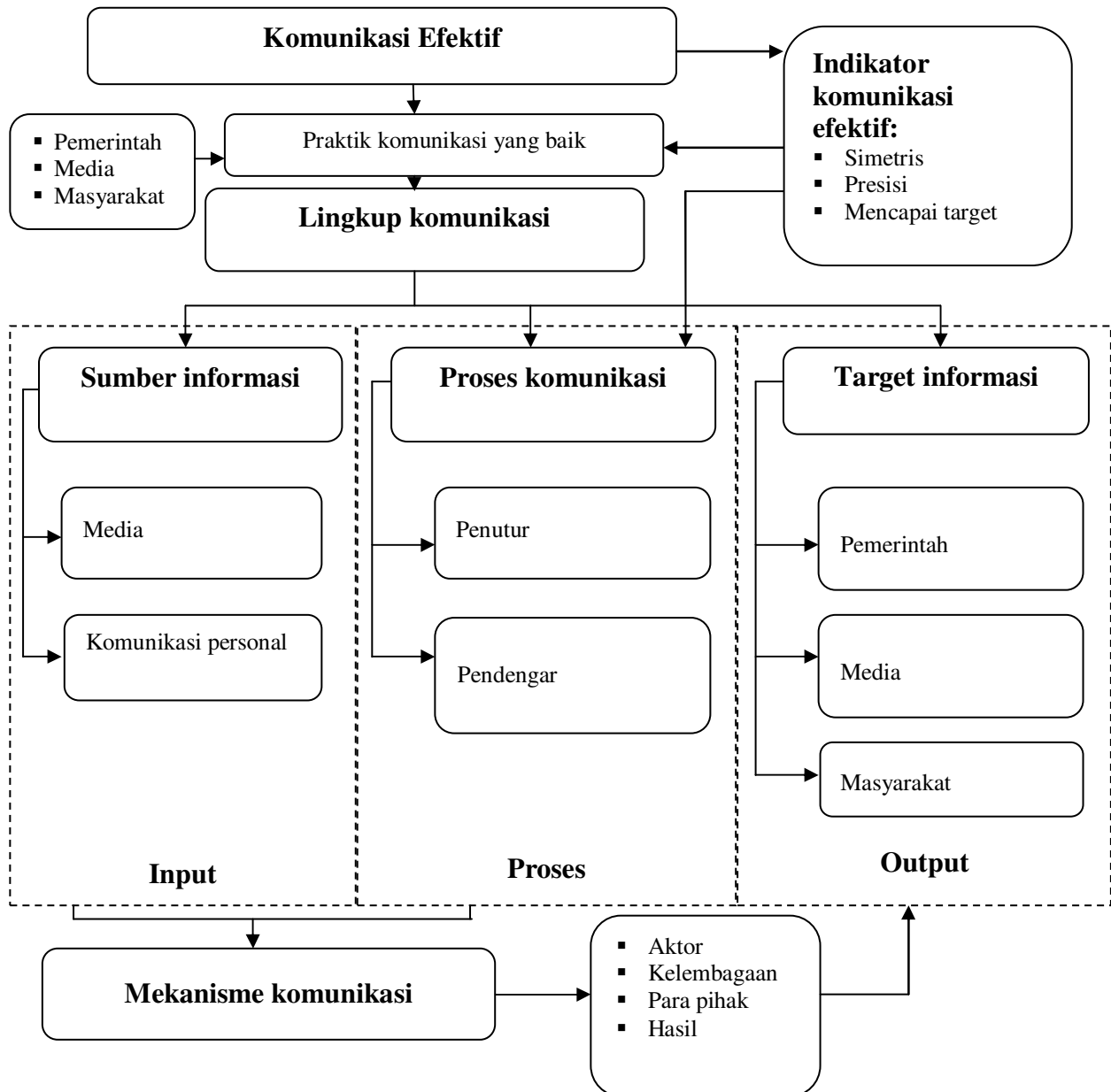
c) **Liability Rule (LR)**

Liability Rule (LR) terkait dengan ketentuan pembayaran kompensasi oleh pihak tertentu yang bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dari suatu kegiatan, misalnya polusi. Skema LR sejatinya telah diterima secara luas dan dalam masyarakat industri konsep ini sering disebut sebagai *polluter pays principle* atau pada kondisi tertentu juga dimungkinkan untuk menerapkan *pollutee pays principle*. Berdasarkan prinsip ini sebuah industri pencemar harus menghabiskan biaya lebih untuk membuat instalasi pengolahan limbah dan membayar kompensasi kepada orang atau pihak lain sebagai korban pencemaran. Dengan prinsip yang sama, pemerintah daerah yang mengekstraksi sumber daya alam secara berlebihan harus membayar kompensasi kepada daerah lain yang menjadi korban. Pembayaran ini tidak dapat dijalankan tanpa mekanisme regulasi yang jelas. Oleh karena itu, diperlukan instrumen dan regulasi fiskal untuk memastikan berjalannya mekanisme LR.

4.5 Kerangka Informasi

Salah satu elemen terpenting dalam mengkomunikasikan skema REDD adalah informasi.

Tabel 4-7 menunjukkan kerangka informasi yang mendukung implementasi skema REDD dalam konteks Pengelolaan Hutan Lestari (PHL).



Gambar 4-7: Kerangka Informasi REDD Dalam Konteks PHL

Mengacu pada Brewer *et al.* (1983), Krott (2005) berpendapat bahwa informasi adalah alat politik yang paling mendasar dan paling umum digunakan untuk mengatur tindakan manusia, yang mempengaruhi keputusan dan tindakan masyarakat dalam dua tingkat politik yang berbeda, yaitu: kesadaran masyarakat dan kekuasaan. Informasi diperlukan untuk melihat bagaimana suatu kepentingan dikomunikasikan. Selain itu, melalui informasi para pemangku kepentingan juga dapat mengetahui gambaran dari situasi nyata. Jadi, dapat dikatakan bahwa "*aspek yang paling penting dari informasi adalah kejelasan, konsistensi dan kebenaran yang sesuai dengan kenyataan*". Dalam praktik pembuatan kebijakan kehutanan, setiap analisis ilmiah yang berupaya untuk memperbaiki peraturan perundang-undangan kehutanan sebagian besar sangat memerlukan adanya informasi yang berkualitas. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa dengan ketersediaan informasi yang berkualitas, maka suatu kebijakan akan menjadi lebih efektif diterapkan.

4.5.1 Komunikasi Politik tentang REDD

Informasi akan menjadi jauh lebih efektif apabila dikaitkan dengan kekuasaan. Max Weber mendefinisikan kekuasaan sebagai probabilitas dalam hubungan sosial, dimana seseorang dapat menegaskan posisi dirinya terhadap yang lain (Park 2009; Ekayani 2011). Krott (2005) berpendapat bahwa dengan menggunakan informasi dan kekuasaan, kebijakan hutan dapat mencapai tiga jenis resolusi konflik, yaitu: pertama, meningkatkan kesadaran publik melalui informasi; kedua, mempromosikan solusi praktis, dan ketiga, negosiasi. Dengan meningkatkan kesadaran publik melalui informasi, pembuat kebijakan berharap untuk mempengaruhi pandangan para pemangku kepentingan yang dibentuk sesuai dengan kepentingan diri mereka.

Penting untuk dicatat bahwa pembuatan kebijakan akan mencapai keberhasilan yang jauh lebih baik dalam mengatur konflik dengan menggunakan informasi untuk mempromosikan solusi praktis. Mengacu pada Meadow (1980), batasan pemberian informasi dan solusi praktis tidak dapat direalisasikan secara bersamaan untuk kepentingan-kepentingan yang berbeda (misalnya dalam pengelolaan hutan). Sering pula terjadi bahwa resolusi konflik seperti mengikuti pola negosiasi dan oleh karena itu, dalam situasi konflik sangat mudah ditemukan intervensi berbagai kepentingan, alat-alat

kekuasaan, ancaman, serta kekuasaan eksekutif. Efektivitas informasi juga sangat ditentukan oleh komunikasi politik, yang mengacu pada "setiap pertukaran simbol atau pesan sampai batas yang signifikan, telah dibentuk oleh atau memiliki konsekuensi terhadap sistem politik".

Menurut Dunn (2000), kebijakan komunikasi yang relevan adalah proses dalam menghubungkan kegiatan-kegiatan dalam analisis kebijakan, antara lain: konten kebijakan, komunikasi interaktif, dan pemanfaatan ilmu pengetahuan. Oleh karena itu, peningkatan kesadaran publik akan dapat dicapai, antara lain melalui penyampaian informasi yang benar kepada *stakeholder* tentang lingkungan kebijakan atau tindakan spesifik yang diperlukan. Dengan demikian, para pihak dapat memperoleh pijakan yang lebih luas bagi pengambilan keputusan dengan meningkatkan kapasitas mereka untuk mengambil tindakan yang tepat. Dalam praktik pembuatan kebijakan kehutanan, semakin baik informasi, semakin mudah bagi pemangku kepentingan untuk memilih langkah-langkah yang optimal untuk mempromosikan kepentingan suatu kebijakan. Instrumen informasi biasanya digunakan dengan tujuan untuk mencapai kesadaran publik (Krott 2005; Ekayani 2011).

4.5.2 Kepentingan Politik dalam Skema REDD

Tidak dapat dipungkiri bahwa kepentingan politik adalah salah satu faktor terpenting yang mempengaruhi berbagai diskursus kebijakan lingkungan, termasuk REDD. Ambiguitas, kontradiksi, egoisme, atau kepentingan tersembunyi adalah ciri umum yang mudah dijumpai dalam proses politik. Kepentingan didasarkan pada orientasi tindakan yang dianut oleh individu atau kelompok dalam rangka memperoleh manfaat yang maksimal dari obyek tertentu, seperti hutan (Krott 2005). Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa "kepentingan" banyak digunakan sebagai pijakan dalam analisis ilmu sosial-politik modern dan karena "kepentingan" inilah yang sesungguhnya memainkan peran utama dalam menentukan semua tindakan yang diambil oleh politisi. Semua tujuan biasanya tidak mengikat, oleh karena itu, politisi cenderung mengikuti kepentingan diri mereka sejauh mungkin. Pada umumnya para negosiator kebijakan lingkungan tidak pernah mengungkapkan secara terbuka "kebenaran" dibalik kepentingan dan kebijakan

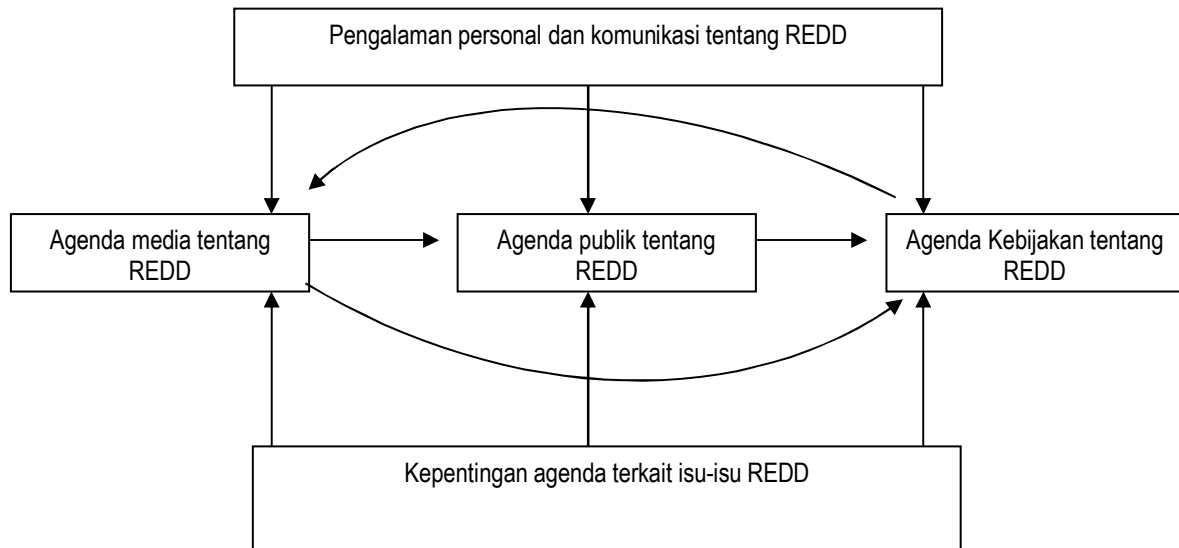
diarahkan untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan mereka. Untuk mengungkapkan “kepentingan kunci”, tiga dimensi dari faktor kelestarian hutan yakni: ekologi, ekonomi dan sosial bisa membantu. Oleh karena itu, perlu dipastikan bahwa setiap kebijakan kehutanan, terlepas dari kepentingannya masing-masing, haruslah memenuhi kriteria minimal dari ketiga aspek kelestarian tersebut baik ekologi, ekonomi, maupun sosial (Grundmann 1998; Krott 2005).

Ekayani (2011) menyebutkan bahwa dalam politik lingkungan aktor dapat dibagi menjadi tiga posisi, yaitu “penyebab”, “korban”, dan “penolong”. Setiap aktor yang menempati salah satu posisi tersebut memiliki keuntungan atau kerugian dalam proses politik. Aktor akan memperoleh citra negatif jika mereka digambarkan sebagai penyebab sesuatu masalah. Sebaliknya, aktor yang dilihat sebagai korban pada umumnya identik dengan ketidakberdayaan dan oleh karena itu, pada umumnya mereka akan memperoleh simpati publik. Aktor yang dipersepsikan sebagai penolong pasti akan mendapatkan citra positif dari masyarakat (Von Prittwitz 1990). Pemahaman terhadap tiga posisi aktor (penyebab, korban, dan penolong) sangat penting dalam komunikasi politik dan penetapan agenda politik. Oleh karena itu, belajar dari pemahaman tersebut posisi para pihak (aktor) juga harus jelas dalam mendefinisikan dan mengimplementasikan skema REDD.

Skema REDD akan dapat dilaksanakan dengan baik jika skema tersebut dapat terinternalisasi dalam agenda kebijakan. Menurut Dearing dan Roger (1996), proses penetapan agenda kebijakan adalah kompetisi yang berlangsung antar kelompok kepentingan untuk mendapatkan perhatian dari media, masyarakat, dan pembuat kebijakan. Ada dua elemen yang paling penting dari *agenda-setting*, yaitu kesadaran dan informasi. Untuk mengetahui fungsi *agenda-setting* dari suatu media, diperlukan penilaian terhadap hubungan antara komunitas yang mengusung isu dan isi aktual dari pesan media. Tidak disangsikan bahwa media memberikan pengaruh yang signifikan terhadap persepsi publik berkaitan dengan isu tertentu (McCombs dan Shaw 1972).

Dearing dan Rogers (1996) berpendapat bahwa ada keterkaitan diantara unsur media, publik, dan kebijakan dalam *agenda-setting*. Dalam konteks ini, skema REDD hanya

akan berhasil apabila didukung oleh informasi yang tepat tentang REDD yang terinternalisasi dalam agenda media, agenda publik dan agenda kebijakan (**Gambar 4-8**).



Source: diadopsi dan disesuaikan dari Dearing & Rogers (1996); Ekayani (2011)

Gambar 4-8: Proses Informasi Dalam Formulasi Agenda Kebijakan REDD

Pada umumnya agenda media disampaikan kepada publik setelah melalui serangkaian pertimbangan dari para wartawan dan dewan redaksi tentang berita-berita yang akan diturunkan sebagai isu utama. Mengingat adanya keterkaitan yang kuat antara agenda media, agenda public, dan agenda kebijakan, maka terjadinya perubahan agenda media dan agenda publik terhadap isu-isu REDD juga akan sangat mempengaruhi agenda kebijakan tentang REDD.

STUDI KASUS : PERSEPSI PARA PIHAK TENTANG REDD

5.1 Persepsi Para Pihak Mengenai Kebijakan Fiskal Hijau

Uji keberterimaan publik terhadap beberapa konsep yang mendukung penerapan kebijakan fiskal hijau dilakukan dengan menggali persepsi berbagai pihak yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam di dua provinsi, yakni: Kalimantan Timur dan Riau (Tabel 5-1).

Tabel 5-1: Persepsi Para Pihak di Provinsi Kalimantan Timur Tentang Tata Kelola Kelembagaan Pengelolaan Jasa Lingkungan

Topik	Persepsi Para Pihak		
	Bappeda	BPKH	Unmul
Pendapatan daerah dari jasa lingkungan	Belum memadai	Belum memadai	Belum memadai
Koordinasi antar instansi horisontal	Baik	Kurang	Baik
Koordinasi antar instansi vertikal	Kurang	Kurang	Kurang
Kelengkapan peraturan untuk mendukung kelestarian SDA	Belum memadai	Belum memadai	Belum memadai
Dampak regulasi fiskal SDA saat ini	Negatif	Negatif	Negatif

Sumber: Nurrochmat et al. (2010)

Tabel 5-2: Persepsi Para Pihak di Kalimantan Timur Terhadap Kebijakan Fiskal Hijau

Alternatif Kebijakan	Persepsi Para Pihak		
	Bappeda	BPKH	Unmul
Rewards dan punishment dana bagi hasil pengelolaan SDA	Perlu	Perlu, tetapi perlu pengawasan di lapangan karena rawan assessment penyelewengan	Perlu
Denda bagi penghasil polusi dan kompensasi bagi daerah terdampak	Tidak berpendapat, tergantung penyebab bencana lingkungan	Setuju, perlu regulasi yang mengatur	Setuju, tetapi investigasi harus benar-benar objektif
Konsep valuasi ekonomi SDH	Tidak berpendapat, kurang memahami	Perlu, tetapi perlu didukung data yang akurat	Perlu, sebagai landasan dalam pengambilan kebijakan
Konsep PDB Hijau	Belum memahami	Perlu, tetapi perlu didukung data yang akurat	Perlu, untuk mengetahui kondisi SDA yang sebenarnya
Konsep <i>Purchasing Development Right</i> (PDR)	Setuju, mungkin dapat diterapkan	Setuju, karena logis dan mungkin dapat diterapkan	Setuju, tetapi harus didukung dengan perangkat regulasi yang baik
Konsep <i>Clean Development Mechanism</i> (CDM)	Tidak berpendapat, karena belum ada di provinsi Kaltim	Tidak berpendapat, karena belum pernah ada di Kaltim	Setuju, tetapi mekanisme terlalu rumit & belum ada di provinsi Kaltim
Mekanisme <i>Reducing Emission from Deforestation & Forest Degradation</i> (REDD)	Tidak berpendapat, konsepnya belum jelas	Setuju, mungkin dapat diterapkan	Setuju, karena logis dan mungkin dapat diterapkan
Kebijakan Insentif Hulu-Hilir	Setuju, perlu upaya merealisasikannya	Setuju, perlu upaya merealisasikannya.	Setuju, perlu upaya merealisasikannya
Mekanisme penghapusan utang LN dengan kegiatan rehabilitasi & konservasi SDA (<i>Debt for nature swap</i>)	Tidak berpendapat, belum mengetahui mekanismenya	Setuju, tetapi belum pernah (tahu) ada di Kaltim	Setuju, tetapi pengawasannya harus baik
Kesepahaman bersama antar daerah dalam satu wilayah DAS	Setuju, perlu upaya bersama merealisasikannya	Setuju, perlu upaya bersama merealisasikannya	Setuju, perlu upaya bersama merealisasikannya
Level regulasi yang efektif pengelolaan jasa lingkungan antar daerah.	Nasional	Nasional	Nasional

Sumber: Nurrochmat et al. (2010)

Dari **Tabel 5-1** dapat dilihat bahwa para pihak di Kalimantan Timur semuanya sependapat bahwa pendapatan provinsi dari jasa lingkungan pada saat ini masih sangat rendah, sehingga perlu upaya-upaya untuk meningkatkannya. Upaya peningkatan pendapatan dari jasa lingkungan ini tidak mudah karena secara kelembagaan, koordinasi antar instansi secara vertikal (pusat, provinsi, dan kabupaten) bagi para pihak di Kalimantan Timur dirasakan sangat lemah, walaupun koordinasi antar lembaga horisontal di provinsi Kalimantan Timur pada umumnya dirasakan oleh para pihak sudah cukup baik. Selain pembenahan koordinasi antar lembaga, permasalahan lain yang dianggap perlu diperhatikan oleh para pihak di Kalimantan Timur dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah dari pemanfaatan jasa lingkungan adalah payung peraturan perundang-undangan yang masih dianggap kurang memadai. Lebih dari itu, beberapa bagian substansi dari Undang-Undang 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah juga dianggap kurang sesuai karena memicu eksploitasi sumberdaya berlebihan yang berorientasi keuntungan jangka pendek, sehingga dapat mengancam kelestarian sumberdaya alam.

Tabel 5-3: Persepsi Para Pihak di Provinsi Riau Tentang Tata Kelola Kelembagaan Pengelolaan Jasa Lingkungan

Topik	Persepsi			
	Dishut/UPTD	Bappeda	BLHD	BKSDA
Pendapatan daerah dari jasa lingkungan	Belum memadai	Belum memadai	Belum memadai	Belum memadai
Koordinasi antar instansi horisontal	Baik	Baik	Baik	Baik
Koordinasi antar instansi vertikal	Kurang	Kurang	Kurang	Kurang
Kelengkapan peraturan untuk mendukung kelestarian SDA	Belum memadai	Belum memadai	Belum memadai	Belum memadai
Dampak regulasi fiskal SDA saat ini	Negatif	Negatif	Negatif	Negatif

Sumber: Nurrochmat et al. (2010)

Tabel 5-4: Persepsi Para Pihak di Riau Terhadap Kebijakan Fiskal Hijau

Alternatif Kebijakan	Persepsi Para Pihak			
	Dishut/UPTD	Bappeda	BLHD	BKSDA
<i>Rewards</i> dan <i>punishment</i> dana bagi hasil SDA	Perlu	Perlu	Perlu	Perlu
Denda bagi penghasil polusi dan kompensasi bagi daerah terdampak	Setuju, perlu regulasi yang mengatur	Tidak setuju, daerah hanya menjalankan kebijakan pusat	Setuju, perlu regulasi yang mengatur	Setuju, tetapi harus didukung oleh kebijakan yang konsisten
Konsep valuasi ekonomi SDH	Terlalu teoritis, cenderung over valued	Terlalu teoritis, kurang aplikatif	Terlalu teoritis, cenderung over valued	Terlalu teoritis, kurang aplikatif
Konsep PDB Hijau	Penting, cukup memahami	Belum memahami	Penting, cukup memahami	Belum memahami
Konsep <i>Purchasing Development Right</i> (PDR)	Setuju, mungkin dapat diterapkan	Setuju, perlu kebijakan penggerak	Setuju, mungkin dapat diterapkan	Setuju, mungkin dapat diterapkan
Konsep <i>Clean Development Mechanism</i> (CDM)	Setuju, tetapi mekanisme terlalu rumit	Kurang setuju, rumit dan kurangnya komitmen negara maju	Setuju, tetapi mekanisme terlalu rumit	Tidak berpendapat, karena belum ada di provinsi Riau.
Mekanisme <i>Reducing Emission from Deforestation & Forest Degradation</i> (REDD)	Setuju, perlu komitmen yang kuat dari pemerintah	Setuju, sangat logis dan mungkin diterapkan	Setuju, perlu komitmen yang kuat dari pemerintah	Setuju, mungkin dapat diterapkan
Kebijakan Insentif Hulu-Hilir	Setuju, perlu upaya merealisasikannya.	Setuju, perlu upaya merealisasikannya	Setuju, perlu upaya merealisasikannya.	Setuju, perlu upaya merealisasikannya.
Mekanisme penghapusan utang LN dengan kegiatan rehabilitasi & konservasi SDA (<i>Debt for nature swap</i>)	Setuju, tetapi belum pernah (tahu) ada di Riau	Setuju, tetapi belum pernah (tahu) ada di Riau	Setuju, tetapi belum pernah (tahu) ada di Riau	Setuju, tetapi belum pernah (tahu) ada di Riau
Kesepahaman bersama antar daerah dalam satu wilayah DAS	Setuju, perlu upaya bersama merealisasikannya	Setuju, perlu upaya bersama merealisasikannya	Setuju, perlu upaya bersama merealisasikannya	Setuju, perlu upaya bersama merealisasikannya
Level regulasi yang efektif pengelolaan jasa lingkungan antar daerah.	Nasional	Internasional	Nasional	Nasional

Sumber: Nurrochmat et al. (2010)

Sementara itu, sebagaimana di provinsi Kalimantan Timur para pihak di provinsi Riau semuanya juga sepakat bahwa pendapatan provinsi dari jasa lingkungan pada saat ini masih sangat rendah. Lemahnya koordinasi antar lembaga secara vertikal dirasakan oleh para pihak di provinsi Riau merupakan salah satu faktor yang mungkin dapat mempersulit implementasi pemanfaatan jasa lingkungan. Permasalahan lain yang dianggap penting oleh para pihak di provinsi Riau dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah dari pemanfaatan jasa lingkungan adalah belum adanya payung hukum yang mengatur dan dapat dipergunakan sebagai landasan bersama bagi semua pihak yang berkepentingan dalam pemanfaatan jasa lingkungan. Undang Undang yang mengatur perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah yang berlaku saat ini juga dianggap bagian dari masalah dan berdampak negatif bagi pengelolaan sumberdaya.

Para pihak di kedua provinsi pada umumnya sependapat bahwa mekanisme *rewards and punishment* perlu diterapkan dalam kebijakan dana bagi hasil pengelolaan sumberdaya alam. Oleh karena itu revisi Undang Undang 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan keniscayaan karena Undang Undang tersebut cenderung mendorong pemerintah daerah melakukan *over* eksploitasi sumberdaya alam. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang tersebut, secara umum disebutkan bahwa semakin besar suatu daerah mengeksploitasi sumberdaya alamnya, maka semakin besar pula daerah tersebut akan memperoleh dana bagi hasil. Ketentuan ini hanya melihat satu sisi, yakni sisi *rewards* bagi daerah yang mampu menghasilkan output dari sumberdaya alam yang dimilikinya. Sementara, sisi *punishment* bagi daerah yang kinerja pengelolaan sumberdaya alamnya buruk atau bahkan melakukan perusakan sumberdaya alam secara masif sama sekali tidak diatur dalam suatu mekanisme bagi hasil yang komprehensif dan adil.

Selain mendorong penyempurnaan mekanisme bagi hasil pengelolaan sumberdaya alam yang diatur dalam Undang Undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, secara umum para pihak juga menyetujui perlunya diterapkan mekanisme denda bagi daerah penyebab polusi/bencana lingkungan dan kompensasi bagi daerah terkena dampak. Beberapa person kunci menambahkan mekanisme denda ini hendaknya tidak

diberlakukan jika faktor penyebabnya adalah faktor alam yang tidak dapat dikendalikan atau merupakan akibat dari suatu kebijakan yang telah digariskan oleh pemerintah pusat.

Konsep valuasi ekonomi sumberdaya alam pada umumnya telah dipahami oleh para pihak. Namun demikian, sebagian diantara mereka menyatakan bahwa walaupun valuasi ekonomi sesuai sebagai bahan kajian akademis, namun dalam praktiknya konsep ini masih kurang implementatif dan sulit ditransformasikan dalam suatu kebijakan. Kecuali person kunci di BPKH, pada umumnya para pihak di instansi terkait belum terlalu memahami konsep PDB Hijau, namun ketika memperoleh penjelasan pada umumnya mereka sangat menyetujui konsep ini. Kecuali uji coba yang telah dilakukan oleh Departemen Kehutanan di beberapa daerah, konsep PDB Hijau saat ini belum dikenal oleh pelaksana pemerintahan, apalagi masyarakat luas. Oleh karena itu, para pihak mendorong sosialisasi konsep PDB Hijau kepada *stakeholders* yang lebih luas dan segera mengupayakan adanya payung hukum agar dapat diimplementasikan sebagai neraca pendamping.

Konsep *Purchasing Development Right* (PDR) adalah konsep yang sangat sederhana, dimana pada pokoknya pemerintah atau pemerintah daerah berhak melarang penebangan pohon atau kegiatan eksploitasi sumberdaya alam di lahan milik jika lokasinya dianggap memiliki fungsi lindung atau fungsi konservasi, dengan memberikan nilai kompensasi yang cukup bagi warga yang memiliki lahan dimaksud. Para pihak sangat mengapresiasi adanya konsep ini dan pada umumnya mereka menyetujuinya, dengan catatan ada payung hukum dan mekanisme yang jelas. Para pihak pada umumnya menganggap bahwa konsep *Clean Development Mechanism* (CDM) sangat rumit sehingga sulit diimplementasikan. Apalagi, walaupun mekanisme ini telah cukup lama didengungkan dalam berbagai kesempatan dan memiliki gaung yang cukup luas, namun pada kenyataannya mereka tidak pernah melihat realisasi dari mekanisme ini kecuali dalam beberapa studi atau proyek uji coba skala kecil.

Walaupun sebagian stakeholder belum pernah mendengar atau begitu memahami mekanisme pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan atau *Reduce Emission from Deforestation & Forest Degradation* (REDD), namun sebagian besar

stakeholder yang memahami konsep REDD menilai bahwa mekanisme REDD jauh lebih baik dan implementatif dibandingkan dengan CDM. Mereka optimis mekanisme REDD dapat dilaksanakan, asalkan diikuti dengan payung hukum dan perangkat aturan yang memadai. Mereka juga berharap bahwa mekanisme REDD ini dapat diimplementasikan dengan cara sesederhana mungkin dan mengharapkan para pengambil keputusan maupun negara donor tidak terjebak menciptakan aturan-aturan yang rumit sehingga pada akhirnya justru menjadi sulit diimplementasikan.

Istilah Insentif Hulu-Hilir merupakan salah satu alternatif mekanisme kebijakan fiskal berwawasan lingkungan yang paling banyak dikenal oleh para pihak. Sebagian besar diantara mereka sangat menyetujui adanya mekanisme insentif hulu-hilir ini karena akan lebih dapat memberikan rasa keadilan dan motivasi bagi pemerintah daerah di hulu untuk lebih bertanggungjawab dalam mengelola sumberdaya alam yang ada di wilayahnya. Dengan adanya kebijakan insentif hulu-hilir, diharapkan tidak ada lagi daerah di hilir yang menjadi *free riders* yang menikmati jasa lingkungan (konsumsi air, irigasi, perlindungan banjir, tanah longsor, dsb.) secara gratis. Dengan adanya mekanisme ini daerah-daerah di hilir berkewajiban untuk menyisihkan sebagian dana sebagai kompensasi bagi daerah hulu atas segala jasa lingkungan yang disuplai oleh daerah hulu. Sebaliknya, daerah hulu berkewajiban untuk mengelola sumberdaya alam yang dimilikinya secara baik agar kualitas fungsi jasa lingkungan yang dihasilkannya tidak menurun. Walaupun di beberapa daerah mekanisme insentif hulu-hilir ini telah berjalan dengan payung hukum perjanjian kerjasama bilateral antar kabupaten/kota, namun hampir semua stakeholder menginginkan adanya payung hukum nasional dan Peraturan Daerah Provinsi yang menaungi agar pelaksanaan mekanisme ini dapat diadopsi secara lebih luas dan lebih efektif.

Kesepahaman bersama antar daerah dalam satu wilayah Daerah Aliran Sungai (DAS) merupakan salah satu faktor pendorong terlaksananya mekanisme insentif hulu-hilir. Para pihak sependapat bahwa adanya kesepahaman antar daerah hulu-hilir sangat diperlukan sebagai salah satu upaya akselerasi diterapkannya mekanisme insentif hulu-hilir dan prasyarat terciptanya tertib implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah, khususnya lintas administratif.

Mekanisme penghapusan utang Luar Negeri dengan kegiatan rehabilitasi & konservasi SDA (*debt for nature swap*) adalah salah satu alternatif mekanisme fiskal hijau yang menarik dan telah diterapkan oleh beberapa negara donor di Indonesia. Sebagian besar stakeholder menyetujui mekanisme ini, namun mereka juga mengingatkan agar mekanisme penghapusan utang luar negeri ini dikaji secara seksama dan hati-hati agar tidak menjadi beban politik yang menjerat (*political trap*) pemerintah daerah maupun pemerintah. Agar berbagai alternatif kebijakan dan mekanisme fiskal hijau yang ditawarkan di atas dapat berjalan efektif, semua stakeholder berpendapat bahwa diperlukan payung hukum di tingkat nasional level untuk menerapkan kebijakan pengelolaan jasa lingkungan antar daerah. Payung hukum ini hendaknya segera diikuti dengan aturan pelaksana yang lebih detil di tingkat provinsi melalui Peraturan Daerah, untuk mengatur mekanisme jasa.

5.2 Persepsi Para Pihak Terhadap Neraca Pembangunan Kehutanan Berwawasan Lingkungan

Untuk memberikan arah yang benar dalam pengelolaan sumberdaya alam secara lestari dalam kerangka pembangunan yang berkelanjutan, maka perlu adanya pendekatan baru dalam penghitungan neraca pembangunan yang memasukkan dimensi lingkungan di dalamnya (*nilai deplisi sumberdaya alam, nilai degradasi, nilai jasa lingkungan lingkungan*). Sampai dengan saat ini nilai tambah sektor kehutanan terhadap PDB masih bertumpu pada produksi kayu, sementara jasa lingkungan yang diberikan oleh hutan belum diperhitungkan dalam PDB. Sebaliknya, upaya-upaya perbaikan lingkungan seperti pembuatan tanggul untuk mencegah erosi, perbaikan dan pengerukan saluran irigasi karena adanya sedimentasi, perbaikan lingkungan karena banjir; semua pengeluaran biaya untuk perbaikan dihitung sebagai nilai tambah yang diciptakan pada sektor konstruksi (bangunan) dan justru akan memperbesar nilai PDRB³ di daerah yang mengalami musibah tersebut.

Nilai kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan tidak dihitung sebagai nilai penyusutan modal alami dan juga tidak ditampilkan dalam penghitungan PDB yang konvensional.

³ PDRB adalah Produk Domestik Regional Bruto. Istilah PDRB pengertiannya merujuk pada nilai PDB di suatu daerah, sementara istilah PDB atau Produk Domestik Bruto dipergunakan untuk lingkup nasional.

Konsep seperti ini jelas keliru karena tidak mencerminkan nilai kesejahteraan yang sesungguhnya dari masyarakat yang bersangkutan. Pendapatan dapat saja meningkat, tetapi aset atau kekayaan semakin habis. Kesalahan konsepsi dalam menghitung nilai sumberdaya hutan sebagai suatu kesatuan dari nilai ekonomi, nilai fungsi ekologi, dan nilai sosial budaya telah memberikan arah kebijakan yang keliru, yaitu over eksploitasi sumberdaya hutan sehingga berdampak pada semakin rusaknya kawasan hutan yang ada dan menurunnya bahkan hilangnya fungsi-fungsi hutan yang sangat mendukung kehidupan manusia maupun makhluk hidup lainnya. Untuk memberikan arah yang benar dalam pengelolaan sumberdaya alam secara lestari dan pembangunan yang berkelanjutan, maka pendekatan baru dalam penghitungan neraca pembangunan (PDB) yang memasukkan dimensi lingkungan di dalamnya (*nilai deplisi sumberdaya alam, nilai degradasi, nilai jasa lingkungan lingkungan*) sangat diperlukan. Sayangnya, neraca pembangunan (PDB) Hijau yang diperoleh dengan konsep perhitungan yang ditawarkan oleh para peneliti saat ini pada umumnya lebih kecil dibandingkan dengan PDB Konvensional dan sering dipandang kurang rasional, sehingga tingkat penerimaan publik (diduga) rendah.

Kecilnya nilai neraca pembangunan ramah lingkungan (PDB Hijau) diduga disebabkan karena konsep perhitungan PDB Hijau yang ada saat ini hanya memasukkan komponen disinsentif (nilai deplisi dan degradasi) yang merupakan faktor pengurang bagi PDB Konvensional. Sedangkan nilai jasa lingkungan yang merupakan komponen insentif yang menambah besar nilai PDRB bagi daerah yang memerhatikan kelestarian lingkungan belum diperhitungkan dalam konsep perhitungan PDRB saat ini. Upaya memasukkan nilai jasa lingkungan ke dalam perhitungan nilai PDB atau PDRB Hijau dalam tataran praktis tidak mudah karena harus dapat mentransformasikan nilai ekonomi potensial dari jasa lingkungan ke dalam nilai ekonomi riil (*flow*). Oleh karena itu, arah dari penelitian ini adalah memberikan rekomendasi kebijakan fiskal hijau dan neraca pembangunan berwawasan lingkungan yang lebih aplikatif dan (lebih) diterima oleh para pihak

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

6.1 Kesimpulan

Beberapa hal yang dapat dipelajari dari kerangka hukum yang ada mengenai mekanisme REDD dalam konteks pengelolaan hutan lestari di Indonesia, yaitu:

- 1) Adanya ambiguitas dan inkonsistensi dalam undang-undang dan peraturan yang terkait dengan REDD, antara lain:
 - a. Ketidakjelasan otoritas terhadap pengelolaan sumberdaya hutan. Hal ini disebabkan adanya ketidakjelasan batasan serta ruang lingkup tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam UU 41/1999 tentang Kehutanan serta UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.
 - b. Inkonsistensi dalam undang-undang dan peraturan lintas sektoral, misalnya UU 41/1999 tentang Kehutanan, UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan, UU 26/2007 tentang Penataan Ruang, UU 32/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dan UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Selain itu, ketidakkonsistenan juga ditemukan pada tingkat peraturan pelaksanaan seperti inkonsistensi beberapa hal terkait pengelolaan hutan sebagaimana diatur dalam

Peraturan Pemerintah 6/2007 jo. Peraturan Pemerintah 3/2008 tentang tata hutan dan peraturan sektoral lainnya.

- c. Dalam beberapa kasus, pembagian tugas dan tanggung jawab pada unit-unit kerja internal dalam lingkup Kementerian Kehutanan tidak efektif. Hal ini disebabkan birokrasi yang tidak efektif akibat ketidakjelasan dalam menentukan siapa yang bertanggung jawab terhadap suatu kawasan hutan karena perbedaan lokasi, fungsi hutan dan jenis kegiatan di kawasan hutan tersebut.
- 2) Tidak adanya atau kurangnya peraturan yang menyangkut hal-hal teknis dalam rangka pelaksanaan REDD. Beberapa peraturan tentang REDD yang telah ada diantaranya Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 68/2008, P. 30/2009, dan P. 36/2009 hanya memberikan aturan-aturan umum dari mekanisme REDD namun kurang menjelaskan secara detail hal-hal yang bersifat teknis operasional dan rincian dokumen yang diperlukan, seperti sebagai jaminan pendanaan, legalitas lokasi, dan unit yang bertanggung jawab untuk prosedur tertentu atau perizinan. Skema kelembagaan untuk pengelolaan (apakah bentuk IUPJL, IUPHHK Restorasi Ekosistem, HKM, dsb.) dan mekanisme bagi hasilnya juga belum ada panduan pelaksanaan secara detail.
- 3) Kerangka hukum tentang REDD harus dapat menjamin kebocoran (*leakages*) minimal emisi karbon. Di Indonesia, kebocoran emisi karbon akibat pelaksanaan program REDD di suatu daerah bisa terjadi karena adanya penebangan liar, perambahan lahan hutan, konversi hutan, atau kebakaran hutan yang terjadi di daerah lain.
- 4) Situasi sosial-ekonomi dan politik sangat mempengaruhi kinerja kegiatan-kegiatan di sektor kehutanan. Pergeseran sistem politik di Indonesia yang bergeser dari sentralisasi dan dekonsentrasi pemerintahan menjadi desentralisasi menghasilkan kebijakan yang mendorong maksimalisasi ekstraksi sumber daya alam di daerah-daerah yang kaya sumberdaya alam. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa selama masa transisi politik, pembalakan liar meningkat dan laju deforestasi meningkat tajam. Oleh karena itu, pengelolaan hutan lestari harus dilihat sebagai pilihan politik

dan bukan hanya dilihat semata-mata sebagai masalah sistem silvikultur atau aspek teknis lainnya. Dalam hal ini REDD dapat dilihat sebagai salah satu instrumen yang mendukung pengelolaan hutan lestari, sepanjang aturan pelaksanaan REDD memperhatikan kepentingan nasional dan memberikan manfaat bagi masyarakat setempat. Oleh karena itu peraturan fiskal terkait REDD seharusnya tidak hanya mempertimbangkan harga karbon tetapi juga nilai ekonomi (termasuk *linkages* dan *multiplier effect*) dari alternatif lain pemanfaatan kawasan hutan.

- 5) Konsep-konsep tentang REDD yang berlaku saat ini, pada umumnya kurang sesuai dengan kepentingan nasional karena skema REDD cenderung mengikuti konsep "*Purchasing Development Right*" (PDR). Oleh karena itu dalam rangka mendukung kepentingan nasional, semua peraturan tentang REDD harus mampu menciptakan nilai tambah yang terekam dalam Produk Domestik Bruto (PDB), keterkaitan ke depan dan belakang (*backward* dan *forward linkages*), dan efek pengganda (output, pendapatan, dan tenaga kerja).

6.2 Rekomendasi Kebijakan

Pengelolaan hutan lestari (PHL) sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial-ekonomi dan politik. Secara kelembagaan PHL diharapkan dapat lebih mudah dicapai antara lain dengan mempercepat pembentukan dan operasionalisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan menerapkan kebijakan fiskal hijau, yaitu dengan mengadopsi neraca pembangunan pro-lingkungan (PDB hijau) sebagai neraca pendamping (*satellite account*) dalam sistem akuntansi pembangunan dan mendorong diberlakukannya kebijakan fiskal yang ramah lingkungan. Dalam rangka mewujudkan Pengelolaan Hutan Lestari (PHL), sangat direkomendasikan kepada para pembuat kebijakan untuk merumuskan kebijakan fiskal hijau dengan mempertimbangkan skema berikut:

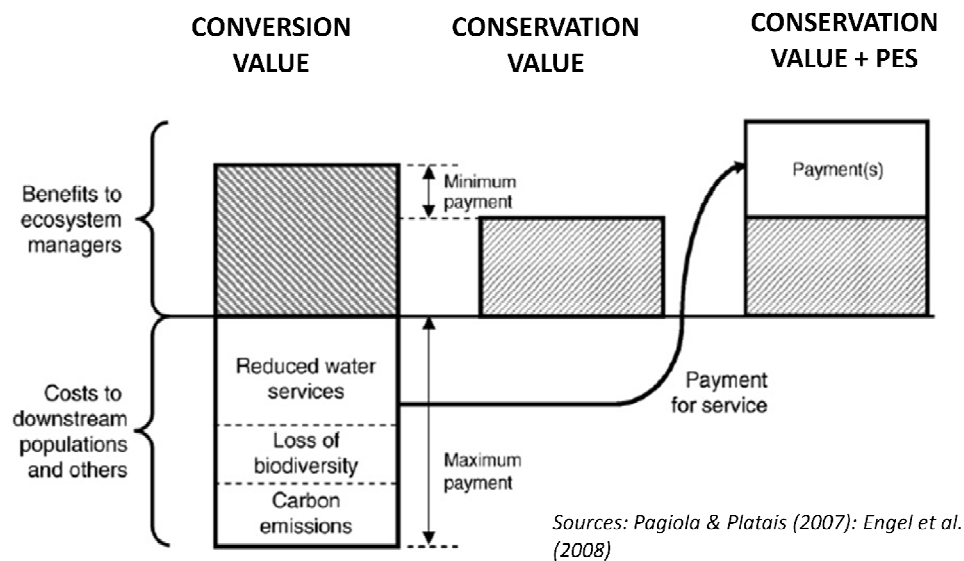
- 1) **Pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) sangat penting untuk menerapkan pengelolaan hutan yang berkelanjutan dan untuk menjamin efektivitas REDD.** Karena karakteristik yang berbeda dari masing-masing daerah, penyeragaman bentuk kelembagaan KPH harus dihindari. Untuk menghindari "homogenisasi" bentuk KPH maka disarankan bentuk "generik" kelembagaan KPH

adalah "delegasi". Pengembangan lebih lanjut dari kelembagaan KPH harus fleksibel sesuai dengan kondisi spesifik daerah. Jika pemerintah daerah c.q. Dinas Kehutanan memiliki kapabilitas yang baik, maka format kelembagaan KPH haruslah bertransformasi dari bentuk generik delegasi mendekati ke arah format "devolusi". Sebaliknya, jika kemampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan masih sangat kurang, maka format kelembagaan yang tepat dari KPH adalah bentuk delegasi yang mengarah pada sistem "dekonsentrasi".

- 2) **Mengadopsi PDB hijau sebagai neraca pendamping.** PDB Hijau dapat dihitung dengan mengintegrasikan biaya dari deplesi sumber daya alam dan degradasi lingkungan serta nilai manfaat jasa lingkungan ke dalam perhitungan PDB konvensional. PDB Hijau menunjukkan nilai yang lebih komprehensif dari keseluruhan sistem perekonomian termasuk neraca sumber daya alam dan nilai manfaat jasa lingkungan, sehingga bias perhitungan nilai PDB konvensional dapat dihindari. Perlu digarisbawahi bahwa peran penting sektor kehutanan tidak boleh hanya dilihat dari besaran nilai PDB, tetapi juga harus mempertimbangkan indikator pembangunan strategis lainnya seperti efek pengganda dan keterkaitannya dengan sektor-sektor ekonomi yang lain.

- 3) **Mengembangkan kesepakatan bersama untuk implementasi PES antar daerah di sepanjang daerah aliran sungai.** Dengan adanya kesepakatan bersama mengimplementasikan PES, sejumlah pembayaran akan diberikan oleh Pemerintah Daerah di bagian hilir kepada pemerintah daerah di bagian hulu yang menyediakan pelayanan lingkungan. Jika kesepakatan bersama tidak terjadi, maka intervensi kebijakan fiskal dapat memainkan peran. Salah satu alternatif kebijakan fiskal "hijau" yang terkait dengan pelaksanaan konsep PES adalah melalui **pemberian Dana Alokasi Khusus (DAK) konservasi**. Pemerintah pusat seharusnya memberikan pendanaan khusus untuk konservasi (DAK Konservasi) dalam jumlah yang memadai kepada pemerintah daerah di hulu DAS sebagai bentuk insentif kepada daerah hulu atas kontribusinya dalam menyediakan jasa lingkungan. Revisi undang-undang perimbangan keuangan tidak diperlukan dalam skema ini. Dalam jangka pendek, menjadi skema ini menarik dan mungkin cukup efektif, namun dalam jangka panjang mungkin tidak terlalu efektif karena skema ini hanya memberikan perhatian di sisi

penghargaan (*rewards*), tetapi mengabaikan sisi pemberian hukuman (*punishment*). Oleh karena itu, skema PES akan efektif jika dan hanya jika keuntungan yang berasal dari jasa lingkungan hutan (fungsi hidrologis, penyerapan karbon dan/atau penyimpanan karbon, nilai keanekaragaman hayati, dsb.) serta dana alokasi khusus yang diberikan kepada daerah yang peduli konservasi (“nilai konservasi”) lebih tinggi daripada manfaat yang diperoleh apabila dilakukan konversi hutan atau ekstraksi sumberdaya alam yang diperhitungkan sebagai “nilai konversi” (**Gambar 6-1**). Pembayaran minimum PES harus sama dengan nilai yang diperoleh dari selisih nilai konversi dan nilai konservasi (A), sedangkan nilai maksimum PES akan sama dengan nilai total biaya akibat adanya aktivitas konversi (B).



Gambar 6-1: Kompensasi Minimal untuk Efektivitas Mekanisme PES

- 4) **Penegakan "aturan liabilitas" (*Liability Rule*) melalui revisi undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah.** Menurut prinsip-prinsip *Liability Rule* (*LR*), sisi penghargaan dan sisi hukuman harus diberikan perhatian yang sama. Untuk mengimplementasikan skema LR, revisi undang-undang perimbangan keuangan mutlak harus dilakukan. Undang-undang perimbangan keuangan yang berlaku sekarang hanya mengatur pembagian keuntungan dari ekstraksi sumber daya alam antara pusat dan daerah, serta antar daerah. Berdasarkan undang undang perimbangan keuangan, pemerintah daerah akan menerima porsi yang lebih tinggi dari pembagian keuntungan jika laju ekstraksi sumber daya alam juga tinggi.

Dengan kata lain, semakin banyak jumlah sumber daya alam yang diekstrak dari daerah tertentu, semakin besar pembagian keuntungan yang diterima oleh daerah. Oleh karena itu, revisi undang-undang perimbangan keuangan menjadi lebih pro-lingkungan diperlukan untuk menghindari over eksploitasi dan kerusakan lebih lanjut sumber daya alam di daerah akibat kepentingan ekonomi jangka pendek. Kebijakan fiskal hijau akan memberikan perhatian yang lebih proporsional, baik di sisi penghargaan (*rewards*) dan di sisi hukuman (*punishment*) untuk menjamin keberlanjutan pengelolaan sumber daya alam. **Gambar 6-2** menunjukkan prinsip-prinsip kompensasi (pembayaran) berdasarkan konsep *property rule* dan *liability rule*.

		Method of Protection of Entitlement	
		Property Rule	Liability Rule
Holder of Entitlement	Plaintiff	[1] Injunction Against Pollution	[2] Pollution Allowed, Compensation Awarded to Plaintiff
	Defendant	[3] Pollution Allowed, No Compensation Awarded	[4] Injunction Against Pollution, Compensation Awarded to Defendant

Adapted from Krauss (1999)

Gambar 6-2:

Prinsip Pembayaran Kompensasi dalam Konsep *Property Rule* dan *Liability Rule*

Secara teoritis, skema pengurangan emisi karbon yang diusulkan dalam konvensi internasional, unilateral, atau perjanjian bilateral (*Protokol Kyoto, Copenhagen Accord, dsb.*) harus mengikuti konsep *Liability Rule*. Skema **offset karbon**, misalnya CDM, tampaknya kompatibel dengan prinsip pencemar membayar (PPP), di mana pencemar atau penghasil emisi karbon (karbon yang dihasilkan industri) yang diperbolehkan untuk

beroperasi selama mereka memberikan kompensasi kepada negara-negara berkembang yang diposisikan sebagai korban atau penggugat. Oleh karena itu, menurut konsep LR, CDM harus dilihat sebagai kewajiban dari negara-negara industri (bukan amal mereka) dan pada saat yang sama ada hak negara-negara berkembang untuk menerima kompensasi. REDD merupakan skema, yang kompatibel dengan LR. Dengan mengasumsikan bahwa hutan milik negara penghasil emisi karbon (tergugat) dari kegiatan deforestasi dan degradasi hutan (DD), pengurangan emisi bisa dieksekusi jika ada pembayaran yang diberikan kepada hutan negara sebagai **kompensasi atas kerugian** memperoleh nilai manfaat karena adanya larangan penebangan atau konversi lahan hutan melalui skema moratorium sebagai hak dasar manusia untuk mendapatkan kemakmuran yang lebih baik.

5) **Mengatur mekanisme untuk Pembelian Hak Membangun atau Purchasing Development Right (PDR).** Program PDR disarankan ketika pemerintah (atau pihak lain) khawatir akan hilangnya fungsi tertentu lahan (hutan, peternakan, dsb.). Pemerintah (atau pihak lain) perlu didorong untuk turut mendanai kompensasi atas hak pembangunan dalam rangka melestarikan hutan (Stein *et al.* 2001). Melalui program PDR, pemerintah (publik atau pihak lainnya) akan menyediakan pembayaran dana kepada pemilik lahan hutan sesuai dengan nilai hak pengembangan yang terkait lahan. Dalam konsep PDR **pemilik masih memiliki lahan, tetapi karena kekhawatiran mengganggu lingkungan hidup pemilik lahan tidak diperkenankan untuk memanfaatkan lahan sesuai keinginan si-pemilik sendiri. Dalam skema ini, si-pemilik lahan akan memperoleh kompensasi atas dilepaskannya hak-hak finansial dan kemungkinan pengembangan dari lahan yang dimilikinya.** Dalam konteks REDD, dengan mengatur mekanisme untuk PDR pembeli karbon dapat melarang pemilik hutan (pemerintah atau swasta) untuk menebang pohon, namun pembeli akan membayar kompensasi kepada pemilik lahan hutan, dengan sejumlah uang tertentu, yang nilainya minimal harus sama dengan pendapatan yang diperoleh dari aktivitas ekonomi lainnya, misalnya pemanenan kayu. Secara teoritis, sebagian besar skema REDD yang diusulkan sekarang mengikuti konsep PDR. **Dalam konteks hubungan internasional dan kedaulatan nasional, konsep PDR harus dilaksanakan secara**

selektif dan hati-hati. Untuk memastikan kebijakan yang tepat untuk PDR, beberapa pertanyaan kunci harus dipertimbangkan (Stein *et al.* 2001):

■ **Biaya untuk mempersiapkan REDD**

Dalam banyak kasus biaya untuk mempersiapkan REDD tidak diperhitungkan dalam negosiasi harga karbon. Padahal, biaya persiapan untuk membuat kesiapan REDD sangat penting untuk diperhitungkan karena kadang-kadang biaya yang harus dikeluarkan oleh pemilik hutan (produsen) sangat tinggi, bahkan lebih tinggi dari kompensasi nilai yang diterima dari perdagangan karbon.

■ **Tekanan untuk Pengembangan Wilayah**

Intensitas tekanan terhadap lahan hutan untuk pengembangan usaha atau kepentingan ekonomi lainnya akan berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan REDD. Semakin tinggi intensitas tekanan untuk konversi lahan hutan sesuai tuntutan pembangunan, maka semakin rendah efektifitas pelaksanaan REDD.

■ **Produktivitas Lahan untuk Pertanian dan Kegiatan Ekonomi lainnya**

Efektivitas REDD sangat dipengaruhi oleh produktivitas lahan untuk pertanian dan penggunaan lahan untuk kegiatan ekonomi lainnya. Jika produktivitas lahan pertanian atau penggunaan ekonomi lainnya tinggi maka tekanan untuk mengubah lahan hutan menjadi lahan pertanian atau tujuan ekonomi lainnya juga akan tinggi. Program REDD akan berhasil diterapkan jika manfaat dari REDD lebih besar daripada manfaat yang diperoleh dari kegiatan sektor pertanian atau pemanfaatan lahan lainnya.

■ **Rendahnya Legitimasi Rencana Tata Ruang Wilayah**

Rencana tata ruang memainkan peran yang sangat penting untuk efektivitas penggunaan lahan, termasuk pemanfaatan lahan hutan. Skema REDD pada umumnya dilakukan di dalam kawasan hutan dan efektivitas skema tersebut sangat dipengaruhi oleh perubahan penggunaan lahan. Sebuah rencana tata ruang

wilayah (RTRW) yang memiliki legitimasi (*legitimate*) sangat diperlukan untuk mengatur penggunaan lahan secara efektif.

■ **Manfaat Lingkungan dan Budaya dari Kegiatan Pelestarian Hutan**

Efektivitas dari program REDD akan lebih tinggi jika manfaat lingkungan dan budaya dari kegiatan pelestarian hutan tinggi. Semakin tinggi manfaat dari hutan yang dilestarikan, maka efektivitas skema REDD juga diharapkan akan meningkat.

■ **Ketersediaan Lahan Pengganti**

Skema REDD di suatu kawasan hutan mungkin tidak begitu efektif jika di sekitar lokasi tersebut terdapat lahan yang tersedia untuk menggantikan fungsi kawasan hutan yang diusulkan untuk REDD

■ **Leverage dana-dana pendamping**

Semakin tinggi *leverage* dana-dana pendamping yang berasal dari sumber-sumber pendanaan yang berbeda akan meningkatkan kesempatan untuk keberhasilan pelaksanaan REDD. Efektivitas dan kepercayaan dari suatu skema REDD akan lebih kuat dengan peningkatan partisipasi dari entitas lainnya sebagai tambahan sumber pendanaan.

- 6) Berdasarkan tingkat kepentingan dan keberterimaan para pihak terhadap berbagai jenis kebijakan fiskal hijau yang meliputi: penerapan *rewards* dan *punishment* untuk mewujudkan sistem perimbangan keuangan yang lebih ramah lingkungan, penerapan prinsip pencemar membayar (*polluter pays principle*), valuasi ekonomi sumberdaya hutan, penerapan PDB hijau sebagai neraca pendamping, pengalihan hak membangun/*purchasing development right* (PDR), mekanisme pembangunan bersih/*Clean Development Mechanism* (CDM), skema pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (REDD), mekanisme insentif hulu-hilir, dan pengalihan hutang untuk pelestarian alam/*debt for nature swap* (DNS), diperoleh rekomendasi kebijakan sebagaimana disajikan dalam **Tabel 6-2**.

Tabel 6-1: Keberterimaan Para Pihak dan Rekomendasi Kebijakan Fiskal Hijau

Jenis Kebijakan	Pengaruh Terhadap PDB Kehutanan	Pengaruh Terhadap PDB Nasional	Resistensi	Urgensi	Rekomendasi Kebijakan
<i>Rewards & punishment</i> dana bagi hasil pengelolaan SDA	Tidak diketahui	Tidak diketahui	Rendah-sedang	Tinggi	Penyempurnaan UU Perimbangan Keuangan Pusat Daerah
Denda bagi penghasil polusi dan kompensasi bagi daerah terdampak	Tidak diketahui	Tidak diketahui	Sedang-tinggi	Sedang	Penyempurnaan UU Lingkungan Hidup atau UU Mitigasi Bencana
Valuasi ekonomi SDH	Meningkatkan validitas data	Meningkatkan validitas data	Rendah	Sedang	Peraturan Menteri/Menteri Koordinator
PDB Hijau, termasuk jasa lingkungan	Meningkat (besar)	Meningkat (sedang)	Rendah-sedang	Tinggi	Penyempurnaan UU atau minimal PP
<i>Purchasing Development Right</i> (PDR)	Tidak ada	Tidak diketahui	Rendah-sedang	Sedang	Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah
<i>Clean Development Mechanism</i> (CDM)	Meningkat (kecil)	Meningkat (sangat kecil)	Tinggi	Rendah	Peraturan Menteri
<i>Reducing Emission from Deforestation & Forest Degradation</i> (REDD)	Meningkat (kecil)	Meningkat (sangat kecil)	Rendah	Sedang	Peraturan Menteri
Insentif Hulu-Hilir & Kompensasi Manfaat Tata Air	Meningkat (sangat besar)	Meningkat (besar)	Rendah	Tinggi	Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah
<i>Debt for nature swap</i>	Meningkat (kecil-sedang)	Meningkat (kecil)	Rendah-sedang	Sedang	Undang-Undang /Peraturan Pemerintah

Sumber: Nurrochmat et al. (2010)

- 7) Skema REDD dapat dilaksanakan jika dan hanya jika memenuhi kriteria efektivitas, efisiensi, dan pemerataan. Beberapa komponen berikut ini direkomendasikan untuk diatur dalam rangka melaksanakan skema pembangunan rendah karbon yang efektif (Tabel 6-3).

Tabel 6-2: Komponen-Komponen Penting Dalam Implementasi Pembangunan Rendah karbon

Komponen	Rekomendasi Jenis Peraturan	Tingkat Kepentingan
1. BATASAN PROPONEN		
▪ Produsen/penjual	Permen, Perda, BB	Penting
▪ Pembeli	Permen, Perda, BB	Penting
▪ Lokasi	UU, PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Tipe skema (AR-CDM, REDD, dsb.)	PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Para pihak terkait dan posisinya	Permen, Perda, BB	Penting
2. KETENTUAN PENJUALAN & PEMBELIAN		
▪ Volume	Permen, Perda, BB	Penting
▪ Waktu pelaksanaan	Permen, Perda, BB	Penting
▪ Jenis obyek yang diperdagangkan	UU, PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Periode waktu dan frekuensi verifikasi	Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Pembayaran (waktu dan metode)	Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Mata uang	BB	Penting
▪ Opsi pembelian untuk kredit tambahan	BB	Penting
3. PENGEMBANGAN & IMPLEMENTASI PROYEK		
▪ Tanggung jawab untuk implementasi proyek (validasi, registrasi)	PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Monitoring reduksi/penghapusan emisi	PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Verifikasi/sertifikasi	PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting
4. BIAYA & PAJAK	PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Tanggung jawab untuk biaya validasi, registrasi, verifikasi/sertifikasi	PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Tanggung jawab untuk pajak ekspor/internasional dan domestik	UU, PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting
5. KEGAGALAN & PERBAIKAN		Sangat penting
▪ Provisi tak terduga	Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Kejadian kegagalan	Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Periode waktu memperbaiki kegagalan	Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Berakhirnya kegiatan	PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Upaya perbaikan-perbaikan	Permen, Perda, BB	Sangat penting
6. KETENTUAN UMUM		Sangat penting
▪ Ketentuan pelaksanaan	UU, PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Assignment	Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Amandemen	Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Force Majeure	Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Representasi & penjaminan	Permen, Perda, BB	Sangat penting
▪ Kompatibilitas dengan kebijakan national & UNFCC	UU, PP, Permen, Perda, BB	Sangat penting

Sumber: diolah dari ERPA-UNDP. Catatan: UU=Undang Undang, PP=Peraturan Pemerintah dan/atau Peraturan Presiden, Permen=Peraturan Menteri, Perda=Peraturan daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah, BB = Business to Business Agreement (perjanjian antar perusahaan/individu)

- Barber, C.V, Johnson, N.C and E. Hafild. 1994. *Breaking the Logjam: Obstacles to Forest Policy Reform in Indonesia and the United States.* World Resources Institute. New York.
- Birner, R. 2000. *Analytical Methods in the Social Sciences.* Institute of Rural Development. Georg-August University, Göttingen.
- Dearing, J.W and E.M. Rogers. 1996. *Agenda Setting.* Thousand Oaks. SAGE.
- Dunn, W.N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Public Policy Analysis: An Introduction).* Gadjah Mada University Press.
- Ekayani, M. 2011. *Comparison of Discourses in Global & Indonesian Media and Stakeholder's Perspectives on Forest Fire.* Diss. Chair of Forest Policy and Nature Conservation. University of Goettingen.
- Engel, S., Pagiola, S and S. Wunder. 2008. *Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues.* *Ecological Economics* 65 (2008) 663-674. Elsevier.
- Graham, J., Amos, B and T. Plumptre. 2003. *Principles for Good Governance in the 21st Century.* Policy Brief No.15 – August 2003. Institute on Governance. Ottawa, Canada.
- Islamy, M.I., 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara.* Penerbit Bumi Aksara. Jakarta.
- Krauss, M. 1999. *Property Rules vs. Liability Rules.* George Mason University School of Law, In: *Encyclopedia of Law and Economics*, B. Bouckaert and G. De Geest (eds.), Cheltenham, Edward Elgar, 1999.
- Krott, M. 2005. *Forest Policy Analysis.* Dordrecht : Springer.
- Litvack, J., Ahmad, J and R. Bird. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries.* The World Bank. Washington, D.C.
- McCombs, M. and D.L. Shaw. 1972. *The agenda-setting function of the mass media.* *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-185.

- Meadow, R.B. 1980. *Politics as Communication*. ABLEX Publishing, Norwodd.
- Meinzen-Dick, R and A. Knoxx. 1999. *Collective Action, Property Rights and Devolution of Natural Resources Management. A Conceptual Framework*. Proceeding of the International Conference in Puerto Azul, the Philippines. DSE. Feldating, Germany.
- Nurrochmat, D.R and H. Purwandari. 2006. *Politik Desentralisasi Pemerintahan Desa*. UNDP-PSP3 IPB, Bogor.
- Nurrochmat, D.R and M.F. Hasan (Ed.). 2010. *Membongkar Mitos dan Fakta Seputar Kehutanan*. INDEF, Jakarta.
- Nurrochmat, D.R, Solihin, I, Ekayani, M dan A. Hadianto. 2010. *Neraca Pembangunan Hijau: Konsep dan Implikasi Bisnis Karbon dan Tata Air di Sektor Kehutanan*. IPB Press, Bogor.
- Pagiola, S and G. Platais. 2007. *Payments for Environmental Services: From Theory to Practice*. World Bank, Washington.
- Parks, M.S. 2009. *Media discourse in Forest Communication: the issue of forest conservation in the Korean and global media*. Cuvillier Verlag, Goettingen.
- Stein, E.R., McLeod, A.H and M. Hyde. 2001 (Project leaders). *Purchase of Development Rights: Conserving Lands, Preserving Western Livelihoods*. A publication from the Western Governors' Association, Trust for Public Land, and National Cattlemen's Beef Association.
- Suharto, E. 2005. *Analisis Kebijakan Publik. Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Penerbit Alfabeta. Bandung.
- Suparmoko, M and D.R. Nurrochmat. 2005. *Urgensi Implementasi PDRB Hijau di Sektor Kehutanan. Laporan Kajian*. Badan Planologi Kehutanan. Departemen Kehutanan, Jakarta.
- [UNDP] United Nations Development Program. 1997. "Governance and Sustainable Human Development.
- Von Prittwitz, v. 1990. *Das Katastrophenparadox: Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*, Opladen: Leske Budrich.
- Wahab, S.A. 2004. *Analisis Kebijaksanaan. Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua. Penerbit Bumi Aksara. Jakarta.
- Weber, M. [1947] 1997. *The Theory of Social and Economic Organization*. Free Press.

**TELAAH KERANGKA INFRASTRUKTUR DAN
MEKANISME PENGELOLAAN HUTAN BERKELANJUTAN
(SFM) SEBAGAI OPSI PENTING DALAM PENURUNAN EMISI
DARI DEFORESTASI DAN DEGRADASI HUTAN (REDD)**

Dr. Dodik Ridho Nurrochmat



KEMENTERIAN KEHUTANAN



ITTO

RED-PD 007/09 Rev. 2 (F)

Peningkatan Stok Karbon untuk Mengurangi Emisi dari
Deforestasi dan Degradasi Hutan melalui Inisiatif
Pengelolaan Hutan Lestari di Indonesia

Ged. Mangala Wanabhakti Blok IV
Lt. 7 Ruang A709
Jl. Gatot Soebroto, Senayan, Jakarta
Indonesia 10270

Tel : +62-21-5703246 ext. 5400

Fax: +62-21-37750400

E-mail : ittoredpd7@gmail.com

Website : <http://www.red-pd79.org/>