

BAB IV

A. IMPLEMENTASI PERATURAN HUKUM TENTANG *REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION (REDD)* DI INDONESIA

1. Peraturan Hukum Pelaksanaan REDD di Indonesia

Proses penentuan kebijakan yang terkait dengan REDD di Indonesia didominasi oleh pendekatan dari atas ke bawah (*top down*). Hal ini dapat dimengerti mengingat sebagian besar delegasi dalam konferensi para pihak adalah pegawai pemerintah. Merekalah yang memperoleh informasi pertama dan mereka pulalah yang diberi kewenangan oleh konvensi perubahan iklim dalam menentukan posisi di meja perundingan dan pelaksanaan kegiatan REDD di kemudian hari.

Diawali dengan pembentukan *Indonesian Forest-Climate Alliance (IFCA)*, pemerintah mengundang partisipasi berbagai pihak untuk mencermati rancang bangun REDD. Kelompok ini kemudian merumuskan perlunya kerangka kebijakan yang terkait dengan :

- 1) Penentuan tingkat emisi acuan
- 2) Strategi penggunaan lahan
- 3) Pemantauan
- 4) Mekanisme keuangan
- 5) Pembagian keuntungan dan tanggung jawab

Untuk mematangkan proses kebijakan yang akan ditempuh, pemerintah selanjutnya mengusulkan rancangan kesiapan (*Readiness Plan, R-Plan*) kepada Bank Dunia untuk menunjang pelaksanaan REDD di Indonesia. Selain kelima komponen diatas, di dalam R-Plan juga diuraikan rencana penilaian dampak REDD terhadap kondisi sosial dan lingkungan serta investasi untuk pengembangan kapasitas. Bersamaan dengan ini, usulan lain juga diajukan kepada *UN-REDD*, sebuah program kolaborasi badan-badan PBB (FAO, UNEP dan UNDP), khususnya yang menyangkut kerjasama lintas sektor di Indonesia.

Sementara itu kalangan masyarakat madani (*civil society*) dan pemangku kepentingan (*Stakeholders*) di luar pemerintah lebih banyak bersikap menunggu atau member respon terhadap ajakan pihak ketiga, termasuk dari masyarakat madani dan investor dari luar negeri. Berbagai kegiatan uji coba (*demonstrasi activities*) sudah dilakukan di beberapa daerah. Konsultasi publik juga telah dilakukan dengan dukungan yang terbatas dari pemerintah daerah yang belum sepenuhnya memahami proses REDD, oleh karena itu dalam fase persiapan ini pemerintah akan banyak berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan untuk dapat memposisikan mereka dalam kebijakan REDD secara utuh baik pada tingkat nasional maupun daerah.

Sejak penyelenggaraan COP di Bali pemerintah Indonesia dalam hal ini Departemen Kehutanan sangat giat mengembangkan perangkat hukum atau peraturan yang terkait langsung dengan REDD. Diantara

perangkat tersebut terdapat tiga peraturan menteri yang telah resmi diundangkan²⁷, yaitu :

- 1) Permenhut No. P. 68/Menhut-II/2008 Tentang Penyelenggaraan *Demonstration Activities* Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD).

Pada dasarnya menguraikan prosedur permohonan dan pengesahan kegiatan demonstrasi REDD, sehingga metodologi, teknologi dan kelembagaan REDD dapat dicoba dan dievaluasi.

- 2) Permenhut No. P. 30/Menhut-II/2009 Tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD).

Mengatur tata cara pelaksanaan REDD, termasuk persyaratan yang harus dipenuhi pengembang, verifikasi dan sertifikasi serta hak dan kewajiban pelaku REDD. Hingga saat ini ketentuan mengenai penetapan tingkat emisi acuan sebagai pembanding bum ditetapkan.

- 3) Permenhut No. P. 36/Menhut-II/2009 Tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung.

Mengatur izin usaha REDD melalui penyerapan dan penyimpanan karbon. Di dalamnya juga diatur perimbangan keuangan, tata cara pengenaan, pemungutan, penyeteroran dan penggunaan penerimaan negara dari REDD. Peraturan ini membedakan antara kegiatan

²⁷ www.dephut.go.id

penyerapan dan penyimpanan karbon di berbagai jenis hutan dan jenis usaha.

Meski berhubungan dengan REDD, ketiga kebijakan tersebut memiliki acuan pembentukan yang berbeda. Dua kebijakan yang pertama merupakan tindak lanjut dari keputusan SBSTA dalam COP 13 di Bali yang mendorong terselenggaranya berbagai demonstrasi activities atau aktivitas uji coba, untuk menemukan metodologi REDD yang memadai. Di sisi lain, kehadiran Permenhut No. P. 30/Menhut-II/2009 juga dipicu oleh semakin merajalelanya inisiatif REDD di daerah yang berpotensi menggadaikan asset bangsa (hutan) tanpa kontrol memadai dari kerangka hukum yang ada. Karena itu, permenhut REDD dibentuk ala kadarnya agar bisa mengatur lalu lintas REDD yang terdiri dari berbagai warna proposal, baik skema sharing benefit, jangka waktu, bentuk hubungan hukum, penyelesaian sengketa dan sebaliknya.²⁸

Sementara Permenhut No. P. 36/Menhut-II/2009 merupakan mengenai pemanfaatan jasa lingkungan (PJJ) berupa penyerapan karbon (*carbon sequestration*) dan penyimpanan karbon (*carbon sink*). Konsep pemanfaatan jasa lingkungan sudah tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik secara langsung maupun tidak langsung. Beberapa contoh pengaturan mengenai pemanfaatan jasa lingkungan :

²⁸ Nur Masripatin dalam Seminar dan Lokakarya Masyarakat Sipil dalam REDD, Hotel Cemara, Jakarta 29 Juli 2009

Tabel I

Contoh peraturan perundang-undangan mengenai pemanfaatan jasa lingkungan

No	Peraturan	Isi
1.	UU No. 50 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	Pasal 34 ayat (3) : Untuk kegiatan Kepariwisataan dan rekreasi , pemerintah dapat memberikan hak penguasaan atas zona pemanfaatan taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam dengan mengikut sertakan rakyat.
2.	UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Pasal 26 ayat (1) : Pemanfaatan hutan lindung dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu.
3.	PP No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Perencanaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan	Pasal 1 angka 6 : Pemanfaatan jasa lingkungan adalah kegiatan untuk memanfaatkan potensi jasa lingkungan dengan tidak merusak lingkungan dan mengurangi fungsi utamanya.

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

2. Kelembagaan dan Distribusi

Meski memiliki latar belakang alasan hukum yang berbeda, namun dalam kaitannya dengan REDD, ketiga peraturan tersebut memiliki karakter yang sama, terutama dalam dua skema yakni *baseline* dan skema keuangan. Dalam merancang dan mengevaluasi *baseline*, beberapa aspek yang bisa diperiksa dari ketiga peraturan diatas adalah kelembagaan pemerintah dalam merespon partisipasi, masalah hak terutama hak atas tanah dan *free prior informed consent*.

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

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

Tabel II**Lembaga yang memiliki otoritas terkait skema REDD menurut****Permenhut No. P. 30/Menhut-II/2009**

No	Tahapan Skema REDD	Otoritas Yang Mengusulkan Atau Memutuskan	Partisipasi Otoritas non-Kehutanan
1.	Penetapan referensi emisi nasional	Dirjen Planologi Kehutanan	Tidak diatur
2.	Syarat-syarat proposal	Mengikuti Permenhut	Tidak diatur
3.	Alasan hak	Mengikuti jenis hak/izin dalam peraturan di bidang kehutanan	Tidak diatur
4.	Tim penilai proposal	Komisi REDD di bawah menteri kehutanan	Tidak diatur
5.	Lokasi proyek	Pemrakarsa proyek REDD	Tidak diatur
6.	Terima atau tolak permohonan	Menteri Kehutanan	Tidak diatur
7.	Verifikasi	Lembaga penilai independen yang berada di bawah koordinasi komisi REDD	Tidak diatur
8.	Sertifikasi	Komisi REDD	

9.	Akreditasi lembaga verifikasi	Komite akreditasi nasional	Tidak diatur
10.	Distribusi <i>benefit</i>	Pemrakarsa proyek REDD	Tidak diatur

Tabel III

Lembaga yang memiliki otoritas terkait usaha karbon menurut

Permenhut No. P. 36/Menhut-II/2009

No	Tahapan Skema Ijin Usaha PAN/RAB Karbon	Otoritas Yang Mengusulkan atau Memutuskan	Partisipasi Otoritas non-Kehutanan
1.	Syarat-syarat permohonan	Mengikuti Pasal 5 ayat (2) & (3) serta Pasal 7 ayat (1) & (2)	Tidak diatur
2.	Alas hak permohonan	Mengikuti regim hak/izin dalam peraturan di bidang kehutanan	Tidak diatur
3.	Tim penilai permohonan izin	Tim teknis sektor kehutanan	Tidak diatur
4.	Lokasi proyek	Pemrakarsa/pengembang proyek	Tidak diatur
5.	Terima atau tolak permohonan	Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota	Tidak diatur

6.	Verifikasi	Konsultan dan penilai independen	Tidak diatur
7.	Sertifikasi	Sumir	Tidak diatur
8.	Distribusi benefit	<p>Diatur permenhut ini, tergantung jenis izin.</p> <p>Contoh :</p> <p>Hutan rakyat :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah : 10 % • Masyarakat : 70 % • Pengembang : 20 % <p>Hutan Adat :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah : 10 % • Masyarakat : 70 % • Pengembang : 20 % <p>Hutan Tanaman :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah : 20 % • Masyarakat : 20 % • Pengembang : 60 % 	

Dua tabel ini menunjukkan bahwa hampir semua proses dalam skema REDD maupun izin usaha karbon yang berkaitan dengan REDD dikendalikan secara sektoral oleh kehutanan dan sebagiannya menjadi

inisiatif pemrakarsa atau investor REDD atau karbon. Letak kata kunci bahwa REDD merupakan salah satu skema pemanasan global yang harus didukung dan arena itu melibatkan berbagai *stakeholders*, sama sekali tidak terlihat dalam dua peraturan ini.

Masyarakat yang berada di sekitar maupun di dalam kawasan hutan, tempat lokasi proyek REDD maupun ijin usaha karbon diberikan juga tidak mendapat peran signifikan dalam dua permenhut ini, baik selaku pemegang hak maupun kelompok yang mendapat *benefit*. Ada asumsi formal disana bahwa di kawasan hutan produksi, hutan alam, hutan tanaman dan kesatuan pengelolaan hutan merupakan wilayah dengan status hukum *per se* tanpa penghuni. Kenyataannya, di wilayah-wilayah itu intensitas konflik antara masyarakat yang sudah menghuni kawasan tersebut sejak lama dengan pemerintah atau investor tidak kurang-kurang dari hari ke hari. Skema REDD dalam konteks *benefit* (pembagian keuntungan) untuk masyarakat hanya nampak dalam distribusi *benefit* untuk hutan adat, hutan desa dan hutan rakyat. Namun dalam kenyataannya, sangat sedikit masyarakat yang mengakses tiga jenis hak ini. Sebagian besar penguasaan mereka atas kawasan hutan berstatus tanpa surat.

Di sisi lain, daerah REDD dalam skema yang berkembang saat ini adalah kawasan yang diharapkan bebas kebocoran (*leakage*). Segala aktivitas di wilayah itu yang akan mengeluarkan karbon harus dihindari. Artinya, sedapat mungkin kawasan itu jauh dari aktivitas manusia, suatu

bentuk kebijakan yang pernah berlangsung dalam regim konservasi. Dalam konsep seperti itu, secara normatif aktivitas manusia di wilayah REDD adalah sesuatu yang *illegal*. Dalam hal ini, tidak melibatkan masyarakat di sekitar atau di dalam kawasan hutan dalam pemilihan lokasi REDD maupun skema-skema yang menyertainya, cepat atau lambat akan menambah konflik di kawasan hutan. Apalagi, skema ini sarat dengan perhitungan *benefit* ekonomi. Jika dibandingkan dengan skema konservasi yang lebih banyak bersentuhan dengan *benefit* ekologis dari pada *benefit* ekonomi, nampaknya skema REDD merupakan konservasi jilid dua yang lebih sarat dengan potensi kriminalisasi terhadap masyarakat di sekitar atau dalam kawasan hutan.

Baseline REDD, terutama yang berhubungan dengan lokasi, hanya akan menguntungkan komunitas di dalam dan sekitar kawasan hutan jika persoalan tenure diintegritaskan dalam berbagai proposal REDD dan ditindaklanjuti dalam bentuk pengukuhan kawasan milik masyarakat. Jika REDD diusulkan di kawasan milik masyarakat maka prinsip yang berlaku adalah *free and prior informed consent*. Disana, masyarakat selaku pemegang hak memperhitungkan segala sesuatu dan pada giliran berikutnya memutuskan apakah menerima atau menolak REDD. Jika menerima, maka perhitungan *benefit* pun akan lebih jelas karena berbasis pada status hak yang lebih pasti. Ke depan, kemungkinan untuk bocor sangat lah kecil karena disitu berlaku postulat hukum properti yang sudah lazim diterima, yakni masyarakat selaku pemilik kawasan tidak mungkin merusak hutan

miliknya sendiri. Mereka pasti berjuang dengan cara sendiri untuk mencegah deforestasi. Dengan demikian mencegah kebocoran. Logika ini menjadi usulan kelangan masyarakat sipil yang belum sekalipun diintegrasikan dalam kebijakan, baik dalam regim konservasi maupun dalam rencana skema REDD yang sudah ada.

B. FAKTOR-FAKTOR KELEMAHAN DARI PERATURAN HUKUM TENTANG *REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION* DI INDONESIA

1. Kedudukan Hukum Peraturan Menteri

Kehadiran Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang disahkan pada tanggal 22 Juni 2004 dan mulai dilaksanakan pada tanggal 1 November 2005 telah memberikan arahan yang jelas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah, karena dengan kehadirannya telah memberikan landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan maupun partisipasi masyarakat. Hal ini sangat disadari sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dimaksud, terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang diatur secara tumpang tindih baik peraturan dari masa colonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka. Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 merupakan amanat dari Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat Nomor III/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, dimana dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 hanya mengakui 5 jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (4) adanya pengakuan terhadap jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa peraturan menteri hanya diakui keberadaannya berdasarkan Pasal 7 ayat (4) sepanjang diperintahkan (delegasi), padahal diakui bahwa menteri merupakan pembantu presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dan dalam pasal 17 ayat (3) dinyatakan bahwa setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan demikian dari rumusan tersebut dapat dinyatakan ada kewenangan yang secara *atributif* (melekat) pada menteri, sehingga sesuai dengan kewenangan tersebut seharusnya melekat juga kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas dan fungsinya melalui peraturan menteri.

Sesuai dengan makna konotasi bahwa atribusi merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada suatu lembaga negara/lembaga pemerintahan. Kewenangan atribusi ini melekat terus menerus dan dapat dilakukan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan. Sementara itu, makna konotasi delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan secara tegas maupun tidak tegas. Delegasi kewenangan ini selalu bersifat sementara dalam arti kewenangan tersebut dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan kewenangan tersebut masih ada. Selain itu permasalahan dalam jenis peraturan perundang-undangan ini akan memberikan pertanyaan balik, bahwa dengan adanya rumusan materi muatan peraturan perundang-undangan dalam rumusan Bab III dari Pasal 9 sampai dengan Pasal 14 telah memberikan makna tidak adanya pengakuan terhadap peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana diamatkan Pasal 7 ayat (4) karena materi muatan yang akan diatur tidak disebutkan secara limitatif dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2004.

Kaitannya dengan REDD dimana pemerintah dalam implementasinya mengatur dalam bentuk peraturan menteri kehutanan ada beberapa tuntutan baik di level internasional maupun nasional yang mengarahkan kebijakan tersebut, yang pertama dalam negoisasi dan

beberapa keputusan di internasional pemerintah mengambil posisi untuk ikut meratifikasi REDD. Salah satu yang harus dipenuhi adalah regulasi ditingkat nasional mengenai REDD karena harus selesai dalam waktu yang singkat dan tupoksinya banyak mempengaruhi di sektor kehutanan maka kementerian kehutanan sebagai pemeran utama untuk memproses dan mengimplementasikan REDD, sehingga peraturan menteri kehutanan (PERMENHUT) menjadi pilihan. Padahal keterkaitan antar lembaga negara yang lain cukup banyak seperti bapenas, kementerian luar negeri, kementerian lingkungan hidup, kementerian dalam negeri, termasuk lembaga-lembaga langsung dibawah presiden (UKP4 dan Pokja perubahan iklim), mengapa tidak ditarik dalam peraturan yang lebih tinggi persoalannya di tingkat internasional kepastian *legally binding* soal REDD juga belum disepakati bersama, namun baru setingkat prinsip dan implementasinya pada dataran persiapan.²⁹

2. Sumber Pendanaan

Dua aspek yang bisa ditelusuri adalah sumber pendanaan dan alokasi pendanaan. Permenhut 30/2009 tidak menyebut secara tegas sumber pendanaan, tetapi secara implisit menggambarkan perdagangan sertifikat yang merupakan bagian dari skema pasar. Penyebutan secara tegas muncul dalam Permenhut 36/2009, dimana sumber pendanaan adalah

²⁹ Hasil wawancara dengan Rudi Zapariza, *Project Leader WWF Indonesia, Sintang Melawi Office*, dalam penelitian "Implementasi Peraturan Hukum tentang Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) di Indonesia" tanggal 20 Februari 2011.

- 1) Dana sendiri
- 2) Corporate social responsibility (CSR)
- 3) Dana hibah

Sumber pendanaan karbon dalam Permenhut 36/2009 agak membingungkan secara hukum. Pertama-pertama izin usaha karbon merupakan skema pemanfaatan jasa yang pasti mendapat kontraprestasi atau keuntungan langsung. Dalam hal ini, penyebutan CSR sebagai sumber pendanaan sangat berbeda dengan ketentuan tentang fungsi CSR dalam UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dalam Pasal 74 ayat (1) disebutkan bahwa “Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan”. Selanjutnya dalam Pasal (1) angka 3 diberi definisi, “tanggung jawab sosial dan lingkungan adalah komitmen perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya”. Secara konseptual dan sejarahnya pun CSR adalah investasi sosial untuk pemberdayaan masyarakat, bukan investasi komersial.³⁰

Sementara izin usaha karbon adalah investasi komersial yang berusaha mencari keuntungan ekonomi langsung. Karena itu, menempatkan CSR sebagai sumber pendanaan merupakan bentuk

³⁰ Hendrik Budi Untung, 2008, *Corporate Social Responsibility*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 1-12

penyimpangan atas fungsi CSR. Seharusnya, CSR dikembalikan ke mandatnya sebagai salah satu kontribusi perusahaan bagi pengembangan kehidupan karyawan maupun komunitas di sekitar lokasi operasi perusahaan.

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

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

3. Masyarakat Lokal dan Adat

REDD direspon dalam situasi politik sumber daya alam yang rumit dan kompleks. Hingga saat ini, berbagai persoalan pelik dalam kaitannya

dengan penguasaan sumber daya dan distribusi manfaat terus berlanjut. Persoalan tersebut justru muncul dari kebijakan pemerintah yang mengabaikan keberadaan masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan. Tercatat dua level kebijakan yang belum atau sama sekali tidak memperjelas hak masyarakat atas kawasan maupun benefit dari hutan, yakni :

1) Hukum dan kebijakan otoritarian di masa lalu

Hingga kini masih banyak hukum dan kebijakan masa lalu yang mencederai hak masyarakat di sekitar maupun dalam kawasan hutan tapi terus dipertahankan pemerintah. Misalnya, regim *tenure* yang ada hanya menyediakan pintu bagi penguasaan negara dan mengabaikan penguasaan komunal sejumlah komunitas adat yang dipertahankan sangat lama, bahkan setua usia komunitas tersebut. Akibat pengabaian tersebut, banyak keputusan peruntukan kawasan hutan tempat banyak komunitas hidup, ditetapkan oleh pemerintah tanpa sepengetahuan komunitas-komunitas tersebut. Sekonyong-konyong wilayah mereka mereka menjadi hutan lindung, kawasan konservasi, daerah pertambangan dan peruntukan lainnya yang membuat akses komunitas-komunitas tersebut terhadap manfaat hutan semakin terbatas bahkan hilang. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan secara tegas menguraikan bahwa konsep penguasaan negara antara lain memberi legitimasi hukum bagi pemerintah untuk mengambil tindakan yang perlu dalam menjamin peruntukan berbagai

wilayah di Indonesia. Pemerintah tidak diwajibkan untuk meminta kesediaan komunitas menyetujui peruntukan suatu wilayah yang terkait dengan hak hidup komunitas tersebut. Berbagai peraturan perundang-undangan hanya merekomendasikan atau mengajak pemerintah untuk mensosialisasikan kebijakannya mengenai peruntukan tersebut³¹.

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

Contoh yang bisa dipetik adalah program pemukiman kembali suku terasing di Sulawesi Tengah membuat banyak komunitas dipindah secara paksa dari kampung halamannya agar target pemerintah mendorong warga petani sawah dan berbagai ukuran kemajuan lainnya dapat terwujud. Meski berjuang mengubah kultur

³¹ Lihat UU Konservasi No. 5 Tahun 1990 yang memberi wewenang bagi pemerintah menetapkan kawasan konservasi tanpa sedikitpun representasi komunitas. Demikian halnya PP No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum, bukan meminta persetujuan warga.

dari peladang menjadi petani sawah sangatlah sulit, di samping luas tanah yang terbatas, komunitas yang dipindah-pindah tersebut dilarang masuk atau mengakses wilayah dalam kawasan Taman Nasional Lore Lindu demi kepentingan Konservasi³².

Dala situasi regim hukum yang menempatkan rakyat dalam posisi tidak bebas memilih, skema REDD bisa menjadi keputusan pemerintah yang potensial mengulangi litany penderitaan banyak komunitas. REDD yang dibingkai oleh spirit mendapatkan untung akan lebih potensial menekan komunitas karena iming-iming benefit di belakangnya. Boleh jadi, rancangan definisi deforestasi akan melarang membuka kebun dan aktivitas pertanian yang dianggap melanggar pakem skema REDD. Disitu, regim REDD akan menjadi ancaman baru bagi komunitas lokal.

2) Pengakuan hak dan masyarakat adat

Pasca reformasi, ada banyak perubahan dalam cara mengurus dan mengatur negara termasuk dalam menempatkan posisi masyarakat lokal yang telah termarginalkan. Sejumlah undang-undang mengatur tentang pengakuan masyarakat adat. Beberapa contoh bisa disebutkan UU No. 7 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan mengatur tentang perlunya membuat format dan formulasi model pendidikan yang merespon kebutuhan masyarakat adat, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur mengenai keharusan pemerintah daerah

³² Perkumpulan Bantaya, 2005, Catatan Dari Desa Tentang Desa, Palu

mengakui masyarakat adat agar hutan adatnya bisa segera diakui, UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air mengakui pola-pola pengaturan air berbasis adat, UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menerima identitas masyarakat adat sebagai pemohon dalam mengajukan judicial review undang-undang.

Meski mengalami kemajuan, pada bagian lain peraturan-peraturan tersebut justru membatasi secara ketat pengakuan masyarakat adat lewat sejumlah prosedur yang rumit. Misalnya, UU No. 41 Tahun 1999 dan peraturan turunannya memiliki tiga level tahapan prosedur sebelum masyarakat adat bisa mendapatkan pengakuan atas hutan adatnya. Prosedur yang rumit dan makan biaya sudah merupakan kelaziman dalam birokrasi di Indonesia, apalagi jika prosedurnya berlapis-lapis seperti yang tersedia bagi masyarakat adat. Selain itu, tidak ada kelembagaan yang secara khusus diberi mandat untuk menindaklanjuti pengakuan yang dimaksud oleh berbagai undang-undang tersebut. Mesti memerintahkan pengakuan lewat peraturan daerah, namun tanpa memberi mandat kelembagaan yang jelas, pemerintah daerah juga bingung dan kesulitan mewujudkan pengakuan tersebut dalam level operasional.³³

Tanpa memberi ruang yang tepat dan kesempatan yang memadai bagi masyarakat adat untuk mewujudkan haknya yang pernah terpenjara di masa lalu, skema-skema REDD justru hadir dalam situasi

³³ Rikardo, 2006, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Hukum Adat*, UNDP, Jakarta

diamana masyarakat adat sedang memperjuangkan haknya atas kawasan hutan. Dalam situasi penguasaan kawasan yang belum pasti, REDD justru hadir mendukung para pemegang konsesi yang memiliki bukti penguasaan yang sah. Apalagi bila tawarannya adalah skema pasar yang menghendaki bukti tertulis, meminta adanya hak yang diakui secara formal yang tidak dimiliki komunitas adat. Disitu, komunitas adat justru semakin jauh dari akses. REDD dalam konteks itu bisa menjadi ancaman bagi komunitas adat.

Berbagai rujukan internasional telah tersedia untuk melindungi masyarakat adat atau komunitas lokal. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)* merupakan salah satu rujukan yang bisa dijadikan acuan untuk merumuskan perlindungan yang memadai bagi masyarakat adat. Hak-hak seperti *free and prior informed consent* telah tertuang disana dan potensial menjadi panduan dalam menerapkan skema REDD³⁴.

REDD dalam bentuk yang penuh dengan bahaya. Ada resiko akan semakin meminggirkan masyarakat adat dan komunitas yang bergantung pada hutan, dan memfasilitasi kehancuran hutan. Sementara ada beberapa cacat substansi dengan REDD, adanya beberapa persoalan teknis berarti kemungkinan memiliki nilai kegagalan yang cukup tinggi.

³⁴ Global Forest Coalition, May 2009, *Forest and Climate Change: An Introduction to the Role of Forests in the UN Climate Change Negotiation*, hal 14