

PEMANASAN GLOBAL, SKEMA GLOBAL DAN IMPLIKASINYA BAGI INDONESIA

Oleh : Berry Nahdian Forqan¹

Abstract

Indonesia has been the focus of much international attention over recent years due to its increasingly prominent role in creating greenhouse gas emissions. It has emerged the third highest carbon dioxide emitting country in the world after the United States and China. During the meeting of the 13th Conference of the Parties (COP-13) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in Bali in 2007, Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing countries (REDD) emerged as a prominent component of any future efforts to mitigate climate change. REDD aims to stabilise the atmospheric concentration of CO₂ at as low a level as possible through a system of financial reward for halting or slowing rates of deforestation. But in the reality, what is happen now is only about emission trading. Another concern with linking REDD to markets relates to the issue of national sovereignty over natural resources. Both at the national and community levels we may see a loss of autonomy over natural resources as third parties gain increasing influence over natural resource decisions. There is significant inconsistency between stated government aims regarding forest protection and official government policy. While the government publicly declares its intentions to effectively tackle climate change and reduce forest destruction, it just the last 12 months it has established a number of damaging regulations which seek to do just the opposite. And Finally, in February 2009, the Agriculture Ministry issued a decree allowing businesses to convert millions of hectares of peatlands into oil palm plantations. Opening up these peatland areas risks releasing huge amounts of CO₂ into the atmosphere. The decree has been conditionally approved by the Environment Minister and is expected to go into force later this year. The decision is strangely at odds with the Agriculture Ministry's previous

¹ Direktur Eksekutif Nasional Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI).

position - in 2007 it released a letter asking governors to stop the conversion peatlands into oil palm plantations. This stark contradiction has led to claims that the government is attempting to satisfy powerful business interests in the lead up to the general election later this year. The Indonesian government's commitment to real and meaningful reductions in deforestation must be seriously questioned when such glaring inconsistencies abound.

Global warming is not anywhere near the most important problem facing the world
(B. Lomborg. The skeptical environmentalis Cambridge University Press 2001)

A. Pendahuluan

Perubahan iklim yang terjadi sekarang ini adalah wujud nyata dari gagalnya model pembangunan global (*global development models*).² Pernyataan ini telah disepakati bersama dalam konsolidasi *civil society organization* di Jakarta pada tanggal 27 September 2007 lalu, sebagai bagian dari pengayaan strategi kampanye perubahan iklim WALHI dan Ornop sipil lainnya.

Pernyataan ini tidaklah berlebihan mengingat dari banyaknya penelitian yang menunjukkan bahwa keserakahan manusia dan penjarahan besar-besaran terhadap sumber daya alam adalah alasan utama terjadinya krisis dan bencana ekologis dimana-mana. Pemerintah Indonesia sejak awal orde baru telah mengadopsi resep ekonomi pertumbuhan yang dikenalkan oleh lembaga keuangan internasional : eksportasi bahan mentah, revolusi hijau, pembangunan infrastruktur raksasa, yang seluruhnya dibiayai utang. Setelah 32 tahun rezim Soeharto berkuasa, Pelanggaran HAM meningkat secara fantastis. Warga hidup dalam ketakutan, dan ekonomi yang dibiayai utang runtuh pada tahun 1997.

Paska reformasi, resep yang sama tetap diadopsi. Hanya kali ini ditambahkan dengan jurus memotong subsidi kebutuhan dasar, yaitu pendidikan, kesehatan dan Energi. serta privatisasi sektor-sektor tersebut. Sektor energi

² Walhi, Kertas krisis (potret Krisis di Indonesia), Crisis Paper disampaikan pada Pertemuan Nasional Lingkungan Hidup, Yogyakarta, April 2008, hlm.3.

merupakan sektor penting di Indonesia karena selain sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi dalam negeri juga sebagai komoditi ekspor. Tetapi pertumbuhan perekonomian ini juga dapat membawa dampak yang negatif bagi sumber daya alam seperti air, udara, dan tanah. Dampak negatif tersebut dapat berupa pencemaran sebagai akibat dari penggunaan energi. Penggunaan energi dapat mencemarkan lingkungan karena adanya limbah padat, limbah cair, dan polutan akibat emisi dari pembakaran energi fosil seperti: partikel, SO₂, NO_x, dan Carbon Dioxide (CO₂).

Sebuah penelitian yang disampaikan di Polandia, kemarin, menyebutkan, iklim di dunia saat ini berubah sangat cepat melebihi dari yang diperkirakan sebelumnya. Panel Ilmuwan untuk Perubahan Iklim (IPCC) melaporkan hasil penelitian mereka bulan Februari menyatakan, percepatan perubahan iklim itu tidak hanya dipicu oleh aktivitas manusia seperti penggunaan bahan bakar minyak dan penghancuran hutan.

Bahkan, tanpa tambahan pemicu sekalipun, IPCC mengindikasikan, jika tidak ada upaya yang serius, bencana-bencana seperti kekeringan, banjir, dan berbagai bencana lainnya yang mengancam kehidupan manusia masih akan terjadi hingga akhir abad ini.³

Dalam hal strategi yang mesti dilakukan untuk memperlambat dan menstabilkan perubahan iklim, Houghton,⁴ menyatakan selain dengan menerapkan dan menjalankan perjanjian internasional yang tertuang dalam konvensi iklim seperti pengurangan emisi karbondioksida dan menjalankan Protokol Montreal yang menekankan tentang pengurangan emisi CFC untuk mencegah efek rumah kaca. Hal lain yang baik untuk dilakukan adalah:

1. mengurangi laju perusakan hutan;
2. meningkatkan reboisasi;
3. mengurangi emisi methane;
4. menggalakan perilaku hemat energi dan konservasi; dan
5. meningkatkan penggunaan energi yang terbarukan sebagai sumber pasokan energy.

³ Dunia Belum Sadari Risiko Perubahan Iklim, SUARA PEMBAHARUAN/02-12-2008.

⁴ Sir John Houghton, *Global Warming; The Complete Brieung* 3rd edition, Cambridge University Press, 2004.

Faktor pemicu lainnya pemanasan global adalah emisi karbon akibat deforestasi yang menyumbang hampir 20 persen. Sebagaimana telah disebutkan di atas, Indonesia merupakan negara yang laju pengrusakan hutannya tertinggi di dunia. Di Indonesia, laju kerusakan hutan lebih banyak dihasilkan dari proses alih fungsi hutan menjadi kawasan-kawasan HPH-HTI, industri-industri ekstratif pertambangan dan perkebunan kelapa sawit skala besar. Saat ini saja diketahui kawasan hutan menyusut dari 143 juta hektar menjadi 72 juta hektar akibat dikonversi menjadi peruntukan lainnya tersebut.

"The UN Intergovernmental Panel on Forests" menemukan bahwa penyebab dari penebangan dan degradasi hutan adalah kebijakan-kebijakan pemerintah yang menggantikan hutan dengan perkebunan industri, seperti minyak sawit. Ini terjadi bersamaan dengan semakin majunya industri pertanian di bawah tekanan dari perkebunan monokultur.

Perluasan perkebunan minyak sawit adalah penyebab pertama dari penebangan hutan yang terjadi di Malaysia dan Indonesia. Bersamaan dengan itu, tingkat penebangan hutan naik secara dramatis di kedua Negara tersebut beberapa tahun terakhir ini. Di Malaysia terjadi peningkatan sebesar 86% antara 1990 dan 2000, dan antara 2000 dan 2005, dimana perkebunan kelapa sawit meluas sehingga 4.2 juta hektar. Indonesia, dengan wilayah terluas yang ditanami minyak sawit, memiliki tingkat perusakan hutan tropis terbesar di dunia.⁵

Masalah pemanasan global mendapat perhatian dunia setelah Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) yang diadakan oleh PBB pada bulan Juni 1992 di Rio de Janeiro yang lebih dikenal sebagai KTT Bumi (*Earth Summit*). Setelah KTT Bumi telah diadakan beberapa pertemuan internasional dan hasil yang penting adalah Rapat Tahunan COP (*Conference Of the Party*) III di Kyoto pada tahun 1997 yang diadakan oleh UNFCCC (*United Nation Framework Convention on Climate Change*).

Rapat tersebut mengeluarkan *Kyoto Protocol*. Isi kesepakatan ini adalah kewajiban bagi negara maju yang disebut *Annex I Countries* untuk mengurangi emisi Gas Rumah Kaca (GRK) sebesar 5% dibawah level tahun 1990 pada periode 2008 sampai 2012. Dengan keputusan ini banyak negara maju diperkirakan tidak akan bisa memenuhi target untuk mengurangi emisi di negaranya. Oleh karena itu muncul

⁵ *International Declaration Against the 'Greenwashing' of Palm Oil by the Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)*, Oktober 2008.

sistem perdagangan emisi (*tradeable emission permit*) yang memperbolehkan negara berkembang menjual emisi yang masih rendah kepada negara maju yang kelebihan emisi.

Sistem perdagangan emisi ini dapat ditempuh dengan mekanisme tertentu yang memungkinkan kerjasama antara negara maju dengan negara berkembang. Dalam makalah ini akan dibahas lebih lanjut mekanisme yang diterapkan di Indonesia dalam kaitannya dengan pemanasan global, dan implikasinya bagi Indonesia.

B. Peranan Hutan dalam Pemanasan Global

Hutan adalah komponen penting dalam masalah karbon dan daur hidrologis dunia. Sekitar 18-20% dari emisi antropogenik GRK dunia berasal dari "perubahan tata guna lahan dan sektor kehutanan" khususnya di negara berkembang seperti Indonesia (IPCC, 2007). Dengan kata lain, perubahan tata guna lahan, khususnya deforestasi memberikan kontribusi yang lebih besar pada perubahan iklim dibandingkan semua bentuk dan jenis alat transportasi yang digabungkan.

Hutan telah berjasa dalam keseimbangan iklim, mengurangi polusi, mereduksi, menyerap CO₂ dan mengurangi pemanasan global. Beberapa tahun terakhir ini penjarahan hutan atau penebangan liar di kawasan hutan makin marak terjadi dimana-mana seakan-akan tidak terkendali. Ancaman kerusakan hutan ini jelas akan menimbulkan dampak negatif yang luar biasa besarnya karena adanya efek elnino dari hilangnya hutan, terutama pada kawasan-kawasan yang mempunyai fungsi *ekologis* dan *biodiversity* besar. Badan Planologi Departemen Kehutanan melalui citra satelit menunjukkan luas lahan yang masih berhutan atau yang masih ditutupi pepohonan di Pulau Jawa tahun 1999/2000 hanya tinggal empat persen saja. Kawasan ini sebagian besar merupakan wilayah tangkapan air pada daerah aliran sungai (DAS).

Di Indonesia sendiri, penggunaan tanah dan alih fungsi tanah mengakibatkan pelepasan 2-3 milyar ton CO₂ setiap tahun⁶. Ironisnya, hanya dalam kurun waktu setengah abad Indonesia menyandang dua rekor sekaligus. Bila dalam perodesasi awal Indonesia dikenal sebagai Zamrud Khatulistiwa, maka pada tahun 2008 gelar tersebut sudah

⁶ {Anderson & Kuswardono 2008: 3}.

berganti sebagai Negara penghancur hutan tercepat versi *Guinness book of record 2008*.⁷ Indonesia mendapat sebutan *Zamrud Khatulistiwa* karena memiliki hutan yang hijau-lebat. Hingga 1950, sekitar 84% daratan negeri ini berupa hutan. Indonesia pun menjadi salah satu dari 10 negeri pemilik hutan alam paling perawan secepat. Tapi, itu sekitar setengah abad yang lalu. Mulai era orde baru, hutan pun tercabik-cabik. Industri kayu dan bubur kertas tumbuh tak terkendali. Setiap tahun industri ini membutuhkan kayu 74 juta meter kubik sedangkan kemampuan hutan untuk memasok bahan baku secara lestari hanya 20 juta meter kubik. Pembalakan liar pun merajalela, Sebagian besar hutan juga dikonversi menjadi perkebunan. Di era Soeharto, sekitar 16 juta hektar hutan dilepaskan untuk perkebunan kelapa sawit.

Pasca Suharto tidak lebih baik. *Guinness book of record 2008* mencatat, dalam satu jam hutan seluas 300 lapangan sepakbola hancur. Dalam sepuluh tahun hutan seluas pulau Jawa raib. Studi lembaga penelitian kehutanan *International Centre for International Forestry Research (CIFOR)* menyatakan, dari konversi lahan gambut saja (jumlah lahan gambut di Indonesia mencapai 22,5 juta hektar dan hampir separuhnya sudah rusak), Indonesia melepas 1.100 juta ton karbon dioksida (CO₂) ke udara per tahun. Ini sama dengan seluruh emisi yang dikeluarkan Jerman.⁸ Hal ini mengakibatkan Indonesia muncul sebagai negara dengan emisi gas rumah kaca terbesar ketiga di dunia sesudah Amerika Serikat dan Cina. *Deforestasi* (penebangan hutan), kebakaran hutan dan pengeringan lahan gambut disebut-sebut sebagai penyebab utama emisi Indonesia.⁹

Fakta-fakta tersebut kini diketahui oleh para pemerintah. Selain itu masalah deforestasi dilihat sebagai cara yang relatif "mudah" untuk melakukan mitigasi terhadap perubahan iklim,¹⁰ pertemuan internasional COP 13 dan *UN Framework*

⁷ Setengah abad dua rekor, *Liputan Khusus Perubahan Iklim*, Tempo edisi 3-9 Desember 2007, hlm. 62.

⁸ Daniel Mudiyarso dalam In memoriam : *Zamrud Khatulistiwa*, *Liputan Khusus Perubahan Iklim*, Tempo edisi 3-9 Desember 2007, hlm. 56.

⁹ Dilworth A, Baird N & Kirby (Eds.) (2008) *Losing Ground*, Friends of the Earth, Life Mosaic and Sawit Watch, [online]: www.foe.co.uk/resource/reports/losingground.pdf.

¹⁰ Stern (2006), *Stern Review on the Economics of Climate Change*, Chapter 25. HM Treasury, UK. Website as at 25 June 2008 [www.hm-treasury.gov.uk.independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm) Executive summary: www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf.

Convention on Climate Change (UNFCCC) di Bali, memutuskan untuk memfokuskan diri pada penurunan emisi dari deforestasi di negara berkembang (*Reducing Emissions from Deforestation* (RED)) sebagai bagian dari usaha-usaha mereka untuk mengurangi perubahan iklim (UNFCCC, 2008).

Pada saat pertemuan ketigabelas *Conference of the Parties* (COP-13) ke Konferensi Internasional Perserikatan Bangsa Bangsa tentang Perubahan Iklim (UNFCCC) di Bali pada bulan Desember 2007, Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan di Negara-negara Berkembang (REDD) muncul sebagai komponen kunci dalam usaha mitigasi perubahan iklim. REDD mengharapkan menstabilisasikan konsentrasi CO₂ di atmosfer pada tingkat yang serendah mungkin melalui sistem pembayaran bagi negara yang mengurangi atau menghentikan laju deforestasi. Karena REDD mungkin akan dimasukkan ke kesepakatan paska-Kyoto, banyak Negara mengembangkan proyek REDD secara buru-buru sebelum COP-15 di Copenhagen pada Desember 2009.

Salah satu alasan pembicaraan mengenai REDD berjalan begitu cepat adalah menyangkut jumlah uang yang dibicarakan. Angka-angka cenderung berubah-ubah dan sangat tergantung pada metodologi yang digunakan. *The Stern Review* (Tinjauan Stern) memperkirakan dana sebesar US\$ 5 milyar untuk mengurangi deforestasi sebanyak 50% selama sepuluh tahun, sementara Bank Dunia memberikan perkiraan yang jauh lebih tinggi yaitu US\$ 2-20 milyar per tahun untuk mengurangi deforestasi sebesar 10-20%.¹¹ *Blaser review* yang disampaikan pada UNFCCC menghitung harga untuk menghentikan deforestasi sebelum 2030 dengan membandingkan katalis deforestasi di beberapa wilayah. Mengingat perkiraan Blaser tidak termasuk uang yang diperlukan untuk mengganti rugi "petani penyambung hidup" (*subsistence farmers*), laporan tersebut memberikan harga tahunan US\$ 12.2 milyar. Sebuah laporan lain ke UNFCCC oleh Trines memperkirakan harga pencegahan kehilangan 148 juta hektar hutan alam (*primary forest*) di 40 negara-kunci antara \$28 sampai \$185 milyar per tahun.¹² Terlihat secara jelas ketidak-konsekuensi antara perkiraan yang tersedia. Walaupun demikian, pembicaraan

¹¹ Ronnie Hall, *can forest carbon finance stop deforestation? a critical review of proposed REDD mechanisms*, Friends of the Earth International, 2008, hlm. 23.

¹² Trines, *Investment flows and finance schemes in the forestry sector with particular references to developing countries*, a report to the Secretariat of the UNFCCC, 24th July 2007, hlm. 43.

REDD terus bertambah berkembang. Dan sebagaimana banyak perdebatan mengenai harga pelaksanaan program REDD, sama dengan cara yang paling layak untuk membiayai skema-skema REDD.

C. Perdebatan Mengenai Mekanisme Pendanaan dalam REDD

Sebagian besar perdebatan yang muncul dalam mekanisme REDD adalah mengenai cara bagaimana suatu skema REDD dapat didanai. Beberapa tahun belakangan ini perputaran dana multilateral yang dimaksudkan untuk menanggapi mitigasi perubahan iklim mulai berkembang. Ada perbedaan yang cukup besar terhadap bentuk REDD dan cara pembiayaan yang paling disukai oleh setiap negara. Misalnya Brazil sangat kritis mengenai penghubungan kredit hutan REDD dengan pasokan karbon, menyatakan dengan tegas bahwa Brazil tidak akan mengizinkan hutannya digunakan untuk *offset* emisi di negara Annex-1^{13,14}. Tuvalu juga menentang mekanisme berdasar pasar dan mengusulkan pendirian dana REDD internasional untuk membiayai proyek hutan berdasar kerakyatan tanpa mekanisme *offset*.¹⁵ Di pihak lain, *Coalition for Rainforest Nations (CfRN)*, menganjurkan mekanisme 'lunak' yang termasuk kredit pasar karbon, dana bantuan pembangunan resmi (*official development assistance funds*) dan pajak atas minyak bumi atau emisi.¹⁶ India dan Cina minta dikompensasi atas penjagaan stok karbon dan menginginkan memasukkan hutan lindung ke dalam REDD.¹⁷ Kedua negara tersebut juga mengungkapkan rasa takut mengenai dana yang disalurkan lewat Bank Dunia.¹⁸

¹³ Negara Annex I merupakan negara-negara yang diidentifikasi sebagai penghasil emisi skala besar.

¹⁴ Friends of the Earth International (FOEI) (2008) *REDD Myths*, [online]: www.foei.org/en/publications/pdfs/redd-myths/view, hlm. 33.

¹⁵ Griffiths T (2008) *Seeing 'REDD'? Forests, climate change mitigation and the rights of indigenous peoples and local communities*, Forest Peoples Programme, London.

¹⁶ Climate Action Network (CAN) (2007) "*Reducing Emissions from Deforestation and Forest degradation (REDD) - Discussion Paper*", [online] http://www.climatenetwork.org/climate-change-basics/by-meeting/cop-13-bali-december-2007/English,%20laid-out%20version%20-%20CAN_REDD_Discussion_Paper.pdf/view.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ FOE, *op.cit.*, hlm. 34.

Republik Demokratik Kongo dan negara lain menyarankan insentif pasar dan dana bantuan untuk pelestarian wilayah hutan skala besar yang secara sejarah tidak mengalami deforestasi pada laju cepat (CAN 2007). Meksiko dan beberapa negara yang lain mengusulkan pendirian "Dana Karbon Deforestasi Terhindarkan" di dalam UNFCCC. Untuk mendapatkan uang untuk dana ini, Meksiko mengusulkan mengadakan pajak atas emisi yang disebabkan oleh kegiatan yang ditentukan di Protokol Kyoto, mirip dengan pajak atas emisi di bawah skema CDM (*Clean Development Mechanism*).¹⁹ Sampai saat ini Indonesia agak bungkam di panggung internasional mengenai skema yang paling disukai, dan sepertinya tertarik akan aneka macam mekanisme pembiayaan. Submisi Indonesia kepada UNFCCC memfokuskan pada isu *baseline*, dan bagaimana mengukur deforestasi.²⁰ Submisi tersebut menyatakan bahwa skema REDD harus memasukkan peninggian stok karbon dan pengelolaan hutan secara berkelanjutan dan cenderung pendekatan nasional. Menteri Kehutanan akan memiliki kuasa untuk memberikan hak untuk kegiatan REDD. Penting diingat bahwa Pemerintah Indonesia mengungkapkan dukungannya terhadap pemasukan total kredit REDD ke dalam pasar karbon yang sudah ada.²¹

Kelompok negara berkembang G77 dan Cina mengatakan dengan tegas bahwa mekanisme pembiayaan multilateral harus di bawah kuasa UNFCCC. *The Global Environmental Facility* (GEF) adalah badan pembiayaan resmi di bawah UNFCCC. GEF menjadi target kritik karena peran yang cukup besar yang dimainkan oleh Bank Dunia. Padahal Bank Dunia hanya salah satu aparat pelaksanaan GEF (yang lain adalah UNDP dan UNEP), ia punya pengaruh yang kental mengenai pembagian dana GEF.²² Sebuah keluhan lain yang pernah dilancarkan ke GEF adalah prosedur pemilihan menguntungkan negara donor besar di atas yang lain. Catatan (*credentials*) sosial GEF kurang baik juga dan GEF pernah dituduh memajukan proyek

¹⁹ Fry I (2008) "Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation: Opportunities and Pitfalls in Developing a New Legal Regime" *Reciel* 17 (2): 166-182

²⁰ Republic of Indonesia (2008) *Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries* (REDD), Submission to UNFCCC, [online]: www.cifor.cigar.org/NR/rdonlyres/4E81DB28-410F-4885-ACB6-6CA802603A32/0/indonesia.pdf .

²¹ Angelsen A (ed) (2008) *Moving Ahead with REDD*, CIFOR, Bogor, Indonesia, hlm. 49.

²² FOE, *op.cit*, hlm. 28.

konservasi besar yang eksklusif di Asia dan Africa. Oleh karena kekhawatiran ini, status GEF di UNFCCC sedang dipertanyakan dan GEF sedang melakukan tinjauan kebijakan sendiri terhadap masyarakat adat.²³

Pada bulan Mei 2008, Bank Dunia mengesahkan sebuah dana investasi iklim lain yang dinamai *Forest Investment Program* (FIP - Program Investasi Hutan) yang akan dikeluarkan pada awal tahun ini. FIP mengharapkan menarik US\$1 sampai US\$2 milyar untuk "mengurangi deforestasi dan degradasi hutan dan memajukan pengelolaan hutan berkelanjutan yang lebih baik, menghasilkan pengurangan emisi dan perlindungan simpanan karbon". Sementara FCPF dan UN-REDD mendukung kegiatan persiapan (*readiness activities*) dan mekanisme pembayaran *pilot* FIP bertujuan untuk memberikan dana untuk pelaksanaan reformasi dan penanaman yang dibutuhkan di lapangan. FIP akan menggunakan dana publik untuk membiayai kegiatannya, tetapi juga mengharapkan memfasilitasi pendirian pasar karbon (Griffiths 2008: 43). Beberapa tulisan menyebutkan kecemasan tentang tujuan Bank untuk mendukung pengelolaan hutan berkelanjutan dan *afforestation* melalui FIP. Kalau pendekatan berdasarkan hak asasi manusia (*rights based*) dan 'berpusat manusia' (*people centred*) tidak diterapkan, dana FIP mungkin akan digunakan untuk menebang hutan dan mengembangkan perkebunan skala besar.²⁴

Organisasi masyarakat sipil mengkhawatirkan kemampuan Bank Dunia untuk mengelola dana perubahan iklim dengan baik. Dalam bentuk yang ada sekarang, dana Bank Dunia ini dimaksudkan untuk memberikan baik dana bantuan (*grant*) maupun pinjaman (*loan*). Ada kemungkinan kita akan menghadapi situasi yang gila di mana negara-negara berkembang meningkatkan utangnya untuk menanggulangi masalah yang disebabkan oleh negara utara.

Sekalipun dana ini tidak dipakai untuk memberikan *loan*, dapat menempatkan negara yang terima dana dalam hubungan *donor-recipient* (donor-penerima) yang tidak mencerminkan kewajiban negara utara kepada negara berkembang.²⁵ Penting dipandang kecenderungan Bank Dunia terhadap pendekatan berdasarkan pasar sudah dibuktikan.

²³ Griffiths, hlm. 37.

²⁴ Griffiths, *op.cit*, hlm. 13.

²⁵ Down to Earth No. 79 (2008) "The pressure for REDD", Down to Earth, [online], <http://www.dte.gn.apc.org/79are.htm>.

Padahal tidak disebutkan secara jelas di dokumentasi FCPF, ini merupakan tujuan kunci FCPF juga.²⁶ Bank Dunia sudah bertahun-tahun membiayai investasi minyak bumi yang menghancurkan di Indonesia, maka kita harus meragukan kelayakannya untuk mendorong atau mengurus REDD di Indonesia. Badan sektor swasta Bank Dunia, International Finance Corporation (IFC), menyebabkan secara giat peningkatan emisi, lewat dukungannya terhadap sektor minyak bumi, tambang dan perkebunan industri. Pada Juli 2008, PBB melahirkan UN-REDD (United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries). Program tersebut akan dipimpin oleh UNDP, FAO dan UNEP dan mengarahkan 'kegiatan persiapan' (*readiness activities*) untuk REDD. UN-REDD akan meliputi pembangunan kapasitas (*capacity building*), pengembangan strategi, menguji sistem keuangan dan pengaturan institusi untuk pengawasan dan verifikasi.

Program telah dijanjikan US\$35 juta oleh Permerintah Norwegia dan Bolivia, Republik Demokratis Kongo, Indonesia, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Tanzania, Vietnam dan Zambia sudah diterima sebagai negara partisipasi. Program UN-REDD mendukung ketersangkutan REDD dengan pasar karbon dan akan memadukan inisiatif internasional lain seperti FCPF, FIP dan GEF. Program UN-REDD berkomitmen ke pendekatan berdasarkan hak asasi manusia (*rights based*) dan dokumentasinya menyebutkan Free, Prior and Informed Consent²⁷ dan memperhatikan hak masyarakat adat (UN-REDD 2008). Program masih dalam tahapan persiapan dan belum ada proyek yang disahkan.

Suatu persoalan besar dengan UN-REDD adalah akan menggunakan definisi hutan FAO yang memasukkan perkebunan sebagai kawasan hutan. Risiko lain yang sudah diperhatikan adalah aparat PBB yang akan melaksanakan programnya punya kebijakan yang lemah mengenai masyarakat adat, dan belum ada rencana jelas untuk menanggapi risiko sosial berkaitan dengan pelaksanaan REDD.

²⁶ Dooley K, Griffiths T, Leake H, Ozinga S (2008) Cutting Corners, FERN/Forest Peoples Programme, [online]: www.fern.org/media/documents/document_4312_4313.pdf.

²⁷ *Free Prior and Informed Consent* (FPIC) dapat diartikan menjadi, hak masyarakat untuk mendapatkan informasi sebelum sebuah program atau proyek pembangunan dilaksanakan dalam wilayah mereka dan berdasarkan informasi tersebut, mereka secara bebas tanpa tekanan menyatakan setuju atau menolak, atau dengan kata lain sebuah hak masyarakat untuk memutuskan jenis kegiatan pembangunan macam apa yang mereka perbolehkan untuk berlangsung dalam tanah mereka (UN 2005).

Di tengah perundingan mengenai skema bilateral atau multilateral yang paling cocok, dana dari sektor swasta melalui pasar karbon sukarela dikembangkan dengan pesat. Sebagai jawaban terhadap dana yang cukup besar yang dibutuhkan untuk membiayai skema REDD, banyak pihak mengusulkan bahwa REDD dikaitkan dengan pasar karbon. Pendukung pendekatan pasar mengatakan bahwa kalau bisnis tidak terlibat, hutan selalu akan dikalahkan kekuatan perusahaan ekstraksi dan investasi. Padahal kritik terhadap skema karbon meragukan angka ini, pasar karbon disebutkan 'membangkitkan' \$30 milyar setiap tahun dan diperkirakan akan mencapai ratusan milyar atau lebih.²⁸ Beberapa negara berkembang berminat pada REDD berdasarkan pasar semata-mata, dengan alasan negara industri sering mengingkari perjanjiannya untuk memberikan uang bantuan secara sukarela untuk mengurangi deforestasi di negara berkembang. Sekarang ini, sebanyak dua puluh proyek dalam proses pengembangan, salah satunya adalah Proyek Ulu Masen.²⁹

D. REDD, Mampukah Menjawab Masalah Pemanasan Global ?

Pertanyaan di atas sangat layak sekali untuk diajukan, mengingat satu masalah kunci yang menjadi pokok bahasan disini yakni mengenai pengertian hutan, masih menimbulkan perdebatan tersendiri. Salah satu kelemahan dalam kebijakan REDD yang harus ditanggulangi adalah definisi hutan yang digunakan oleh UNFCCC. Definisi hutan FAO³⁰, yang juga digunakan oleh *Clean Development Mechanism* menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan hutan juga termasuk perkebunan. Cacat parah ini mampu memperbolehkan penggunaan dana REDD untuk membiayai peluasan perkebunan kayu. Selain dari dampak yang menghancurkan

²⁸ Schwartzman S, Nepstad D, Moutinho P (2007), *Getting REDD Right, The Woods Hole Research Centre, Environmental Defense and IPAM*, [online]: http://www.whrc.org/resources/published_literature/pdf/SchwartzmanetalREDD.WHRC.07.pdf.

²⁹ Jakarta Post (2009) "Government delays awarding permits for REDD projects", 7th Feb, 2009, [online]: <http://www.thejakartapost.com/news/2009/02/07/government-delays-awarding-permits-redd-projects.html>.

³⁰ "Hutan" adalah areal lahan berukuran sedikitnya 0,05-1,0 hektare dengan penutupan tajuk pepohonan (atau tingkatan stok yang setara) antara 10-30 persen dan pepohonan pada lahan itu berpotensi untuk tumbuh mencapai ketinggian antara 2 - 5 meter. Hutan dapat terdiri dari formasi hutan tertutup yang ditumbuhi pepohonan dengan berbagai cabang dan semak-semak menutupi sebagian besar tanah atau hutan terbuka. Tanaman tegakan alam muda dan semua perkebunan yang belum mencapai kepadatan tajuk 10-30 persen atau tinggi pohon 2-5 meter termasuk dalam hutan, begitu juga dengan areal yang biasanya membentuk bagian dari areal hutan yang secara temporer berkurang stoknya karena intervensi manusia seperti pemanenan atau karena alam yang diperkirakan dapat dipulihkan (FAO 2000).

terhadap masyarakat lokal dan 'aneka hayati' (*biodiversity*), diketahui bahwa perkebunan menyimpan hanya 20% karbon dibandingkan hutan alam lengkap/utuh.³¹ Hal ini terlihat sebagai akal-akalan saja, yang merupakan pengalihan model investasi, dari penggunaan energy fosil yang sebenarnya sudah hampir habis ke energy bio diesel yang sekarang menjadi trend baru, padahal pengalihan ini tidak menjawab masalah deforestasi dan pemanasan global.

E. Kebijakan Pemerintah Dalam Menyikapi Pemanasan Global, Sudahkah Sesuai ?

Di Indonesia hal itu dapat dilihat dari ambiguitas sikap pemerintah, yang disatu sisi sepakat pada skema global untuk mencegah deforestasi dalam rangka menjawab masalah pemanasan global, di sisi lain izin-izin alih fungsi lahan menjadi perkebunan skala besar (khususnya sawit) masih banyak diberikan pemerintah. Selain itu dari sisi penegakan hukum pun masih sangat lemah, buktinya meskipun pemerintah telah mencanangkan perang terhadap pelaku pembalakan liar, toh jumlah pelaku pembalakan liar yang mampu diseret ke pengadilan masih sangat jauh dari harapan kalau tidak boleh dibilang hampir tidak ada. Padahal WALHI sudah jauh-jauh hari mengkampanyekan soal Moratorium Logging (Jeda penebangan hutan), kampanye tersebut dimulai tahun 2001, bahkan sebelum masalah perubahan iklim dan pemanasan global menjadi buah bibir di dunia Internasional bahkan di Indonesia sendiri. Konsep moratorium logging dinilai lebih tepat dibandingkan hanya dengan melakukan perubahan dari hutan menjadi perkebunan besar.

Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah sendiri terlihat cukup menggelisahkan. Ada beberapa kekurangan yang menyolok dalam kebijakan Indonesia yang mendiskriminasikan dan membahayakan hak masyarakat adat Indonesia. Salah satunya adalah definisi hutan adat yang dipakai. Draft Peraturan REDD Menteri Kehutanan, yang dibuat dengan konsultasi umum yang minim, menggunakan definisi hutan yang disahkan di Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 menyatakan "Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat". Hutan negara diberikan definisi sebagai berikut "hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah". Kalau dilihat secara rinci

³¹ Ronnie Hall, *op.cit.* hlm. 24.

Pasal 5, butir 3 menyatakan “Pemerintah menetapkan status hutan.... dan hutan adat ditepatkan sepanjang menurut kenyataan masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”. Maka negara berhak untuk mempertanyakan atau meragukan keberadaan masyarakat adat Indonesia. Dengan ini, hak adat masyarakat adat diturunkan ke posisi di mana hak tersebut terbuka interpretasi dan gampang disangkal atas nama “kepentingan negara”. Presiden Indonesia SBY pun mengakui hak masyarakat adat pernah dikorbankan demi pembangunan nasional.³²

Ancaman REDD terhadap hak masyarakat Indonesia diperhatikan oleh beberapa LSM nasional maupun internasional. Pada bulan Februari ini, sembilan LSM Indonesia (termasuk WALHI) dan satu LSM internasional meminta UNCERD (*UN Commission on the Elimination of Racial Discrimination*) mempertimbangkan ulang keadaan masyarakat Indonesia di bawah prosedur *early warning and urgent action* (peringatan awal dan tindakan urgen) lewat pengiriman surat yang mengungkapkan kecemasan mengenai kegiatan persiapan REDD Indonesia yang mutlak gagal memenuhi kewajibannya di bawah UNDRIP (*UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*)³³.

Draft Peraturan REDD diacu di atas juga memberikan tata pedoman bagi keterlibatan masyarakat hukum adat dalam suatu skema REDD. Seperti dinyatakan di dokumennya, persyaratan untuk hutan adat adalah:

- a. memiliki Surat Keputusan Menteri sebagai pengelola hutan adat;
- b. memperoleh rekomendasi untuk pelaksanaan REDD dari Pemerintah Daerah;
- c. memenuhi kriteria dan indikator lokasi untuk pelaksanaan REDD;
- d. memiliki rencana pelaksanaan REDD.

³² Jakarta Post (2006) “*President Admits Indigenous People Mistreated*”, 10 August 2006.

³³ Submisi tersebut juga menunjukkan prosedur untuk pengakuan hak ulayat yang diterapkan oleh Badan Pertanahan Nasional melalui Peraturan No. 5 Tahun 1999. Peraturan mengandung beberapa kekurangan mengenai pengakuan hak masyarakat adat terhadap tanahnya. Untuk informasi lebih lanjut, pembaca didorong untuk membaca submisi FPP, AMAN, dan Sawit Watch.

Peraturan ini dengan jelas menempatkan penguasaan REDD di tangan Menteri Kehutanan. Memandang sikap Menteri terhadap masyarakat adat Indonesia sejauh ini, ada ancaman berat bahwa masyarakat adat akan tetap dipinggirkan oleh program REDD. Peraturan yang ada tidak memberikan ruang bagi masyarakat adat untuk melatih dan menikmati haknya secara penuh. Kalau keprihatinan ini tidak dipecahkan sebelum pelaksanaan REDD, akan membuahkan konsekuensi yang memberikan malapetaka kepada masyarakat adat.

Tujuan Pemerintah Indonesia mengenai perlindungan hutan yang diumumkan sebenarnya jauh beda dari kebijakan pemerintah resmi. Sementara mengumumkan keinginannya untuk mengurangi kerusakan hutan, selama dua belas bulan terakhir, pemerintah Indonesia mengeluarkan peraturan dan kebijakan yang justru menuju ke arah sebaliknya. Pada tanggal 4 Februari 2008 pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 2 Tahun 2008 tentang "Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berasal Dari Penggunaan Kawasan Hutan Untuk Pembangunan Diluar Kegiatan Kehutanan". Peraturan ini semakin memberikan hak kepada perusahaan tambang dan membenarkan pembukaan kawasan lindung dan hutan produksi. Kemungkinan besar peraturan ini akan dimanfaatkan oleh perusahaan tambang untuk menggunakan kawasan lindung dan hutan produksi untuk kegiatan pertambangan. Perusahaan tambang tinggal membayar Rp 300.000,- per meter persegi pertahun untuk mengembangkan operasi tambang di hutan lindung³⁴.

Pada bulan Februari 2009, Menteri Pertanian mengeluarkan surat keputusan yang mengizinkan perusahaan untuk membuka jutaan hektar lahan gambut untuk menjadi perkebunan kelapa sawit. Pembukaan lahan gambut ini akan mengeluarkan jumlah CO₂ yang sangat banyak. Surat keputusan ini disetujui secara bersyarat oleh Menteri Lingkungan dan akan diterapkan kelak tahun ini. Keputusan tersebut bertentangan dengan posisi Menteri Pertanian yang dulu - pada tahun 2007 Menteri mengirimkan surat kepada gubernur-gubernur Indonesia yang meminta penghentian konversi lahan gambut untuk jadi perkebunan sawit.

³⁴ WALHI (2008) "Hak Atas Lingkungan Masih di Langit", WALHI National Executive, Jakarta.

Kontradiksi tersebut menyebabkan tuntutan bahwa pemerintah ingin memuaskan kepentingan perusahaan besar sebelum pemilihan umum 2009 berlangsung.³⁵

Komitmen pemerintah terhadap pengurangan deforestasi yang nyata dan berarti harus dipertanyakan ketika ketidakonsekwenan yang menyolok seperti ini terjadi.



³⁵ Jakarta Post (2009), "Peatland conversions conditionally approved", 19th February 2009, [online]: <http://www.thejakartapost.com/news/2009/02/19/peatland-conversions-conditionally-approved.html>.

DAFTAR PUSTAKA

- Angelsen A (ed) (2008) *Moving Ahead with REDD*, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Dilworth A, Baird N & Kirby (Eds.) (2008) *Losing Ground*, Friends of the Earth, Life Mosaic and Sawit Watch, [online]: www.foe.co.uk/resource/reports/losingground.pdf.
- Dooley K, Griffiths T, Leake H, Ozinga S (2008) *Cutting Corners*, FERN/Forest Peoples Programme, [online]: www.fern.org/media/documents/document_4312_4313.pdf.
- Fry I (2008) "Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation: Opportunities and Pitfalls in Developing a New Legal Regime" *Reciel* 17 (2).
- Griffiths T (2008) *Seeing 'REDD'? Forests, climate change mitigation and the rights of indigenous peoples and local communities*, Forest Peoples Programme, London.
- Houghton, Sir John, *Global Warming; The Complete Brieung* 3rd edition, Cambridge University Press, 2004.
- Hall, Ronnie. "can forest carbon finance stop deforestation? a critical review of proposed REDD mechanisms, Friends of the Earth International, 2008.
- Stern (2006), *Stern Review on the Economics of Climate Change*, Chapter 25. HM Treasury, UK. Website as at 25 June 2008 www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm
- Schwartzman S, Nepstad D, Moutinho P (2007), *Getting REDD Right*, The Woods Hole Research Centre, Environmental Defense and IPAM, [online]: http://www.whrc.org/resources/published_literature/pdf/SchwartzmanetalREDD.WHRC.07.pdf.
- Trines, *Investment flows and finance schemes in the forestry sector with particular references to developing countries*, a report to the Secretariat of the UNFCCC, 24th July 2007.
- , Jakarta Post (2009) "Government delays awarding permits for REDD projects", 7th Feb, 2009, [online]: <http://www.thejakartapost.com/news/2009/02/07/government-delays-awarding-permits-redd-projects.html>.
- , Jakarta Post (2006) "President Admits Indigenous People Mistreated", 10 August 2006.

- _____, WALHI (2008) "Hak Atas Lingkungan Masih di Langit", WALHI National Executive, Jakarta.
- _____, Jakarta Post (2009), "Peatland conversions conditionally approved", 19th February 2009, [online]: <http://www.thejakartapost.com/news/2009/02/19/peatland-conversions-conditionally-approved.html>.
- _____, Walhi, Kertas krisis (potret Krisis di Indonesia), Crisis Paper disampaikan pada Pertemuan Nasional Lingkungan Hidup, Jogjakarta, April 2008.
- _____, Dunia Belum Sadari Risiko Perubahan Iklim, SUARA PEMBARUAN/02 Desember 2008.
- _____, 'International Declaration Against the 'Greenwashing' of Palm Oil by the Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO), Oktober 2008.
- _____, Setengah abad dua rekor, Liputan Khusus Perubahan Iklim, Tempo edisi 3-9 Desember 2007.
- _____, In memoriam : Zamrud Khatulistiwa, Liputan Khusus Perubahan Iklim, Tempo edisi 3-9 Desember 2007.
- Friends of the Earth International (FOEI) (2008) *REDD Myths*, [online]: www.foei.org/en/publications/pdfs/redd-myths/view, hlm.33.
- Climate Action Network (CAN) (2007) "Reducing Emissions from Deforestation and Forest degradation (REDD)-Discussion Paper", [online] http://www.climatenetwork.org/climate-change-basics/by-meeting/cop-13-bali-december-2007/English,%201aid-out%20version%20%20CAN_REDD_Discussion_Paper.pdf/view.
- Republic of Indonesia (2008) *Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries (REDD)*, Submission to UNFCCC, [online]: www.cifor.cigar.org/NR/rdonlyres/4E81DB28-410F-4885-ACB6-6CA802603A32/0/indonesia.pdf.
- _____, down to Earth No. 79 (2008) "The pressure for REDD", Down to Earth, [online], <http://www.dte.gn.apc.org/79are.htm>.
- _____, Friends of the Earth International (FOEI) (2008) *REDD Myths*, [online]: www.foei.org/en/publications/pdfs/redd-myths/view, hlm. 33.
- _____, Climate Action Network (CAN) (2007) "Reducing Emissions from Deforestation and Forest degradation (REDD) - Discussion Paper", [online] [120](http://www.climatenetwork.org/climate-change-basics/by-meeting/cop-13-bali-december-2007/English,%201aid-</p></div><div data-bbox=)

out%20version%20-%20CAN_REDD_Discussion_Paper.pdf/view

_____, Republic of Indonesia (2008) *Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries (REDD)*, Submission to UNFCCC, [online]: www.cifor.cigar.org/NR/rdonlyres/4E81DB28-410F-4885-ACB6-6CA802603A32/0/indonesia.pdf.

_____, down to Earth No. 79 (2008) "The pressure for REDD", Down to Earth, [online], <http://www.dte.gn.apc.org/79are.htm>.

