

PROSPEK IMPLEMENTASI KONVENSI PERUBAHAN IKLIM DALAM PENGELOLAAN HUTAN INDONESIA (*Prospect of Implementation of Climate Change Convention on Forest Management in Indonesia*)

Yayuk Siswiyanti¹, Dudung Darusman², Hariadi Kartodihardjo², & Iin Ichwandi²

¹Program Pasca Sarjana IPB, Jl. Raya Dramaga Gedung Andi Hakim Nasoetion, Kampus IPB, Dramaga, Bogor, Indonesia; e-mail: yayuksiswiyanti@yahoo.co.id

²Fakultas Kehutanan IPB, Jl. Lingkar Akademik, Kampus IPB Dramaga, Bogor, Indonesia; e-mail: dddarusman@yahoo.com; hkartodihardjo@yahoo.com; iichwandi@yahoo.com

Diterima 17 Oktober 2014 direvisi 15 Januari 2015 disetujui 17 Pebruari 2015

ABSTRACT

The earth atmosphere temperature is rising due to the increasing greenhouse gases. Facing the problem, the international community establishes the Climate Change Convention. One of main activities mention in that convention is to reduce deforestation and forest degradation. It has been four decades Indonesia ratified various convention relating to forest sustainability but the deforestation and forest degradation is still accelerating. This study analyzes the compatibility of the conventions on climate change in forest management in Indonesia. The research uses the narrative analysis method. Main result of the research shows that there is a discrepancy between the narrative of convention on climate change and the management of Indonesia forest. The work of the convention in Indonesia forest management requires some options related to incentives and fair access to forest uses.

Keywords: Forest management, incentive mechanism, fair access.

ABSTRAK

Suhu atmosfer bumi meningkat akibat kenaikan gas rumah kaca. Untuk mengatasinya, kesepakatan internasional Konvensi Perubahan Iklim dibentuk. Salah satu kegiatannya adalah menurunkan deforestasi dan degradasi hutan. Telah empat dekade Indonesia meratifikasi konvensi internasional mengenai pelestarian hutan, namun deforestasi dan degradasi hutan masih tinggi. Penelitian ini menganalisis kompatibilitas konvensi perubahan iklim dalam pengelolaan hutan di Indonesia dengan menggunakan analisis naratif. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa terdapat diskrepansi naratif antara konvensi perubahan iklim dan pengelolaan hutan Indonesia. Pelaksanaan konvensi dalam pengelolaan hutan Indonesia menyaratkan beberapa opsi tentang insentif dan keadilan akses pemanfaatan hutan.

Kata kunci: Pengelolaan hutan, mekanisme insentif, keadilan akses.

I. PENDAHULUAN

Forsyth (2003), Peet dan Watts (2004), Fisher (2007), Arts dan Buizer (2009), Redclift dan Woodgate (2010) dan Peet *et al.* (2011) mengungkapkan bahwa pembuatan kebijakan ternyata sangat dipengaruhi oleh kekuatan politik global, tidak hanya pada kepentingan kekuasaan (*interest*

of power) aktor global, namun juga diskursus kekuasaan global (*knowledge/ discourse of power*) yang seringkali berujung pada kerusakan sumber daya alam, diiringi marginalisasi masyarakat dan melonggarnya kohesivitas masyarakat. Dalam rangka melestarikan hutan (*sustainable forest management*), sejak tahun 1972 Indonesia telah meratifikasi konvensi internasional lahan basah

(RAMSAR), perdagangan spesies langka (CITES), perdagangan kayu tropis (ITTA), warisan alam (WHC), konvensi keanekaragaman hayati (CBD), dan konvensi penggurunan (UNCCD), hak masyarakat adat (UNDRIP), kebebasan berserikat dan berorganisasi, hak ekonomi sosial budaya (ICESCR), dengan harapan mampu menggiring kebijakan-kebijakan nasional menuju pengelolaan hutan lestari, sebagaimana amanat Undang-Undang (UU) No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bahwa perjanjian internasional dilakukan dengan mengedepankan dan menguntungkan kepentingan nasional. Telah lebih dari empat dekade perjalanan ratifikasi perjanjian internasional, tetapi kelestarian hutan masih menghadapi berbagai persoalan dan benturan-benturan. Deforestasi dan degradasi hutan masih tetap berlangsung dan masif. Penebangan liar kian marak (FWI, 2011) bahkan beredar dalam lintas negara secara ilegal (WWF, 2008); konflik tenurial masyarakat kian terbuka dan beberapa telah melibatkan aktor internasional (Epistema Institut, 2011); penurunan keanekaragaman hayati; spesies terancam punah makin banyak (Brooks *et al.*, 2002); terbukanya kran ilegal perdagangan spesies langka lintas negara (Pro Fauna Indonesia 2012); diskursus “*the forest first*” tetap mendominasi (Khan *et al.*, 2011); masyarakat sekitar hutan tetap miskin dan marginal (CIFOR, 2000); deforestasi dan degradasi hutan tetap tinggi (FWI, 2011).

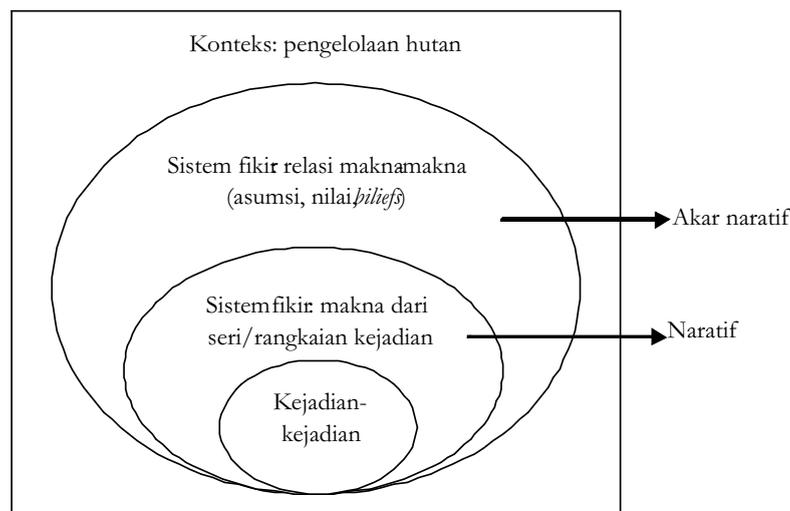
Pada tahun 1994, dengan UU No. 6 tahun 1994, Presiden meratifikasi Konvensi Perubahan Iklim. Sepuluh tahun kemudian, Presiden memberlakukan Protokol Kyoto dengan UU No. 17 tahun 2004. Sejak ratifikasi tersebut, kebijakan-kebijakan di bidang kehutanan bergulir cepat merespon konvensi perubahan iklim. Persoalannya kemudian adalah bagaimana prospek implementasi konvensi perubahan iklim terhadap pengelolaan hutan secara lestari.

Deforestasi dan degradasi hutan menjadi indikator utama keberhasilan atau kegagalan pengelolaan hutan. Eksistensi hutan menjadi perhatian penting internasional sejak adanya kesadaran bahwa kualitas lingkungan global mulai menurun tajam. Suhu atmosfer bumi diyakini naik menajam, mengakibatkan bencana ekstrem iklim

mengancam kelangsungan kehidupan di bumi (IPCC, 2007). Inisiasi forum internasional seperti konvensi perubahan iklim muncul untuk merespon persoalan lingkungan global yang salah satu di antaranya adalah untuk menekan deforestasi dan degradasi hutan. Indonesia gencar merespon konvensi perubahan iklim. Berbagai aksi diluncurkan untuk memastikan kepada komunitas internasional bahwa Indonesia berkontribusi dalam mereduksi penajaman suhu atmosfer bumi. Pertanyaan yang muncul adalah akankah konvensi perubahan iklim efektif terhadap keberhasilan pengelolaan hutan di Indonesia? Bagaimana arena kebijakan yang dibangun oleh konvensi perubahan iklim dan yang dibangun oleh Indonesia?

II. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan adalah analisis naratif kebijakan. Dalam konteks pembuatan kebijakan, naratif mampu menggali solusi-solusi fundamental dalam kebijakan. Analisis naratif menghindari analisis kebijakan yang dangkal, kulitan/*superficial* dan semu/basa basi/*artificial* yang rawan menyesatkan (Sutton, 1999). Cara pikir mengendalikan tindakan (Giddens, 2012). Mempelajari naratif sangat dekat dengan mempelajari cara pikir. *Institute of Development Studies/IDS* (2006) mengemukakan naratif kebijakan adalah sejarah tentang perubahan kebijakan dari permulaan, pertengahan dan akhir; mendeskripsikan kejadian-kejadian, mendefinisikan fakta dengan cara tertentu. Mendefinisikan masalah, menjelaskan dari mana asalnya dan menunjukkan kebutuhan-kebutuhan tindakan yang diperlukan. Menguatkan IDS, Fisher *et al.* (2007) mengungkapkan bahwa naratif adalah isu-isu dominan, argumen-argumen yang disirkulasikan, isu-isu yang dihistorikan, tidak dihistorikan dan histori balasan (*counter-stories*). Naratif adalah cerita (*story*) atau sistem berfikir dari suatu seri kejadian, dimulai dari awal, pertengahan dan akhir (Gambar 1). Naratif berisi makna dari kejadian-kejadian. Naratif biasa disebut juga dengan “kebijaksanaan yang diterima (*received wisdom*)”. Naratif adalah sistem fikir (*thinking system*) di balik rangkaian berseri kejadian-kejadian.



Sumber (Source): Elaborasi Sutton (1999) dan Giddens (2012).

Gambar 1. Dasar analisis naratif.

Figure 1. Basic of narrative analysis.

Analisis naratif pada pokoknya adalah menggali pemikiran (sistem berpikir) di balik kejadian-kejadian. Naratif melekat pada struktur lembaga atau kelompok jaringan aktor serta memiliki akar budaya dan histori yang kuat. Studi-studi tentang *governmentality* menjelaskan bagaimana nilai-nilai yang ditanamkan di saat lalu, dianggap menjadi suatu kebenaran di saat kini (Li, 2007). Naratif juga menjelaskan kepentingan kelompok-kelompok tertentu (Sutton, 1999). Analisis naratif dapat menjelaskan mengapa kejadian saat ini terjadi, nilai-nilai lalu adalah penjelas dari nilai-nilai yang eksis saat ini.

Dari hasil analisis naratif selanjutnya dianalisis arena kebijakan/ruang manuver (Sutton, 1999). Arena kebijakan atau ruang manuver adalah ruang tempat pembuat kebijakan memiliki manuver terkait dengan perluasan di mana pembuat kebijakan terbatas dalam membuat keputusan melalui penguatan naratif dominan. IDS (2006) mengemukakan hal arena kebijakan digunakan sebagai alat untuk mengubah/menggeser kebijakan dominan. Arena kebijakan tersebut antara lain dilakukan dengan prinsip melalui pendekatan persuasif, membangun jaringan dan mengonstruksi suasana kompetisi, belajar dari melihat serta oportunistis dan fleksibel.

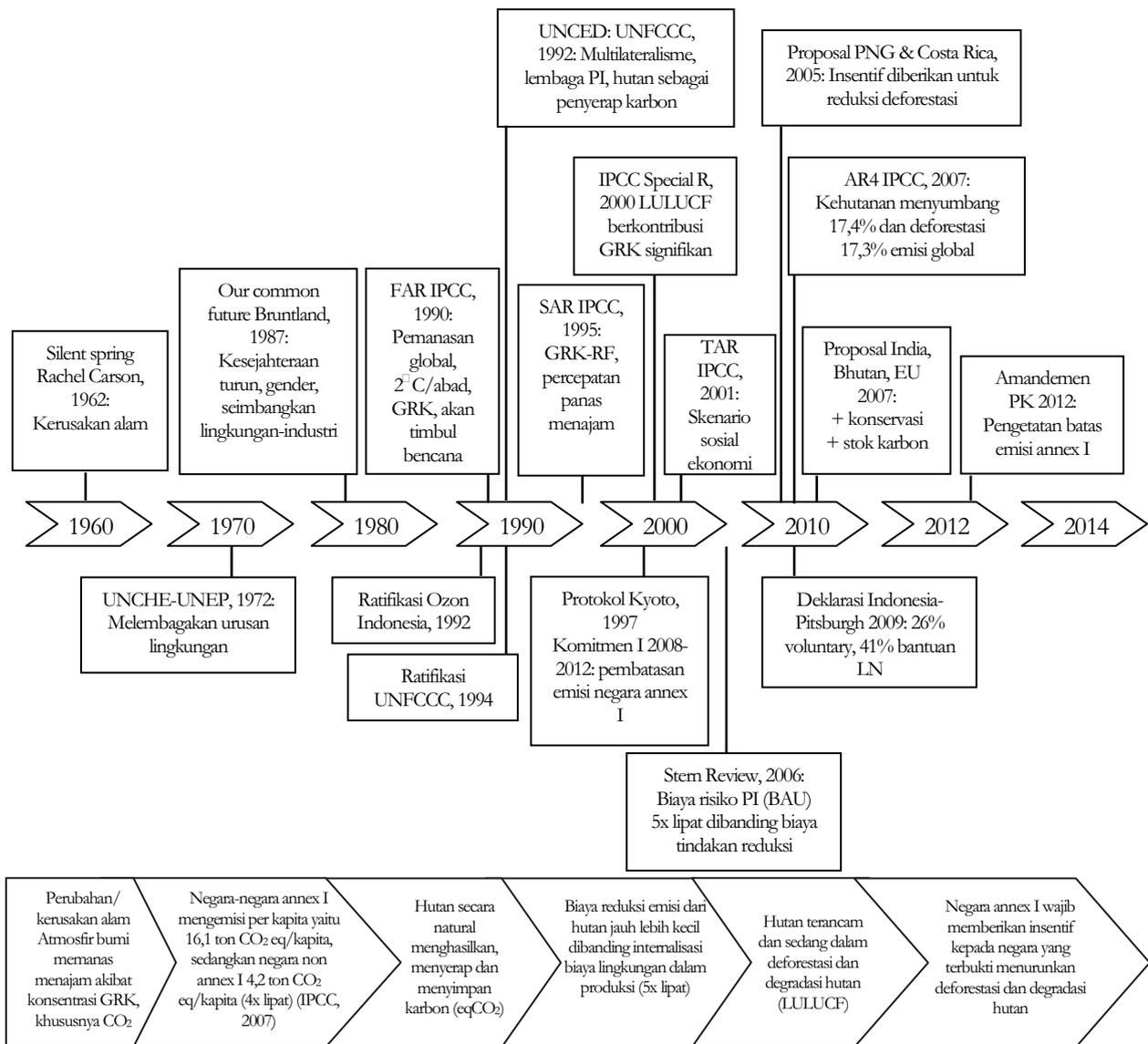
Sumber data dan informasi naratif pengelolaan hutan dalam konvensi perubahan iklim adalah dokumen-dokumen proses dan hasil ter-

kait dengan perundingan konvensi perubahan iklim dari perundingan konvensi sejak COP 1 tahun 1995 hingga COP 19 tahun 2013, yang diambil dari IISD dan Sekretariat UNFCCC ditambah pustaka terkait lahirnya konvensi perubahan iklim, sedangkan untuk menggali naratif pengelolaan hutan Indonesia, sumber data dan informasi yang digunakan adalah dokumen terkait pengelolaan hutan Indonesia, baik pustaka maupun kebijakan-kebijakan pengelolaan hutan sejak tahun 1927 hingga tahun 2013. Hasil analisis naratif tersebut kemudian dikonfirmasi kepada informan kunci yang terkait dengan hubungan internasional dan informan kunci yang terkait dengan pengelolaan hutan yaitu 12 orang pejabat pemerintah dan 15 orang LSM. Penelitian ini dilaksanakan 20 bulan, dari Mei 2012 hingga Januari 2014.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Naratif Kebijakan Pengelolaan Hutan dalam Konvensi Perubahan Iklim

Hutan memiliki peran berkontribusi dalam penurunan/peningkatan konsentrasi gas rumah kaca (GRK) (IPCC, 2007). Naratif yang dikontestasikan dalam perundingan konvensi perubahan iklim dari COP 1 1995 sampai dengan COP 19 2013 ditampilkan dalam Gambar 2 dan Tabel 1



Gambar 2. Kejadian-kejadian dalam proses perundingan konvensi perubahan iklim.
 Figure 2. Events of climate change convention negotiation process.

Tabel 1. Naratif proses perundingan konvensi perubahan iklim
Table 1. Narrative of climate change convention negotiation

| Periode (Period) | Naratif pengelolaan hutan dalam konvensi perubahan iklim (Narrative forest management on climate change convention negotiation) |
|---|--|
| 1962-1997 komitmen I, menuju Protokol Kyoto, pembatasan emisi <i>Annex I</i> | <p>Negara-negara menyadari kerusakan alam, suhu atmosfer bumi memanas hingga 2°C per abad. GRK adalah gas antropogenik, bersifat akumulatif dan hidup lama, bahkan untuk CO₂ (karbondioksida) 2-100 tahun dan N₂O (natrium oksida) 115 tahun. GRK memiliki sifat RF (<i>radiative forcing</i>) sehingga meningkatkan level pemanasan. Hutan berkontribusi 17,4% dari emisi global. CO₂ dihasilkan dari kegiatan deforestasi dan pembusukan biomassa menyumbang 17,3% dari emisi global. Untuk mereduksi GRK diperlukan peran multilateral, termasuk komitmen negara-negara maju. Negara-negara <i>non Annex I</i> menyangang dampak negatif (bencana alam, bencana sosial) karena pemanasan suhu atmosfer bumi. Perlu pembatasan emisi bagi negara maju (<i>Annex I</i>). Negara berkembang (sebagai anggota <i>non Annex I</i>) tidak wajib menurunkan emisi. Negara pemilik hutan tropis hampir seluruhnya tidak wajib menurunkan emisinya, padahal dalam pengelolaan hutan tropis, IPCC mengakui adanya sumbangan besar terhadap konsentrasi GRK. Kontestasi negara maju versus negara berkembang lebih kuat daripada negara produsen emisi versus negara penurun emisi. Negara <i>Annex I</i> dapat mereduksi emisi sendiri atau memberi kompensasi dampak negatif atau memberi kompensasi penyediaan jasa reduksi emisi.</p> <p>Analisis: Hutan berperan dalam mereduksi GRK. Negara <i>Annex I</i> wajib memberikan insentif bagi negara-negara pemilik hutan yang terbukti menurunkan emisinya. Negara <i>Annex I</i> juga wajib membantu pengelolaan hutan untuk menurunkan deforestasi dan degradasi hutan melalui program peningkatan kapasitas dan transfer teknologi, yang pada saatnya memberikan kompensasi (insentif) bagi negara yang terbukti mereduksi emisi.</p> |
| 1998-2014 komitmen II, menuju adendum Protokol Kyoto (<i>Doba Amandement</i>), pengetatan batas emisi <i>Annex I</i> | <p>Pemanasan bumi kian menajam, mencapai 5°C per abad. Jika tidak dilakukan aksi penanggulangan mitigasi/pencegahan, bencana yang ditanggung makin besar dan makin cepat terjadi. Kebakaran dan pembusukan biomassa (lahan gambut) adalah penyumbang emisi tinggi, demikian juga deforestasi dan degradasi hutan. Biaya yang ditanggung tanpa melakukan aksi reduksi emisi lima kali lipat dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan untuk aksi reduksi GRK. Peran hutan makin kuat: penghitungan karbon berdasarkan prinsip tambahan, memuat pelepasan emisi, penyerapan emisi dan penyimpanan emisi (<i>emission, sink, stock; ESS</i>), estimasi aforestasi, reforestasi dan deforestasi. Dengan menurunkan emisi, memperoleh manfaat konservasi. Emisi negara <i>Annex I</i> antara 10,3-19,4% dengan populasi penduduk 19,7% dari total penduduk dunia, sedangkan emisi negara <i>non Annex I</i> yang memiliki jumlah penduduk 80,3%, menyumbang emisi 7,8-17,3%. Perlu pembatasan emisi secara ketat bagi negara maju (<i>Annex I</i>). Pemilik hutan tropis diberi kesempatan menurunkan emisinya secara sukarela (<i>voluntary</i>). Memberikan insentif pada negara pemilik hutan tropis yang dapat menurunkan deforestasinya, dengan prinsip tambahan (<i>additionality</i>).</p> <p>Analisis: Aksi reduksi GRK semakin mendesak dilakukan. Mendesak negara-negara <i>Annex I</i> untuk segera memenuhi komitmennya memberikan insentif pada pemilik hutan tropis untuk menurunkan deforestasi dan degradasi hutannya.</p> |

yang menjabarkan bagaimana naratif relasi konsentrasi GRK, peran hutan, termasuk gejala-gejala deforestasi dan degradasi hutan.

Naratif yang terjadi diawali dengan keadaan bahwa atmosfer bumi memanas menajam. Pemanasan ini diakibatkan oleh GRK. Konsentrasi GRK terbesar adalah CO₂. Hutan sebagai sekumpulan besar vegetasi mampu menyerap CO₂ untuk kebutuhan fotosintesisnya, artinya hutan juga menyimpan karbon. Di sisi lain, dengan aktivitas dekomposisinya (natural) maupun terbakar, hutan juga melepaskan CO₂. Dengan demikian, hutan harus diselamatkan untuk mereduksi GRK

melalui reduksi deforestasi dan degradasi hutan. Negara-negara yang memiliki hutan luas menyampaikan tingginya tingkat deforestasi dan degradasi hutan.

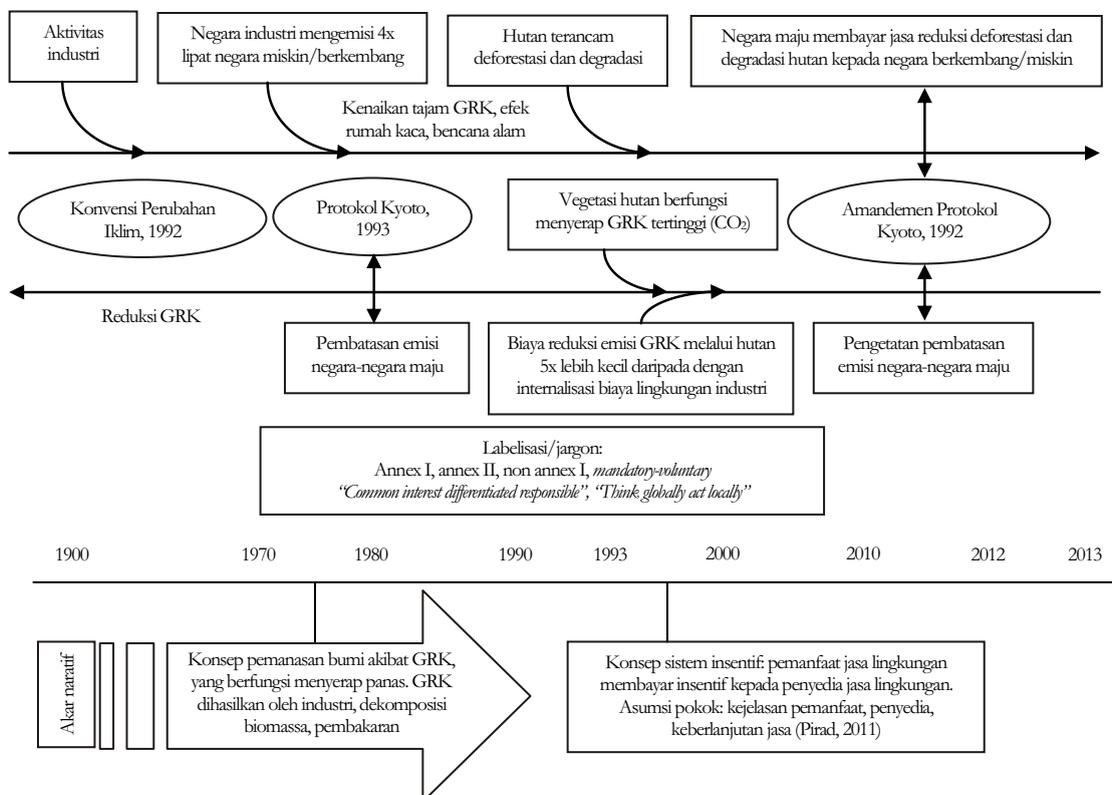
Biaya untuk mereduksi emisi GRK dengan cara penyelamatan hutan jauh lebih rendah daripada mereduksi emisi dengan internalisasi teknologi-teknologi ramah lingkungan dalam produksi. Karena emisi negara-negara *Annex I* terbesar per kapita yaitu 16,1 ton CO₂eq/kapita, sedangkan negara *non Annex I* hanya 4,2 ton CO₂eq/kapita (IPCC, 2007) maka negara *Annex I* wajib memberikan kompensasi (insentif) kepada penyedia

jasa reduksi emisi GRK. Artinya, negara-negara *Annex I* wajib membayar jasa (insentif) bagi negara-negara yang terbukti menurunkan deforestasi dan degradasi hutannya.

Dari analisis penelitian sebagaimana ditampilkan dalam Gambar 2 dan Tabel 1, naratif perundingan konvensi perubahan iklim adalah bahwa persoalan deforestasi dan degradasi hutan di negara-negara pemilik hutan tropis dapat ditekan dengan mekanisme insentif reduksi emisi GRK. Naratif dibentuk dari makna bahwa pelepasan, penyerapan, penyimpanan karbon (*emission, sink, stock*) terjadi di hutan, oleh karena itu hutan perlu dijaga keberadaannya dan kelestariannya. Untuk menjaga hutan maka perlu memberikan insentif.

Naratif tersebut berakar dari konsep *Polluter Pay Principle* (PPP) dan *Beneficiary Pay Principles* (BPP) atau pada umumnya disebut dengan Konsep Pembayaran Jasa Lingkungan (*Payment for Environmental Services/PES*) (Gambar 3). PPP mempertimbangkan kepada pembayaran kompensasi oleh produsen polusi kepada pihak-pihak

yang terkena dampak. Pihak-pihak yang merusak lingkungan, bertanggungjawab atas biaya kerusakan lingkungan (Cordato, 2006). BPP adalah pembayaran pihak tertentu atas produksi jasa lingkungan tertentu oleh pihak tertentu (Pirard, 2011) sehingga ada penyedia dan ada pemanfaat. Untuk semua itu, terdapat tiga instrumen yaitu kompensasi dampak (relasi antara produsen polusi dengan korban polusi), insentif jasa (relasi penyedia dan pemanfaat) serta perdagangan/pasar jasa (relasi penjual dan pembeli). Bentuk-bentuknya dapat berupa kontrak, subsidi, pajak, pelelangan, dapat bersifat wajib (*mandatory*) ataupun sukarela (*voluntary*). Kepastian relasi tersebut memiliki asumsi dasar sebuah relasi sistem insentif yaitu terdapat kejelasan penyedia, kejelasan pemanfaat dan keterjaminan penyediaan (Pirard, 2011) serta kejelasan pembagian manfaat/keuntungan (*benefit sharing*). Penyedia jasa penyerap polusi akan memperoleh pembayaran dari pihak-pihak yang menyebabkan (produsen) polusi.



Gambar 3. Kontur akar naratif proses perundingan konvensi perubahan iklim.
 Figure 3. Root contour of narrative of climate change negotiation process.

Dalam konvensi perubahan iklim, mekanisme-mekanisme tersebut antara lain *Joint Implementation* (JI), *Emission Trading* (ET), *Clean Development Mechanism* (CDM), juga *Landuse, Landuse Change and Forestry* (LULUCF). JI adalah mekanisme dalam Protokol Kyoto di mana suatu negara maju dapat menerima “unit pengurangan emisi” ketika membantu mendanai proyek-proyek yang mengurangi emisi GRK di negara maju lainnya, dengan unit *Emission Reduction Unit* (ERU) yaitu setara dengan 1 metrik ton CO₂. ET adalah salah satu mekanisme Protokol Kyoto di mana negara *Annex I* dapat mentransfer unit Protokol Kyoto untuk membeli unit dari pihak *Annex I* lainnya. Suatu pihak dalam *Annex I* harus memenuhi persyaratan *eligibility* untuk ikut serta dalam perdagangan emisi. Unit tersebut disebut dengan *Assigned Ammount Unit* (AAU), setara dengan 1 metrik ton CO₂. AAU tersebut dapat dipertukarkan dalam ET. CDM adalah mekanisme Protokol Kyoto di mana negara maju dapat mendanai proyek pengurangan atau pemindahan emisi GRK di negara berkembang dan menerima kredit untuk pelaksanaannya yang dapat digunakan untuk memenuhi kewajiban pengurangan emisi negara maju. Unit *Certified Emission Reduction* (CER) adalah setara 1 metrik ton CO₂, yaitu pengurangan emisi tersertifikasi temporer (tCERs) dan emisi tersertifikasi jangka panjang (lCERs) dikeluarkan untuk pengurangan emisi dari proyek CDM aforestasi dan reforestasi, sedangkan LULUCF adalah sektor inventarisasi GRK yang meliputi emisi, pemindahan GRK yang berasal dari aktivitas pemanfaatan lahan secara langsung oleh manusia, perubahan lahan dan kehutanan. LULUCF ini diukur dengan *Removal Unit* (RMU) yang setara dengan 1 metrik ton karbon.

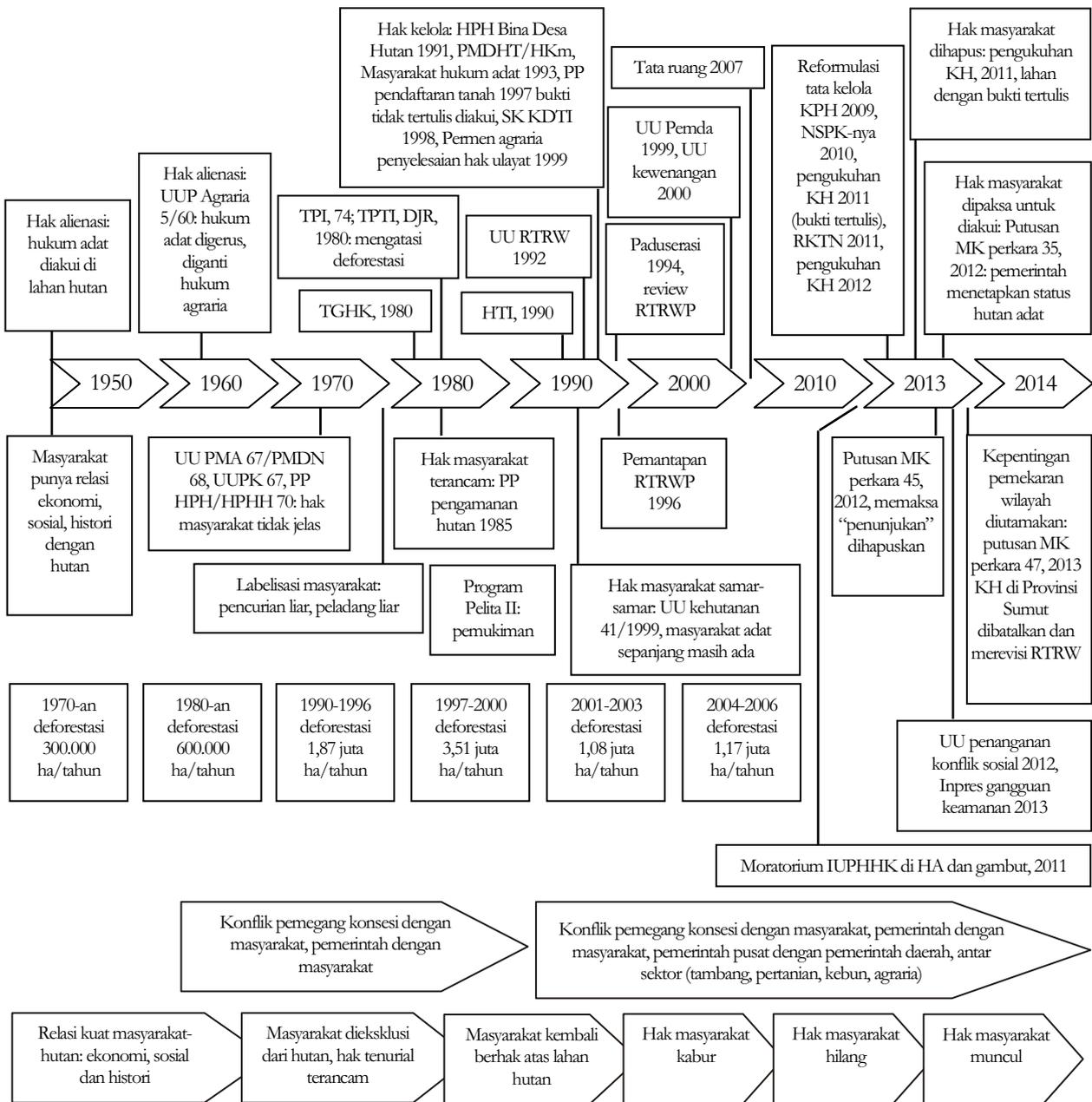
B. Naratif Kebijakan Pengelolaan Hutan Indonesia

Persoalan deforestasi dan degradasi hutan dalam skala 1,17 juta ha/tahun hingga 3,51 juta ha/tahun (Kementerian Kehutanan, 2010) menjadi indikator dan *alarm* kesalahan cara pengelolaan hutan. Pengelolaan hutan adalah pengelolaan berbasis lahan (*landbase*) sehingga persoalan tata kelola kawasan hutan menjadi urusan pertama sebelum yang lain.

Sampai dengan tahun 2012, persoalan tata kelola kawasan hutan masih menghadapi deret panjang permasalahan, mulai persoalan teknis penataan batas kawasan hutan hingga pada persoalan sosial. Gejala yang muncul adalah maraknya berbagai konflik tenurial, tidak hanya konflik akses namun menjalar pada konflik kepemilikan, sifatnya makin terbuka dan akhirnya bergerak pada isu hak azasi manusia (HAM) serta laten. Pada tahun 2011 terdapat 85 kasus konflik terbuka di kawasan hutan Indonesia (Epistema Institute, 2011). Komisi Pembangunan Agraria (KPA) dalam Arsyad (2011) melaporkan, sampai tahun 2001 dari 1.753 kasus konflik agraria, terdapat 141 kasus karena pembangunan hutan produksi dan 44 kasus terkait dengan pembangunan hutan konservasi. Hal tersebut terjadi dari akumulasi persoalan tata kelola kawasan hutan dan lahan antara lain dualistik skala peta dalam lokasi sama, dualistik pandangan antara kehutanan dan agraria, sengketa kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, ego-sektoral, legislasi dan kebijakan tata kelola lahan tidak diformulasi dengan jelas dan tegas, tumpang-tindih, bahkan berkonflik antara kebijakan satu dengan kebijakan lain; kebijakan satu melemahkan kebijakan lain (KPK, 2012). Dalam situasi kebijakan yang kabur demikian, landasan pengambilan penegakan hukum menjadi lemah sehingga penegakan hukum menjadi tumpul. Situasi tersebut sangat kondusif bagi pemburu rente dan penumpang gelap yang bisa jadi adalah aktor pembuat kebijakan ataupun penegak hukumnya.

Tenurial berkaitan erat dengan penguasaan lahan. Analisis penelitian ini dilakukan terhadap level hak-hak atas lahan, antara lain hak alienasi (*alienation*), hak eksklusif (*exclusion*), hak pengelolaan (*management*), hak mengambil hasil (*withdrawal*) dan hak akses (*access*) (Schlager & Ostrom, 1992). Dengan mengacu pada Schlager dan Ostrom 1992, hasil analisis naratif tenurial secara ringkas disajikan pada Gambar 4 dan | Tabel 2.

Naratif tenurial pengelolaan hutan mengungkap adanya pelemahan hak-hak masyarakat untuk masuk, memanfaatkan, mengambil hasil hutan atau bertani di kawasan hutan. Pemerintah



Gambar 4. Naratif kebijakan pengelolaan hutan Indonesia.
 Figure 4. Narrative of forest management policy in Indonesia.

Tabel 2. Naratif pengelolaan hutan Indonesia
Table 2. Narrative of forest management in Indonesia

| Periode (<i>Period</i>) | Naratif (<i>Narrative</i>) |
|---|--|
| 1927-1956: Orde Lama, sentralisasi, eksploitasi hasil hutan | Pemerintah Hindia Belanda/pemerintah memiliki hak alienasi. Pemegang ijin konsesi memiliki hak eksklusif. Masyarakat mempunyai hak eksklusif. Analisis: Posisi hak pemegang ijin dan hak masyarakat menimbulkan konflik tata batas (Schlager & Ostrom,1992; Peluso, 2008; Adiwibowo <i>et al.</i> , 2013). |
| 1957-1960: Orde Lama, desentralisasi, eksploitasi hasil hutan | Pemerintah pusat memiliki hak alienasi. Pemerintah provinsi memiliki hak alienasi. Pemerintah kabupaten memiliki hak alienasi. Pemegang ijin konsesi memiliki hak eksklusif. Masyarakat mempunyai hak alienasi. Analisis: Posisi hak masyarakat dan hak pemegang ijin konsesi menimbulkan konflik tata batas. Demikian juga hak pemerintah pusat dan pemerintah daerah berpotensi terjadi konflik kewenangan (Schlager & Ostrom,1992; Peluso, 2008; Adiwibowo <i>et al.</i> , 2013). |
| 1960-1970: Orde Baru, sentralisasi, eksploitasi hasil hutan | Pemerintah pusat juga memiliki hak alienasi di luar Jawa. Pemegang ijin memiliki hak eksklusif. Hak masyarakat tidak jelas (kabur). Analisis: Posisi hak pemegang ijin konsesi menguat, hak masyarakat terancam hapus (Schlager & Ostrom,1992; Peluso, 2008; Adiwibowo <i>et al.</i> , 2013). |
| 1970-1990: Orde Baru, sentralisasi, TGHK | Pemerintah pusat memiliki hak alienasi di luar Jawa. Pemegang ijin memiliki hak eksklusif. Hak masyarakat tetap tidak jelas (kabur). Analisis: Posisi hak pemegang ijin konsesi menguat, hak masyarakat di kawasan hutan dihapus. Terdapat potensi konflik yang besar antara masyarakat dan pemegang ijin konsesi (Schlager & Ostrom,1992; Peluso, 2008; Adiwibowo <i>et al.</i> , 2013). |
| 1990-2000: Reformasi, desentralisasi, eksploitasi terbatas hasil hutan, RTRW/RTRWP/paduserasi | Pemerintah pusat memiliki hak alienasi. Pemerintah provinsi memiliki hak alienasi. Pemerintah kabupaten memiliki hak alienasi. Pemegang ijin memiliki hak eksklusif. Masyarakat memiliki hak pengelolaan. Analisis: Hak pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antara pemerintah provinsi dan kabupaten memiliki potensi konflik kewenangan. Posisi hak pemegang ijin konsesi sedikit melemah, hak masyarakat di kawasan hutan menguat. Masih terdapat potensi konflik tata batas (Schlager & Ostrom,1992; Peluso, 2008; Adiwibowo <i>et al.</i> , 2013). |
| 2000-2011: Reformasi, desentralisasi, penunjukkan KH | Pemerintah pusat (kementerian terkait kehutanan) memiliki hak alienasi. Kementerian terkait pertanian, kementerian terkait pertambangan memiliki hak alienasi. Pemerintah kabupaten memiliki hak alienasi. Pemegang ijin memiliki hak eksklusif. Hak masyarakat dihapuskan. Analisis: Hak pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antara pemerintah provinsi dan kabupaten terjadi potensi konflik kewenangan. Terdapat potensi konflik antar sektor yang berkaitan dengan penggunaan/pemanfaatan lahan. Posisi hak pemegang ijin konsesi menguat kembali, hak masyarakat di kawasan hutan dihapus. Terdapat potensi konflik tata batas yang besar antara masyarakat dengan pemegang ijin konsesi (Schlager & Ostrom,1992; Peluso, 2008; Adiwibowo <i>et al.</i> , 2013). |
| 2012-2014: Reformasi, desentralisasi, resolusi konflik | Kondisinya masih sama dengan periode 2000-2011, namun hak alienasi pemerintah pusat (kementerian terkait kehutanan) mulai dibatasi. Hak-hak masyarakat untuk memanfaatkan/mengelola hutan mulai diakui kembali, namun belum terjamin (Schlager & Ostrom,1992; Peluso, 2008; Adiwibowo <i>et al.</i> , 2013). |

melakukan upaya-upaya merampas hak-hak masyarakat untuk membuka hak-hak pemegang ijin (Epistema Institut, 2011). Hubungan ekonomi, hubungan sosial dan hubungan histori dipatahkan dengan kehadiran pemegang ijin konsesi (Peluso, 2008; Adiwibowo *et al.*, 2013). Naratif yang dikonstruksi adalah naratif tenurial yang mengurangi hingga menghapus hak-hak masyarakat untuk memanfaatkan hasil hutan dan kawasan hutan, sehingga konflik tenurial dan

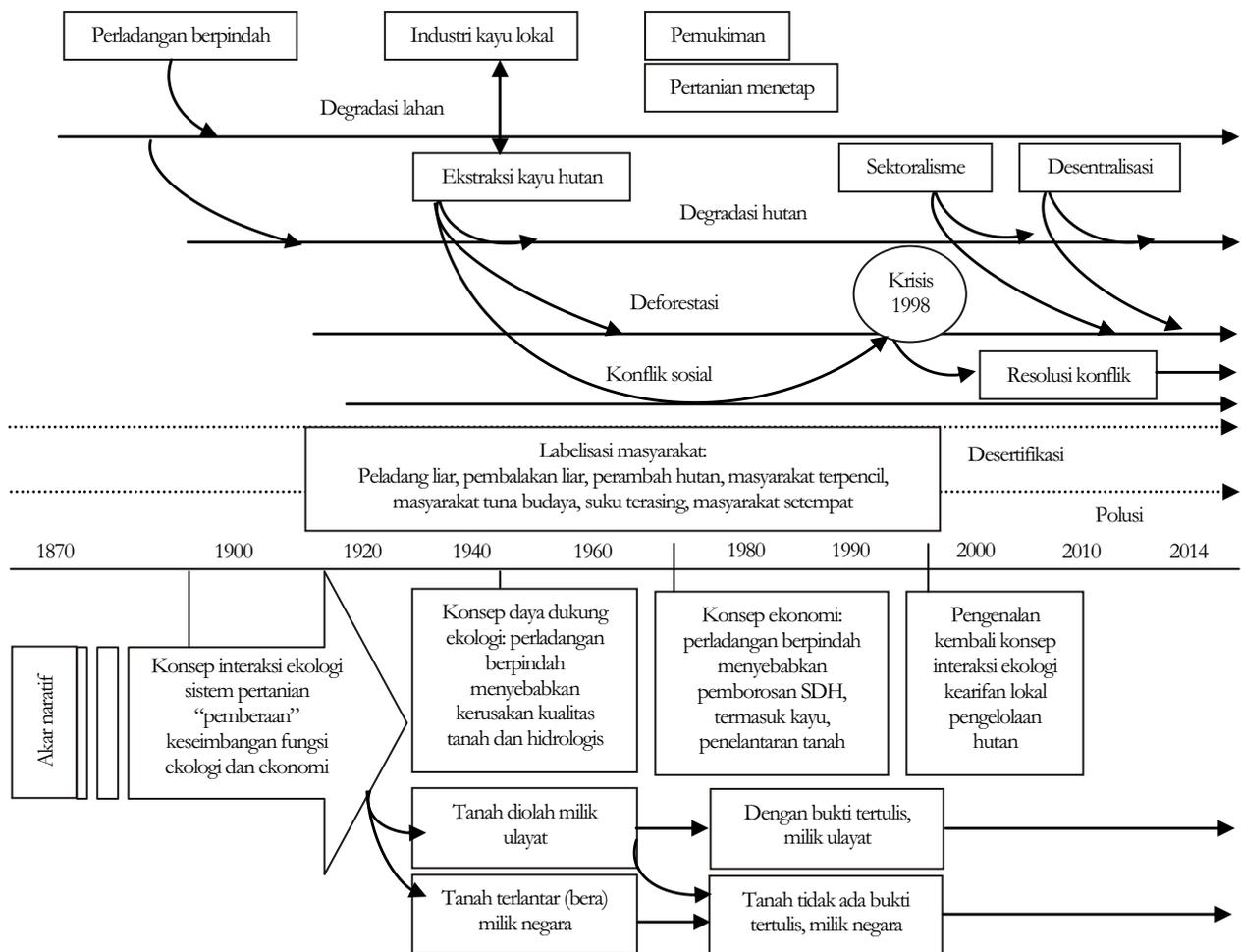
deforestasi tetap berlangsung. Terdapat beberapa upaya untuk memberikan ruang bagi masyarakat, namun demikian kembali dimentahkan oleh kebijakan berikutnya. Perlawanan masyarakat timbul secara laten (Maring, 2010).

Naratif yang dibentuk adalah bahwa deforestasi dan degradasi hutan gagal ditekan dengan tata kelola tenurial yang berorientasi pada alienasi masyarakat. Tata kelola lahan yaitu tata kelola tenurial yang mengelola hak penguasaan lahan,

antara masyarakat, pemegang ijin konsesi dan pemerintah secara sentralisasi atau desentralisasi. Pendekatan aktifasi penegakan hukum digunakan untuk merespon pelanggaran-pelanggaran atas hak lahan yang telah ditetapkan secara legal.

Naratif tersebut berakar dari konsep daya dukung (*carrying capacity*) ekologi bahwa perladangan berpindah yang dilakukan masyarakat menyebabkan merusak kualitas tanah dan hidrologi (Gambar 5). Selain itu juga bahwa per-

ladangan berpindah menyebabkan pemborosan sumber daya hutan, termasuk kayu serta penelantaran tanah akibat sistem bera. Kualitas tanah dan hidrologi yang dipandang sebagai indikator utama dari konsep kelestarian hutan saat itu, gagal dilakukan oleh masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat dianggap tidak mampu mengelola sumber daya hutan sehingga pengelolaannya sepenuhnya diambil oleh pemerintah.



Gambar 5. Kontur akar naratif pengelolaan hutan Indonesia.
 Figure 5. Root contour of narrative of forest management in Indonesia.

C. Arena Kebijakan/Ruang Manuver

Naratif yang dibangun konvensi perubahan iklim adalah bahwa deforestasi dan degradasi hutan dapat ditekan dengan mekanisme insentif, sedangkan naratif yang dibangun dalam pengelolaan hutan Indonesia adalah bahwa deforestasi dan degradasi hutan gagal ditekan dengan tata kelola tenurial dengan mengalienasi masyarakat. Perbedaan naratif ini memberikan keterbatasan arena kebijakan yang dapat dibuat dalam implementasi konvensi perubahan iklim dalam pengelolaan hutan Indonesia. Secara sederhana, untuk mencegah atau menurunkan deforestasi dan degradasi hutan maka arena kebijakan yang dapat dibangun internalisasi sistem insentif dalam tata kelola tenurial pengelolaan hutan Indonesia, dengan implikasi bahwa karena naratif yang dibangun adalah mengalienasi masyarakat dari pengelolaan hutan, maka insentif tersebut akan jatuh pada pemerintah atau pemegang ijin pengelolaan.

Namun demikian, dari konfirmasi informan kunci, internalisasi sistem insentif dalam tata kelola tenurial pengelolaan hutan Indonesia dihadapkan pada persoalan politik pengelolaan hutan di dalam negeri Indonesia serta persoalan politik ekonomi internasional yang berimplikasi pada kemampuan bayar negara-negara pemanfaat jasa reduksi GRK. Mekanisme insentif dapat diregulasikan dalam bingkai ekonomi terencana, padahal faktanya bahwa ekonomi global adalah ekonomi pasar. Sistem insentif hanya dapat bekerja pada ekonomi terencana. Ekonomi terencana hanya dapat dilakukan pada skala sistem yang kecil, sedangkan skala sistem yang besar dan kompleks lebih pada ekonomi pasar. Sistem yang kecil dapat ditangani sebagai sebuah sistem tertutup, dengan variabel tetap (*fixed variable*), sedangkan sistem global adalah sistem terbuka, dimana variabel-variabel dapat keluar dan masuk (*independent variable*) tergantung pada situasi internasional, regional dan lokal (Dougherty & Pfalzgraff, 1987).

Sistem terbuka hubungan internasional adalah di luar kendali Indonesia, karena Indonesia tidak memiliki kemampuan untuk mengendalikan sistem internasional, baik instrumen kekuatan militer (subversi, agresi, imperialisme, kolo-

nialisme, perang), instrumen ekonomi (pasar perdagangan, pasar modal, pasar uang), instrumen politik (campur tangan diplomatik, politik terselubung), ataupun instrumen propaganda (Sitepu, 2011). Sistem terbuka internasional tersebut sangat berpengaruh pada kondisi ekonomi negara-negara *Annex I* dan *Annex II* sehingga akan memengaruhi kemampuan bayar (*willingness to pay*) negara-negara industri atas jasa lingkungan yang disediakan negara-negara pemilik hutan tropis.

Mengingat bekerjanya mekanisme insentif tergantung pada kejelasan penyedia jasa, kejelasan penerima manfaat dan kepastian keberlanjutan penyediaan jasa/manfaat (Pirard, 2011), maka dengan adanya sistem terbuka internasional, kemampuan bayar negara industri sangat tergantung pada kondisi politik perekonomian internasional. Di sisi lain, dengan diafirmasi secara konsisten oleh informan kunci bahwa tata kelola tenurial berhadapan dengan persoalan keadilan pemanfaatan lahan. Telah hampir satu abad, ada kecenderungan tidak ada keinginan aktor pembuat kebijakan untuk mereformulasi kebijakan tenurial dalam pengelolaan hutan Indonesia dengan mengakui masyarakat sebagai subjek pengelolaan hutan.

Dari UU Agraria, Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), UU Tata Ruang, Paduserasi Tata Ruang, hingga Pengukuhan Kawasan Hutan mengindikasikan pelarangan dan pembatasan akses akses masyarakat terhadap kawasan hutan. Kebijakan justru dibiarkan, bahkan dikonstruksi tumpang-tindih, tidak jelas, kabur, tidak konsisten, satu kebijakan konflik dengan kebijakan lain sehingga tidak bersinergi untuk mencapai kelestarian hutan. Sebagai contoh, UU Agraria yang mengakui akses masyarakat terhadap kawasan hutan, ditentang oleh kebijakan pengukuhan hutan yang menyaratkan bukti tertulis bagi klaim-klaim masyarakat atas kawasan hutan. Kondisi kebijakan tersebut mencerminkan fungsi kebijakan sebagai regulasi dan legislasi tidak tercapai (Dunn, 1994); regulasi yang berhasil mengatur dan memperoleh legitimasi masyarakat (*rule in use*) (Adiwibowo *et al.*, 2013) tidak tercapai; legislasi dalam bentuk kebijakan berkekuatan hukum juga gagal (KPK, 2012). Dalam situasi demikian, konvensi perubahan iklim mustahil dapat bekerja (Tanner & Alloche, 2011).

Dengan demikian, konvensi perubahan iklim kompatibel bekerja dalam akselerasi reduksi deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia apabila insentif yang dibangun adalah insentif non dana. Selain itu, konvensi perubahan iklim juga mensyaratkan keadilan tenurial. Opsi insentif yang dapat diambil antara lain membangun sistem insentif yang berorientasi pada relasi insentif jasa, yaitu insentif non dana seperti insentif penghapusan utang luar negeri (*debt for nature swap*), kemudahan urusan administrasi kunjungan luar negeri, kemudahan ekspor, alokasi pengiriman studi di luar negeri dan lain-lain, sedangkan persoalan deforestasi dan degradasi hutan Indonesia ditangani dengan membangun keadilan akses pemanfaatan hutan. Upaya-upaya menggeser kebijakan tersebut dilakukan di ruang konseptual, birokrasi, ruang konsultasi, ruang populer, dan ruang praktek (IDS, 2006). Ruang konseptual berkaitan dengan pengenalan, pemahaman, distribusi ide-ide baru melalui debat maupun media. Ruang birokrasi terkait dengan menyeleksi masukan dengan melibatkan ahli-ahli dalam proses penyusunan kebijakan. Ruang konsultasi berkaitan dengan konsultasi kebijakan dengan melibatkan para pihak yang dipandu oleh agen pemerintah. Ruang populer terkait dengan upaya-upaya menekan pembuatan kebijakan melalui aksi protes, demonstrasi atau pergerakan sosial lain. Ruang praktek melalui penyediaan kesaksian dan bukti bagi pembuat kebijakan. Dengan demikian, dalam rangka menggeser kebijakan memerlukan sinergi dan harmonisasi substansial secara konsisten oleh para pihak. Aksi-aksi yang tidak konsisten substansial akan melemahkan pergeseran kebijakan. Untuk itu, diperlukan pula pembangunan jaringan (koalisi) dengan para pihak yang secara substansial memiliki kepentingan/kepentingan sama (Sutton, 1999; Witmer & Birner, 2005; IDS, 2006).

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Naratif kebijakan pengelolaan hutan yang dibangun dalam perundingan konvensi perubahan iklim berbeda dengan naratif kebijakan yang dibangun dalam pengelolaan hutan

Indonesia. Naratif kebijakan pengelolaan hutan yang dibangun dalam perundingan konvensi perubahan iklim adalah bahwa deforestasi dan degradasi hutan dapat ditekan dengan sistem insentif reduksi gas rumah kaca. Di lain pihak, naratif kebijakan pengelolaan hutan yang dibangun dalam pengelolaan hutan Indonesia adalah bahwa deforestasi dan degradasi hutan gagal ditekan melalui tata kelola tenurial yang mengalienasi masyarakat. Perbedaan naratif ini memberikan keterbatasan arena kebijakan yang dapat dibuat dalam implementasi konvensi perubahan iklim dalam pengelolaan hutan Indonesia, termasuk persoalan kemampuan membayar negara *Annex I* dan persoalan keadilan akses pemanfaatan hutan.

B. Rekomendasi

Dalam perundingan konvensi perubahan iklim, opsi yang dapat diambil antara lain membangun sistem insentif yang berorientasi pada relasi insentif jasa, yaitu insentif non dana. Insentif tersebut seperti penghapusan utang luar negeri (*debt for nature swap*), kemudahan urusan administrasi kunjungan luar negeri, kemudahan ekspor, alokasi pengiriman studi di luar negeri dan lain-lain, sedangkan persoalan deforestasi dan degradasi hutan Indonesia ditangani dengan membangun keadilan akses pemanfaatan hutan. Perlu melakukan reformasi kebijakan terkait sinkronisasi agraria dan tataruang yang memberikan akses pemanfaatan kawasan hutan secara adil kepada masyarakat. Selain hal tersebut, kebijakan-kebijakan implementasi konvensi perubahan iklim di Indonesia diorientasikan kepada penguatan posisi masyarakat, termasuk insentif kepada masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Adiwibowo, S., Shohibuddin, M., & Kartodihardjo, H. (2013). Kontestasi devolusi: ekologi politik pengelolaan hutan berbasis masyarakat. In H. Kartodihardjo (Ed.), *Kembali ke jalan lurus*. Yogyakarta: Center for Forestry Organization, Capacity and Institution (FORCI) Development & Tanah Air Beta.

- Arsyad, I. (2011). *Forestry land reform: gagasan dan pelaksanaannya di Indonesia. Makalah pada Lokakarya Merumuskan Arahan Reformasi Kebijakan Penguasaan Hutan di Indonesia, Jakarta 31 Mei 2011*. Jakarta.
- Arts, B. & Buizer, M. (2009). Forest, discourse, institutions: a discursive-institutional analysis of global forest governance. *Forest Policy and Economics Elsevier Journal*, 11, 340-347.
- Brooks, M.T. & Mittermier, R.A. (2002). *Habitat loss and extinction in the hotspot of biodiversity*. Washington, DC: Center for Applied Science.
- Center for International Forestry Research. (2000). *Why are forest relevant to reduce poverty in Indonesia*. Bogor: CIFOR.
- Cordato, R.E. (2006). *The polluter pay principle*. Washington, DC: Institute For Research for Economics Taxation.
- Dougherty, J. & Pfalzgraff, R.L. (1987). *Contending theories of international relations*. New York: JB. Lippincott Company.
- Dunn, W. (1994). *Public policy analysis: an introduction*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Epistema Institute. (2011). *Menuju kepastian dan keadilan tenurial*. Jakarta: Epistema Institute.
- Forsyth, T. (2003). *Critical political ecology: the politics of environmental science*. Canada: The Taylor and Francis Group.
- Fischer, F. (2007). Deliberative policy analysis as practical reason: integrating empirical and normative argument (pp 223-236). In F. Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (Eds.), *Handbook of public analysis: theory, politics, and methods*. US: Taylor and Francis Group.
- Giddens, A. (2012). *The constitution of society: teori strukturasi untuk analisis sosial*. (Adi Loka Sujono, Trans.) Yogyakarta: Top Print.
- Forest Watch Indonesia. (2011). *Potret keadaan hutan Indonesia*. Jakarta: FWI.
- Institute of Development Studies. (2006). *Understanding policy processes: a review of its research on the environment*. UK: Institute of Development Studies University of Sussex.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2007). *The fourth assessment report (AR4)*. Bonn: UNFCCC Secretariat.
- Kementerian Kehutanan. (2010). *Peta jalan sektor kehutanan Indonesia menuju tahun 2030*. Jakarta: Kementerian Kehutanan.
- Khan, A., Kartodihardjo, H., Soedomo, S., & Darusman, D. (2011). *Kebijakan usaha kehutanan: sebuah analisis diskursus*. (Disertasi). Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2012). *Program Indonesia memantau hutan (IMH)*. Jakarta: KPK.
- Li, T.M. (2007). *Governmentality and anthropologica*. Toronto: University of Toronto.
- Maring, P. (2010). *Bagaimana kekuasaan bekerja: di balik perlawanan dan kolaborasi, sebuah sudut pandang antropologi tentang perebutan sumberdaya ekologi*. Jakarta: Lembaga Pengkajian Antropologi Kekuasaan Indonesia.
- Peet, R. & Watts, M.J. (2004). *Liberation ecologies: environment, development, social movement*. (2nd ed.). New York: Routledge.
- Peet, R., Robbins, P., & Watts, M.J. (2011). *Global political ecology*. New York: Routledge.
- Peluso, N.L. (2008). *A political ecology of violence and territory in West Kalimantan*. Berkeley: Department of Environmental Science, Policy and Management.
- Pirard, S. (2011). Payments for environmental services (PES) in the public policy landscape: "mandatory" spices in the Indonesian recipe. *Elsevier Forest Economic and Policies Journal*, 3, 249-261.
- Pro Fauna Indonesia. (2012). *Perdagangan 2012: maraknya perdagangan satwa langka via online*. Malang: Pro Fauna Indonesia.
- Redclift, R.M. & Woodgate, G. (2010). *The international handbook of environmental sociology*. (2nd ed.). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

- Schlager, E. & Ostrom, E. (1992). Property rights regime and natural resources: a conceptual analysis. *JSTOR Land Economics Journal*, 68(3), 249-262.
- Sitepu, P.A. (2011). *Studi hubungan internasional*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sutton, R. (1999). *Policy process: an overview*. (Working Paper 118). Overseas Development Institut. London: Portland House Stag Place.
- Tanner, T. & Allouche, J. (2011). *Towards a new political economy of climate change and development*. (Working Paper). Oxford: Blackwell Publishing.
- Witmer, H. & Birner, R. (2005). *Between conservationism, ecopopulism and developmentalism*. Leipzig: Center for Environmental Research.
- World Wide Fund for Nature. (2008). *Illegal logging & the EU an analysis of the EU export & import market of illegal wood and related products*. Jakarta: WWF.