

Menganalisis Tata Kelola Multilevel di Indonesia

Pelajaran untuk REDD+ dari penelitian perubahan
tata guna lahan di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat

Rodd Myers
Anna JP Sanders
Anne M Larson
Rut Dini Prasti H
Ashwin Ravikumar



PROGRAM
PENELITIAN PADA
Hutan, Pohon dan
Wanatani

Working Paper 212

Menganalisis Tata Kelola Multilevel di Indonesia

Pelajaran untuk REDD+ dari penelitian perubahan
tata guna lahan di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat

Rodd Myers
CIFOR

Anna JP Sanders
CIFOR
Universitas Melbourne

Anne M Larson
CIFOR

Rut Dini Prasti H
CIFOR
Universitas Melbourne

Ashwin Ravikumar
CIFOR

Working Paper 212

© 2016 Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)



Materi dalam publikasi ini berlisensi di dalam Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

DOI: 10.17528/cifor/006277

Myers R, Sanders AJP, Larson AM, Prasti H RD dan Ravikumar A. 2016. *Menganalisis Tata Kelola Multilevel di Indonesia: Pelajaran untuk REDD+ dari penelitian perubahan tata guna lahan di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat*. Working Paper 212. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Terjemahan dari: Myers R, Sanders AJP, Larson AM, Prasti H RD and Ravikumar A. 2016. *Analyzing multilevel governance in Indonesia: Lessons for REDD+ from the study of land-use change in Central and West Kalimantan*. Working Paper 202. Bogor, Indonesia: CIFOR.

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org

Kami ingin berterima kasih kepada para donatur yang telah mendukung penelitian ini melalui kontribusinya terhadap Dana CGIAR. Untuk daftar donor dapat dilihat dalam: <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Pandangan yang diungkapkan dalam publikasi ini berasal dari penulis dan bukan merupakan pandangan CIFOR, para penyunting, lembaga asal penulis atau penyanggah dana maupun para peninjau buku.

Daftar isi

Singkatan	v
Ucapan terima kasih	vii
Ringkasan eksekutif	ix
1 Pendahuluan	1
2 Metode	3
3 Tata guna lahan dan perubahan tata guna lahan di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat	8
3.1 Logging	10
3.2 Pertambangan	10
3.3 Pertanian dan perkebunan	11
4 Kekuasaan dan pengaruh atas hutan dalam hukum dan praktik	12
4.1 Desentralisasi dan resentralisasi dalam hukum dan kebijakan	12
4.2 Tata kelola multilevel dalam praktik	14
4.3 Peran aktor dalam keputusan tata guna lahan: persepsi dari studi kasus	17
5 Kebijakan dan praktik REDD+	23
5.1 Kemajuan REDD+ di Kalimantan Tengah	25
5.2 Perkembangan REDD+ di Kalimantan Barat	27
5.3 Hambatan dan peluang REDD+	29
6 Proses multilevel dan hasilnya bagi masyarakat	31
6.1 Manfaat dan beban	31
6.2 Pelajaran untuk REDD+	46
7 Kesimpulan	48
Daftar pustaka	51
Lampiran: Ringkasan studi kasus	56
A.1 Kalimantan Tengah	56
A.2 Kalimantan Barat	67

Daftar figur, tabel and boks

Gambar

1	Stok karbon di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat dengan tipe vegetasi (juta tC)	9
---	--	---

Tabel

1	Ringkasan kasus berdasarkan kriteria seleksi	4
2	Ringkasan wawancara untuk tiap provinsi	4
3	Rangkuman kasus	5
4	Perbandingan Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat dalam fitur tata guna lahan utama	8
5	Manfaat bagi masyarakat dalam studi kasus	32
6	Beban masyarakat dalam studi kasus	33
7	Implementasi FPIC di tiap kasus perubahan tata guna lahan	37

Boks

1	Masalah yang terkait dengan kurangnya otoritas yang jelas	16
2	Perencanaan tata ruang dan Sistem <i>One Map</i>	18
3	Multi-tingkat dan imbal-balik pemanfaatan: Contoh Hutan Kemasyarakatan	18
4	Perspektif provinsi terhadap REDD+	24
5	Administrasi dana ke provinsi	25
6	Pilihan implementasi memengaruhi hasil bagi masyarakat dalam skema perkebunan kelapa sawit	35
7	Tenurial lahan dan pengelolaan imbal-balik	36
8	Kapan persetujuan benar-benar 'tanpa paksaan'	39
9	Apa arti 'partisipasi'	39
A1	Area Proyek Lahan Gambut Sejuta Hektar (PLG)	58

Singkatan

AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
AMDAL	Analisis mengenai dampak lingkungan
APL	Areal penggunaan lain
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BAL	Basic Agrarian Law (Pokok-Pokok Hukum Agraria)
BIG	Badan Informasi Geospasial
BLH	Badan Lingkungan Hidup
BPDAS (PS)	Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (dan Perhutanan Sosial)
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPR	Badan Pengelola REDD+
BPS	Badan Pusat Statistik
BOS Mawas	Borneo Orangutan Survival Mawas
ERC	Izin konsesi restorasi ekosistem (IUPHHK-RE)
FFI	Fauna dan Flora Internasional
FPIC	Free, prior, and informed consent (Persetujuan Atas Dasar Informasi di Awal Tanpa Paksaan/PADIATAPA)
FPP	Forest People Programme
GCF Task Force	Governors' Climate and Forest Task Force
HGU	Hak guna usaha
HK	Hutan Konservasi
HKm	Hutan Kemasyarakatan
HL	Hutan Lindung
HP	Hutan Produksi
HPK	Hutan Produksi yang dapat dikonversi
IAFCP	Indonesia-Australia Forest Carbon Partnership
KFCP	Kalimantan Forests and Climate Partnership
KLHS	Kajian lingkungan hidup strategis
Komda	Komisi Daerah
KPHL	Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung
KPRCP	Katingan Peatland Restoration and Conservation Project
LBBT	Lembaga Bela Banua Talino
Kemenvhut	Kementerian Kehutanan (menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada 2014)
MP3IE	Master Plan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia
MRP	Mega Rice Project
PTGLD	Pola tata guna lahan desa
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan)
RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil
RTRWK	Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten

RTRWP	Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi
Satgas	Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+
Sekber	Sekretariat Bersama
SHM	Sertifikat Hak Milik
SKTA	Surat Keterangan Tanah Adat (Kalimantan Tengah)
SRAP	Strategi dan Rencana Aksi REDD+ (Kalimantan Barat)
STRADA	Strategi Daerah REDD+ (Kalimantan Tengah)
TN	Taman Nasional
TNBBBR	Taman Nasional Bukit Baka Bukit Raya
TTKP	Tim Teknis Kerjasama Program
UNORCID	Kantor Koordinasi PBB untuk REDD+
YPSBK	Yayasan Pembangunan Sosial Bumi Khatulistiwa

Glosarium

<i>Adat</i>	Customary
<i>Kabupaten</i>	District (regency)
<i>Kecamatan</i>	Sub-district
<i>Inti</i>	Nucleus (merujuk pada perusahaan dalam sistem pertanian industri-masyarakat)
<i>Plasma</i>	Plasma (merujuk masyarakat dalam sistem pertanian industri-masyarakat)

Ucapan terima kasih

Laporan ini adalah kompilasi upaya beberapa tim, lebih dari sekadar nama-nama yang tercantum sebagai penulis. Oleh karena itu, kami sangat menghargai dan mengapresiasi kebersamaan tim global, seluruh anggota yang berperan dalam mengembangkan instrumen penelitian dan berbagi perspektifnya dari pengalaman serupa di negara lain. Laura Kowler, Martin Kijazi, Jazmin Gonzales Tovar, Anastasia Yang, dan lain-lain yang telah memberi pondasi tak ternilai dan dukungannya selama penelitian ini berlangsung.

Di Indonesia, banyak pihak telah memfasilitasi akses ke masyarakat dan informan kunci. Di Kalimantan Barat, kami mengucapkan terimakasih kepada Gusti Hardiansyah dan Agustin Lumangkun dari Universitas Tanjungpura; Adi Yani dari Departemen Lingkungan; Kihon, Agus dan Abdias Yas dari LBBT; Sulaiman dari YPSBK di Sanggau; Darmawan Liswanto dan Arang Lorens dari FFI; Hasjim Oemar, Budi Purwanto, Ira Saputri, Soeryadi dan tim PT Pasifik Agro Sentosa.

Kami berterima kasih kepada organisasi-organisasi di Kalimantan tengah, yaitu:

Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah: Kehutanan, Perkebunan, Lingkungan Hidup (BLH); Pertambangan, Perencanaan Pembangunan (Bappeda), dan Kantor Gubernur/Sekretariat Bersama (Sekber), khususnya Emanuel Migo.

Pemerintah Kabupaten Kapuas: Perkebunan dan Kehutanan, Pertambangan dan Energi, Perencanaan Pembangunan (Bappeda).

Lembaga Swadaya Masyarakat dan Perusahaan: Barisan Pertahanan Adat Dayak (Batamad) Kapuas, Yayasan Petak Danum (YPD) Kapuas, Mitra Lingkungan Hidup, POKKER SHK, WALHI, Lembaga Dayak Panarung (LDP), Yayasan Tambuhak Sinta (YTS), Save Our Borneo, AMAN Kalteng, Yayasan Puter, Starling Resources, BOS Mawas, PT CK1, GAPKI Kalteng, IAFCP dan KFCP, PT RMU, USAID IFACS, UNORCID dan Bank Dunia.

Penghargaan khusus kami sampaikan kepada: Dr. Yusurum Jagau, Alm. Dr. Suwido H. Limin dan Bismart Ferry Ibie dari Fakultas Pertanian Universitas Palangka Raya; Ardianson, Bayu Nugroho, Pangeran dan Budi Rario dari Pemerintah Kabupaten Kapuas; Dehen, Ewal dan Moeliyadi dari Kapuas; Alm. Kussaritano (Itan); Bihok da dari Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah; Nick Mawdsley, Benjamin Tular dan Fatkhurohman dari KFCP; Dr. Laura Graham dan Jhanson Regalino dari BOS Mawas; Rezal Kusumaatmadja dan Dharsono Hartono dari PT RMU; Andaman Muthadir dari Yayasan Puter; Pietra Widiadi dan Lorna Collins dari USAID IFACS; Norhadie Karben, Indu Yetno, Indu Yusdan, Alm. Sugiat, Kanisius dan Kiting Suta; dan khususnya masyarakat Mantangai Hulu, Katunjung, Kalumpang dan Petak Puti di Kapuas.

Kami berterima kasih pada semua atas masukan dan kontribusinya serta berharap untuk bisa bekerja sama kembali di masa depan.

Kami berterima kasih atas dukungan Prof. Rizaldi Boer, Direktur Centre for Climate Risk and Opportunity Management in Southeast Asia Pacific (CCROM – SEAP) Institut Pertanian Bogor, sebagai mitra penelitian di Kalimantan Tengah.

Kami juga berterima kasih atas kontribusi Moira Moeliono dari CIFOR untuk kontribusinya pada teks rujukan desentralisasi di Indonesia; dan Fitriani Ardiansyah, Andri Akbar Marthen dan Nur Amalia dari Pelangi Indonesia untuk ringkasan yang telah dimodifikasi dari laporan mereka mengenai status

hukum lahan di Indonesia, yang dikutip dalam laporan ini serta menjadi bagian proyek CIFOR. Kami berterima kasih pada Christopher Martius, Grace Wong dan Daju Resosudarmo untuk tantangan dan tinjauannya yang mendalam.

Mitra pendanaan yang mendukung penelitian ini yaitu Badan Kerjasama Pembangunan Norwegia (Norad); Departemen Perdagangan dan Urusan Luar Negeri (DFAT) Australia; Uni Eropa (UE); Inisiatif Iklim Internasional (IKI) Kementerian Lingkungan Hidup, Konservasi Alam, Pembangunan dan Keamanan Nuklir (BMUB) Jerman; dan Program Penelitian Hutan, Pohon, dan agroforestri (FTA) CGIAR, dengan dukungan finansial dari Dana CGIAR. Seluruh pernyataan dalam publikasi ini adalah tanggung jawab penulis. Pernyataan dan pandangan tidak secara langsung mewakili pandangan CIFOR, lembaga tempat para penulis bernaung, dan sponsor finansial para pengkaji.

Ringkasan eksekutif

Pada dekade terakhir ini, terjadi peningkatan perhatian global terhadap emisi gas rumah kaca dari perubahan tata guna lahan dan hutan sebagai komponen utama strategi mitigasi perubahan iklim. Strategi internasional untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan seperti REDD+ (Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan muncul dengan tujuan mentransformasi tata cara keputusan tata guna lahan yang dibuat dan memberi insentif bagi pilihan pembangunan rendah emisi. Bagaimana inisiatif global baru ini mengubah atau dimediasi oleh lembaga yang ada pada multi-tingkat, dan khususnya bagaimana interaksinya dengan politik tata guna lahan, masih kurang dipahami. Tujuan dari penelitian ini adalah mengkarakterisasi lembaga tata kelola multilevel dan mengeksplorasi bagaimana mereka memediasi pengambilan keputusan seputar tata guna lahan dan interaksinya dengan inisiatif pembangunan rendah emisi seperti REDD+.

Laporan ini menyajikan analisis studi komparatif teruji dua provinsi Indonesia – Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat. Penelitian melibatkan 149 wawancara dengan aktor pemerintah di tingkat nasional, provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa, selain juga organisasi adat lokal, LSM, dan perusahaan swasta terkait dengan 10 kasus perubahan tata guna lahan. Sebanyak 10 kasus tersebut meliputi inisiatif yang ditujukan untuk mengkonservasi hutan, mendorong pengelolaan hutan berkelanjutan dan pengurangan emisi dari deforestasi, selain juga inisiatif terkait deforestasi. Analisis ditujukan untuk menjawab beberapa rangkaian pertanyaan mengenai REDD+.

Pada Bagian 4, kami bertanya siapa yang benar-benar membuat keputusan dan bagaimana keputusan dibuat. Bagaimana aktor dari multi-tingkat dan sektor berinteraksi di dalam rezim desentralisasi untuk membuat keputusan? Siapa yang menyebabkan deforestasi dan degradasi hutan, dan siapa yang mendorong pilihan pembangunan rendah emisi?

Sejak kejatuhan Suharto, kebijakan cenderung mendukung desentralisasi dan resentralisasi yang membuat ketegangan antar tingkat pemerintah yang berbeda di lintas sektor tata guna lahan. Beberapa ketegangan bersumber dari ketidakjelasan yurisdiksi legal, selain juga mungkin terkait dengan perjuangan untuk otonomi dan kompetisi atas kendali kekuatan pengambilan keputusan. Baik pemerintah pusat maupun kabupaten dipandang sebagai pemain terpenting dalam pengambilan keputusan terkait tata guna lahan, dan keduanya disalahkan atas terjadinya deforestasi. Walaupun solusi kebijakan telah menekankan perlunya pengawasan lebih tinggi dari kabupaten dan perencanaan tata guna lahan terkoordinasi, hal ini belum jelas akan menjadi solusi efektif jika keputusan terkait tata guna lahan diisi oleh insentif ekonomi dan dorongan nasional untuk memenuhi target pembangunan. Pada saat yang sama, perbedaan antar aktor yang terlibat, seperti perusahaan besar perkebunan kelapa sawit dan bupati yang mendorong konservasi, menyatakan bahwa karakteristik atau pilihan individual pemimpin itu penting.

Pada Bagian 5, kami berfokus pada REDD+, bertanya bagaimana aktor pada beragam tingkat berkontribusi pada tata kelola di Indonesia dan bagaimana hal ini mengubah tata kelola lahan.

Kami menemukan bahwa formulasi kebijakan REDD+ pada tingkat nasional dan provinsi menjadi rumit dengan ketidakjelasan keterlibatan lembaga dalam prosesnya di multipel-level. Kalimantan Tengah telah melakukan upaya lebih untuk memajukan strategi REDD+ pada tingkat provinsi, sementara Kalimantan Barat hampir semua upaya terfokus di satu kabupaten: Kapuas Hulu. Sementara, pejabat provinsi, kabupaten dan kecamatan, selain LSM lokal, mengutarakan rasa frustasinya atas terbatasnya keterlibatan dalam diskusi REDD+ dan lemahnya pengaruh atas pengembangan REDD+, khususnya di Kalimantan Tengah. Secara umum, kami menemukan sedikit bukti bahwa REDD+ mengubah prioritas tata guna lahan pemerintah kabupaten, sementara bupati

sendiri tidak melihat pemasukan signifikan REDD+ dalam jangka panjang, dan banyak yang skeptis atau bingung mengenai implikasi REDD+ bagi prioritas pembangunan mereka.

Pada Bagian 6, kami bertanya faktor yang mengarah pada persepsi yang lebih besar dari proses dan legitimasi hasil dalam inisiatif tata guna lahan, khususnya dari perspektif masyarakat lokal.

Kami memulai dengan diskusi tipe manfaat dan beban terkait inisiatif tata guna lahan, menemukan bahwa manfaat non-moneter seperti peningkatan kapasitas, infrastruktur dan akses ke sumber daya alam sangat penting di kebanyakan inisiatif yang bertujuan mengurangi deforestasi. Bagaimanapun, masyarakat lokal juga terbebani biaya dan mereka tidak selalu percaya manfaatnya akan seimbang dengan kompensasi yang layak sesuai beban. Di seluruh lokasi, termasuk lokasi perkebunan kelapa sawit, tenurial lahan berada atau dekat pada inti pengaturan pembagian manfaat dan status klaim adat sangat penting di Indonesia.

Beberapa faktor terkait inisiatif memiliki legitimasi lebih besar: dengan lengkapnya Persetujuan Atas Dasar Informasi di Awal Tanpa Paksaan (PADIATAPA/FPIC) dikaitkan dengan proses legitimasi yang lebih kuat; keputusan aktor pelaksana tertentu sangat memengaruhi proses dan proses legitimasi diperkuat dengan konsultasi yang intensif, walaupun terhambat oleh pengalaman masa lalu dan ketidakpercayaan; legitimasi diperkuat oleh komunikasi yang efektif antar multipemangku kepentingan dari pemerintah dan nonpemerintah; partisipasi yang dihasilkan dalam proses dan hasil yang lebih terlegitimasi terjadi ketika konsultasi melangkah lebih dari sekadar angka ‘perwakilan’; dan keselarasan ekspektasi dengan hasil secara praktik menjadi penting bagi legitimasi. Dalam kasus yang dieksaminasi, pendekatan gender umumnya lemah atau tidak ada.

Hasil temuan yang relatif positif dari kasus yang melibatkan konsultasi luas, partisipasi dan komunikasi, termasuk pengelolaan ekspektasi yang efektif, seperti melalui kesepakatan tertulis, menjadi pelajaran bagi REDD+. Untuk menghindari penguasaan elite dan konflik, sangat penting bahwa persetujuan dan ‘partisipasi’ lebih dari sekadar mengisi kotak isian atau mendapatkan kerjasama dari segelintir tokoh. Proses yang terlegitimasi mendukung *outcome* yang terlegitimasi. Inisiatif terkuat dalam hal legitimasi adalah yang melibatkan masyarakat itu sendiri, termasuk tidak hanya dari dua komponen yang muncul dari inisiatif penduduk desa, tetapi juga inisiatif perusahaan perkebunan kelapa sawit dalam memperlakukan penduduk sebagai mitra yang dihargai.

Secara ringkas:

- Hubungan kompleks horisontal dan vertikal membutuhkan apresiasi lebih besar, memperbaiki komunikasi dan pemahaman akan mengarah pada keputusan yang lebih terintegrasi, berkeadilan dan tata guna lahan berkelanjutan.
- Solusi seperti memperbaiki fungsi dan pengawasan (seperti dilakukan bupati) serta memperbaiki perencanaan tata guna lahan nampaknya tidak akan efektif tanpa mengatasi penyebab mendasar deforestasi di Indonesia, yang terkait dengan sasaran ekonomi lebih luas.
- Pada tingkat masyarakat, legitimasi diperkuat melalui komunikasi efektif, partisipasi luas dan keterwakilan efektif, selain juga definisi peran dan ekspektasi yang jelas. Bagaimanapun, persepsi masyarakat sangat dipengaruhi oleh ketidakpercayaan yang berkembang berdasar pengalaman masa lalu.
- Perhatian pada efek jangka panjang mengenai kepastian tenurial dan debat yang berlangsung seputar klaim lahan adat memerlukan perhatian pembuat kebijakan, peneliti dan aktivis.
- Pada level subnasional, pelibatan dengan dan ‘kepemilikan’ inisiatif adalah kunci legitimasi untuk menemukan solusi yang melekat dan berkelanjutan.
- Kepemimpinan penting dan individual lewat jejaring multilevel menjadi penting dalam membuat dan menerapkan keputusan inovatif yang berbeda dengan norma yang ada.

1 Pendahuluan

Bagaimana keputusan tata guna lahan dilakukan? Jawaban pertanyaan ini ditemukan dalam relasi yang melekat antar beragam aktor dengan kepentingan berbeda, persepsi dan pemahaman mengenai biaya dan manfaat hutan dan perubahan tata guna lahan. Perspektif tata kelola multilevel dan termasuk kebutuhan akan “struktur dan proses kebijakan publik, pengambilan keputusan dan pengelolaan yang melibatkan masyarakat secara konstruktif lintas batas badan pemerintah, tingkat pemerintah, dan/ atau publik, swasta dan ruang publik dalam rangka mencapai tujuan publik” (Emerson, dkk. 2010). Konseptualisasi tata kelola multilevel terbangun dari teori karya sebelumnya (lihat Marks 1993) dalam melibatkan tidak hanya pemerintah, tetapi juga aktor nonpemerintah. Baik Marks maupun Emerson, dkk., menggambarkan tata kelola multilevel sebagai proses negosiasi kekuatan, menyatakan bahwa ini adalah soal dinamika yang terus berubah antar aktor dalam memengaruhi proses pemerintah.

Pada dekade terakhir, terjadi peningkatan perhatian global terhadap emisi gas rumah kaca dari perubahan tata guna lahan dan hutan sebagai komponen kunci strategi mitigasi perubahan iklim. Strategi internasional untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan seperti REDD+ muncul dengan tujuan transformasi keputusan tata guna lahan dan insentif opsi rendah-emisi. Bagaimana inisiatif global baru ini mengatasi atau memediasi lembaga yang ada di berbagai tingkat, dan khususnya bagaimana mereka berinteraksi dengan politik tata guna lahan, masih kurang dipahami. Tujuan penelitian ini adalah mengkaraktirisasi lembaga tata kelola multilevel dan mengeksplorasi bagaimana mereka memediasi keputusan seputar tata guna lahan dan interaksinya dengan inisiatif baru pembangunan rendah emisi seperti REDD+.

Upaya ini bertitik pada persimpangan literatur tata kelola multilevel, tata kelola polisentrik, desentralisasi dan hak lahan. Konsensus yang luas muncul dari lembaga kampus bahwa penetapan desentralisasi sendiri bukan obat bagi tata kelola yang ‘baik’, yang pada kenyataannya berbagai pusat pengambilan keputusan berinteraksi memproduksi beragam hasil yang kita lihat dalam konteks lintas politik, dan bahwa sistem ini berimplikasi terhadap hak lahan dan perubahan tata guna lahan. Kami bertujuan mengeksplorasi topik ini dalam sebuah konteks baru pelibatan internasional seputar REDD+ dan pembangunan rendah emisi, desentralisasi yang tengah berlangsung, dan meningkatnya kebutuhan komoditas seperti kelapa sawit. Bagaimana penataan tata kelola legal dan de-fakto yang ada di Indonesia memengaruhi perubahan tata guna lahan dalam konteks baru ini? Bagaimana institusi tata kelola di Indonesia dipengaruhi oleh prioritas dan wacana global yang muncul? Kami berpendapat bahwa memahami masalah ini penting bagi pembuat kebijakan yang berusaha terlibat dengan realitas tata kelola sesungguhnya di Indonesia. Untuk pengelolaan lengkap literatur terkait tata kelola multilevel yang melatarbelakangi konseptualisasi dan desain penelitian, lihat Saito-Jensen, dkk. 2015.

Penelitian kami terutama berbasis penelitian yang dilakukan pada akhir 2013 dan 2014 pada tata kelola multilevel di Kalimantan Tengah dan Barat, Indonesia. Penelitian ini bagian dari Studi Komparatif Global CIFOR mengenai REDD+, ditempatkan di antara penelitian yang berfokus pada aktor, kebijakan, dan lembaga terkait REDD+ pada tingkat nasional dan penelitian tingkat dampak rumah tangga dan desa terkait inisiatif subnasional REDD+. Kami berfokus pada struktur dan proses tata kelola multilevel di dalam dan menghubungkan tiap level tersebut untuk memahami bagaimana keputusan dibuat oleh aktor lintas level dan sektor terkait tata guna lahan, karbon dan pembagian manfaat di bentang alam tertentu. Kami bertanya bagaimana kekuasaan terdistribusi; bagaimana informasi tersebar; seberapa luas proses keputusan partisipatif; apakah proses dan hasil akhirnya terlegitimasi; dan mengapa serta bagaimana perubahan terjadi. Kami mengeksaminasi perspektif mengenai REDD+ dan opsi emisi tata guna rendah karbon dengan melihat pada fitur pengaturan tata kelola multilevel (lembaga dan kebijakan) yang relevan untuk keputusan tata guna lahan serta seberapa jauh mereka mendukung penerapan opsi tersebut secara efektif dan adil.

Istilah ‘tata kelola multilevel’ sering digunakan secara normatif dengan asumsi bahwa hal ini memiliki kebaikan tersendiri. Analisis kami tidak mengasumsikan bahwa tata kelola itu baik ketika multilevel, tetapi diasumsikan bahwa secara virtual semua tata kelola lahan secara alamiah adalah multilevel. Misalnya, mungkin dengan pengecualian rezim sangat otoriter, bahkan ketika keputusan mengenai perubahan tata guna lahan dibuat oleh otoritas tersentralisasi, implementasi keputusan seperti itu akan berupa rangkaian aktor multi-tingkat, menghasilkan aksi jauh dari aktor penanggung jawab dengan dampak langsung di lapangan. Di banyak kasus, bagi yang terlibat dalam rantai implementasi nampaknya akan memengaruhi hasil, bahkan meski mereka tidak memiliki otoritas pengambilan keputusan substansial dan formal. Analisis kami terkait tata kelola multilevel tidak menawarkan sebuah model ideal distribusi kekuasaan walaupun kami menerima beberapa prinsip tata kelola, seperti transparansi dan akuntabilitas, dengan pertimbangan hubungan alami antar dan di dalam level yang ada. Kami menggunakan metode *eksploratory* untuk mengeksaminasi bagaimana kekuasaan dan politik membentuk keputusan tata guna lahan dalam sistem yang melibatkan relasi antar beragam jenis aktor. Laporan ini merupakan bagian dari studi komparatif termasuk penelitian serupa di Peru, Tanzania, Vietnam dan Meksiko.

Walaupun fokus penelitian di Kalimantan Tengah dan Barat, beberapa bagian laporan mengungkap lebih luas, masalah nasional, seperti proses desentralisasi Indonesia dan bagaimana klaim tanah adat dibuat. Bagaimanapun, penting untuk mengakui keberagaman Indonesia. Tata kelola multilevel di Indonesia tidak memiliki makna tunggal. Indonesia adalah negara beragam, terbentang dengan 900 pulau berpenghuni dan 34 provinsi, daerah khusus, dan kota kabupaten khusus. Wilayah khusus seperti Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta memiliki struktur tata kelola pemerintahan dan lembaga pembuat keputusan berbeda. Masalah penting tata kelola multilevel di Indonesia termasuk proses desentralisasi (dan resentralisasi), berlangsung sejak kejatuhan Suharto pada 1998, dan peran serta pengaruh relatif aktor selain pemerintah – korporasi, LSM, masyarakat sipil dan masyarakat lokal – dalam pengambilan keputusan tata guna lahan.

Di tiap provinsi, kami memilih kabupaten dan lokasi perubahan tata guna lahan yang mencerminkan dinamika regional lebih luas, walaupun tidak ada bagian kecil kabupaten atau lokasi dapat mewakili Indonesia secara keseluruhan. Jadi tidak mungkin menggeneralisasi semua temuan berlaku terhadap negara secara keseluruhan, pendekatan studi kasus dapat dimanfaatkan untuk memperkaya informasi kebijakan REDD+ dan masa depan keputusan tata guna lahan di Indonesia dan negara lain.

Sebagai tambahan, pembaca perlu menyadari bahwa sejak penelitian ini dilakukan (akhir 2013 – awal 2014), peraturan baru telah dikeluarkan, badan pemerintah baru dibentuk dan yang lama dihapus, dan realitas di lapangan tentu saja berubah. Khususnya, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup digabung menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Oleh karena itu, kami sering merujuk kementerian lama secara terpisah dalam laporan ini, mengingat mereka adalah badan penting saat itu. Kami biasanya merujuk pada kejadian terlaporkan selama wawancara lapangan yang terjadi di masa lalu dan untuk memproses yang telah terjadi menggunakan kalimat lampau, namun kami menggunakan kalimat saat ini ketika responden menggambarkan proses atau melaporkan kejadian yang tengah berlangsung serta tampaknya terus berlanjut hingga atau lebih dari saat publikasi laporan ini dibuat.

Dalam mengorganisasikan laporan, Bagian 2 memberi ringkasan metode dan pilihan lokasi studi kasus dan Bagian 3 mengungkap pendorong utama perubahan tata guna lahan di Kalimantan Tengah dan Barat. Pada Bagian 4, kami menganalisis distribusi kekuasaan dan pengaruh terhadap hutan secara hukum dan praktik berdasarkan penelitian. Bagian 5 mengeksaminasi kemajuan dan perspektif mengenai REDD+ di dua provinsi selain juga hambatan dan peluang, ditarik dari analisis tiga studi inisiatif REDD+. Bagian 6 memanfaatkan 10 studi kasus untuk menganalisis proses bertingkat dan hasilnya bagi masyarakat, termasuk manfaat, beban dan hak lahan serta legitimasi proses dan *outcome*. Bagian terakhir merupakan sintesis dan hasil ringkas, sementara Lampiran 1 memberi ringkasan tiap studi kasus.

2 Metode¹

Untuk menangkap keberagaman pengaturan tata kelola multilevel, penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus komparatif terfokus. Dalam satu negara dipilih dua wilayah, dengan sekitar lima lokasi studi kasus per wilayah. Secara global, penelitian mencakup 54 lokasi studi kasus dari 11 wilayah² di 5 negara.

Di Indonesia, dua provinsi – Kalimantan Tengah dan Barat – dipilih, berdasarkan kriteria berikut:

1. Keduanya relatif memiliki sejumlah besar lokasi proyek REDD+.
2. Keduanya sedikitnya memiliki satu lokasi yang termasuk dalam studi CIFOR untuk inisiatif REDD+ subnasional.
3. Dua provinsi mampu mewakili perbedaan penting dalam tata kelola, termasuk baik itu peringkat pemerintahan nasional (UNDP 2013)³ dan implementasi REDD+. Kalimantan Tengah adalah provinsi percontohan REDD+ dan oleh karena itu mendapat perhatian signifikan dari badan internasional dan implementor proyek, sementara Kalimantan Barat kurang mendapat perhatian internasional.
4. Kedua provinsi memiliki kesamaan tingkat ketergantungan ekonomi pada ekstraksi sumber daya alam.

Mengingat penelitian melibatkan komponen penting REDD+, kami menggunakan istilah lokasi emisi karbon ‘meningkat’ dan ‘menurun’ pada pemilihan lokasi studi kasus. Dalam studi tata kelola multilevel, bagaimana pun, tujuan kami adalah untuk melibatkan spektrum yang luas baik lokasi dengan perubahan tata guna lahan signifikan, seperti deforestasi, dan inisiatif yang diarahkan untuk memperlambat atau menghentikan perubahan tata guna lahan tersebut. Pengukuran emisi aktual menjadi tidak relevan pada komponen penelitian ini. Oleh karena itu, istilah ini perlu dipertimbangkan hanya sebagai catatan pilihan lokasi dan tidak menunjukkan emisi aktual atau tujuan aktor terkait. Di tiap provinsi, kriteria seleksi kasus meliputi:

1. Perubahan tata guna lahan atau perubahan pengelolaan tata guna lahan yang signifikan dalam 20 tahun terakhir.
2. Sedikitnya ada dua dengan aktivitas terkait penyebab deforestasi dan degradasi (yang sepertinya akan meningkatkan emisi karbon) dan dua dengan upaya/niatan untuk menghentikan atau memperlambat deforestasi dan degradasi (berpotensi menurunkan emisi karbon).
3. Sedikitnya satu lokasi percontohan REDD+ (dua lebih baik).
4. Sedikitnya satu lokasi non-REDD+ yang bertujuan pada aktivitas yang akan menurunkan emisi.
5. Sedikitnya satu lokasi yang tumpang tindih dengan studi REDD+ subnasional CIFOR.

Kami berupaya untuk merepresentasikan beragam kabupaten dalam pemilihan lokasi kami, tetapi juga melibatkan beragam lokasi per kabupaten. Hal ini memungkinkan perbandingan pada tingkat lokasi, kabupaten dan provinsi mengingat perbedaan perubahan tata guna lahan dan juga memungkinkan lebih dari satu distrik yang dapat dimasukkan di tiap provinsi.

1 Informasi lebih jauh mengenai metode yang digunakan dalam penelitian ini dapat ditemukan dalam Ravikumar, dkk. 2015a.

2 Tiga wilayah diteliti di Peru.

3 Kalimantan Tengah dinilai lebih baik dalam organisasi hutan dibanding Kalimantan Barat, tetapi Kalimantan Barat berperingkat lebih tinggi pada perencanaan hutan dan tata ruang (UNDP 2013).

Lokasi menjadi titik awal untuk memahami kumpulan tata kelola multilevel (lihat Rose 2009) yang termasuk dalam studi ini. Wawancara informan kunci semi-terstruktur dengan aktor pemerintah dan nonpemerintah menjadi penting dalam seleksi lokasi untuk mengidentifikasi penyebab signifikan deforestasi dan degradasi, inisiatif penting ditujukan untuk menghentikan perubahan tata guna lahan dan aktor yang terlibat. Seleksi akhir dari draf lokasi potensial juga dipengaruhi oleh ketersediaan kontak lokal untuk memfasilitasi akses.

Seleksi akhir menghasilkan distribusi lokasi yang ditunjukkan di Tabel 1. Di tiap wilayah, tiga di antaranya inisiatif pembangunan ‘rendah-emisi’, termasuk proyek REDD+, desa dan masyarakat hutan, serta area lindung. Dua inisiatif yang berkaitan dengan deforestasi dan degradasi hutan, dan keduanya adalah perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan perkebunan kelapa sawit dipandang sebagai penyebab utama deforestasi. Pemilihan beragam lokasi perkebunan kelapa sawit juga memungkinkan kami menangkap beragamnya dinamika politik dalam sektor serupa.

Kami mengumpulkan data di Kalimantan Tengah pada Oktober 2013 hingga April 2014 serta November dan Desember 2013. Di Kalimantan Barat, kami mengumpulkan data antara Oktober 2013 dan April 2014. Kami menggunakan instrumen wawancara yang dikembangkan untuk digunakan dalam studi lintas negara (CIFOR 2015), mencakup wawancara informan kunci, sejarah tata guna lahan dan pembagian manfaat. Para peneliti menggabungkan dan mengadaptasikan panduan wawancara agar sesuai ketika melakukan wawancara terbuka, semi terstruktur dengan beragam aktor. Secara keseluruhan, wawancara diarahkan untuk memahami keterlibatan aktor dalam pengambilan keputusan terkait tata guna lahan, hubungan antar aktor, proses yang mengarah pada perubahan tata guna lahan, kesepakatan pembagian manfaat (tertentu namun tidak hanya dari proyek REDD+). Tim peneliti juga mewawancarai informan kunci dari pemerintah tingkat kabupaten baik pada lokasi dengan tingkat emisi yang meningkat atau menurun untuk merekam keterlibatan mereka dalam keputusan tata guna lahan, koordinasi dengan tingkat pemerintah lain dan pengetahuan REDD+ serta inisiatif lain. Tabel 2 memberi ringkasan jumlah tiap jenis wawancara yang dilakukan berdasarkan provinsi di Indonesia.

Kami kemudian menggunakan software analisis data kualitatif NVivo untuk memasukkan catatan wawancara dan beberapa transkripsi lengkap hasil wawancara dalam basis data tunggal, mereka dikoding menggunakan pohon simpul heuristik berdasarkan kajian literatur awal. Proses

Tabel 1. Ringkasan kasus berdasarkan kriteria seleksi

Kriteria	Kalimantan Tengah	Kalimantan Barat
Mengarah pada aktivitas yang menurunkan emisi (bukan REDD+)	1	2
Mengarah pada aktivitas yang menurunkan emisi (REDD+)	2	1
Terkait dengan deforestasi dan degradasi hutan ('lokasi meningkatnya emisi')	2	2

Tabel 2. Ringkasan wawancara untuk tiap provinsi

Instrumen	Kalimantan Tengah	Kalimantan Barat
Wawancara informan kunci	50 ^a	14
Wawancara sejarah tata guna lahan	20	37
Wawancara pembagian manfaat	16	12
TOTAL	86	63

a Dalam banyak contoh, informan kunci juga mengetahui kasus spesifik, oleh karena itu wawancara biasanya digabungkan.

Tabel 3. Rangkuman kasus

Kasus No.	Kalimantan Tengah					Kalimantan Barat				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Nama Kasus	KFCP	KPRCP	BOS Mawas	PT CKI*	PT GAL	TNBBBR	Laman Satong	Bokal Kumuo	Landau Leban	PT CUS/PT JV
Kabupaten	Kapuas	Katingan	Kapuas dan Barito Selatan	1 district	Kapuas dan Barito Selatan	Melawi	Ketapang	Sanggau	Melawi	Ketapang / Kayong Utara
Kecamatan	Mantangai dan Timpah	Kamipang Mendawai	Timpah	Anonim	Lamunti	Menukung	Matan Hilir Utara	Kembayan	Menukung	Simpang Hilir
Area (ha)	120.000	108.255 (dari pendaftaran awal 227.260)	309.861	~15.000	29.850	Total Taman Nasional: 236.610 Klaim adat: 14.259 di Bellaban Ella	1.070	700	Konsesi Total (HGU): 22.697	30.809
Jenis lokasi (diasumsikan tren emisi C)	Menurun	Menurun	Menurun	Meningkat	Meningkat	Menurun	Menurun	Menurun	Meningkat	Meningkat
Kerangka waktu	2009–2014	2013–hingga saat ini	2002–hingga saat ini	2011–hingga saat ini	2005–hingga saat ini	1982–hingga saat ini	2010–hingga saat ini	2009–hingga saat ini	2009–hingga saat ini	2009–hingga saat ini
Proponen utama	Bilateral – Pemerintah Indonesia dan Australia	Perusahaan swasta – lokal	LSM Nasional – program terdaftar di tingkat provinsi	Perusahaan swasta – lokal	Perusahaan swasta – internasional	Pemerintah Pusat	LSM International dan masyarakat	LSM lokal dan masyarakat	Perusahaan swasta – lokal	Perusahaan swasta – lokal
Sumber dana	Publik	Swasta	Donasi	Swasta	Swasta	Dana publik, donasi internasional	Donasi internasional	Donasi internasional, dana publik	Swasta	Swasta
Jenis inisiatif	Proyek percontohan (REDD+)	Restorasi ekosistem (REDD+)	Konservasi habitat untuk orangutan	Kelapa sawit	Kelapa sawit	Taman nasional	Hutan Desa (REDD+)	Hutan Kemasyarakatan	Sawit	Kayu/sawit
Karakterisasi	Ya	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak

berlanjut ke halaman selanjutnya

Kasus No.	Kalimantan Tengah					Kalimantan Barat				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Desain REDD+ tentang pembagian manfaat dengan desa	Kuat (formal)	Medium (Belum dikembangkan)	Ringan (informal)	Lemah (Belum dikembangkan)	Sangat lemah	Sangat lemah	Ringan	Ringan	Lemah	Sangat kuat
Derajat artikulasi antar aktor	Medium	Ringan	Ringan	Lemah	Sangat lemah	Sangat lemah	Kuat	Ringan	Lemah	Sangat kuat
Peruntukan tata guna lahan	Hutan Lindung (HL) dan hutan Konservasi (HK)	Hutan Produksi (HP)	Hutan Lindung (HL) dan Hutan Konservasi (HK)	Lahan nonhutan (APL)	Lahan nonhutan (APL)	Taman Nasional (TN)	Hutan Konversi (HPK)	Hutan produksi (HP)	Lahan nonhutan (APL)	Lahan nonhutan (APL)

* Perusahaan ini meminta anonimitas untuk memberi izin wawancara staf dan melakukan kunjungan lokasi.

pengkodean kerap berulang, mengingat ada pemutakhiran yang berlangsung antar pengkode, hingga perubahan pohon kode berdasarkan data, khususnya di hari-hari awal pengkodean. Pengkodean dispesifikasikan dalam panduan pengkodean dan satu titik diverifikasi oleh seorang pengkode, yang mengkoordinasikan penelitian global. Kemudian dilakukan kueri untuk membantu menemukan pola temuan untuk analisis data (lihat Ravikumar, dkk. 2015c).

Analisis yang ditampilkan di bawah ini berdasar pada data wawancara dari 10 studi kasus. Seluruh kasus dirangkum dalam Lampiran 1 dan Tabel 3 sebagai ikhtisar. Kasus-kasus tersebut akan dirujuk dalam seluruh dokumen ini. Tambahan kontribusi pada analisis akan disediakan oleh studi mengenai desentralisasi di Indonesia⁴ dan kajian legal terkait distribusi kekuasaan dan tanggung jawab terhadap hutan dan keputusan kunci tata guna lahan yang memengaruhi hutan (Ardiansyah, dkk. 2015).

4 Disusun oleh Moira Moeliono.

3 Tata guna lahan dan perubahan tata guna lahan di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat

Perubahan tata guna lahan utama yang dibahas dalam penelitian ini adalah konversi hutan menjadi perkebunan kelapa sawit, dengan beberapa referensi logging sebelumnya di satu lokasi. Tata guna lahan penting lainnya yang mengakibatkan deforestasi dan degradasi di Kalimantan Tengah dan Barat adalah pertambangan, perluasan pertanian, dan pertumbuhan kota, yang juga dibahas dalam bagian ini secara singkat.

Menurut Gaveau, dkk. (2014), hampir 31% hutan Kalimantan hilang antara 1973 dan 2010. Studi lain menunjukkan bahwa 8% hutan di Kalimantan hilang hanya di tahun 2000 dan 2012, yang merupakan laju deforestasi tertinggi di Indonesia setelah Sumatera (Margono, dkk. 2014). Karena data deforestasi dan degradasi yang andal dari badan administratif sulit ditemukan, kami tidak membuat perbandingan langsung antar provinsi dalam hal deforestasi.

Dua puluh tahun lalu, konsesi penebangan komersil merupakan penyebab utama degradasi hutan yang kemudian mempermudah deforestasi. Akan tetapi, penyebab lain seperti ekspansi perkebunan pangan, kebakaran, dan pertanian saat ini lebih penting (Indrarto, dkk. 2012). Contoh, ekspansi

Tabel 4. Perbandingan Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat dalam fitur tata guna lahan utama

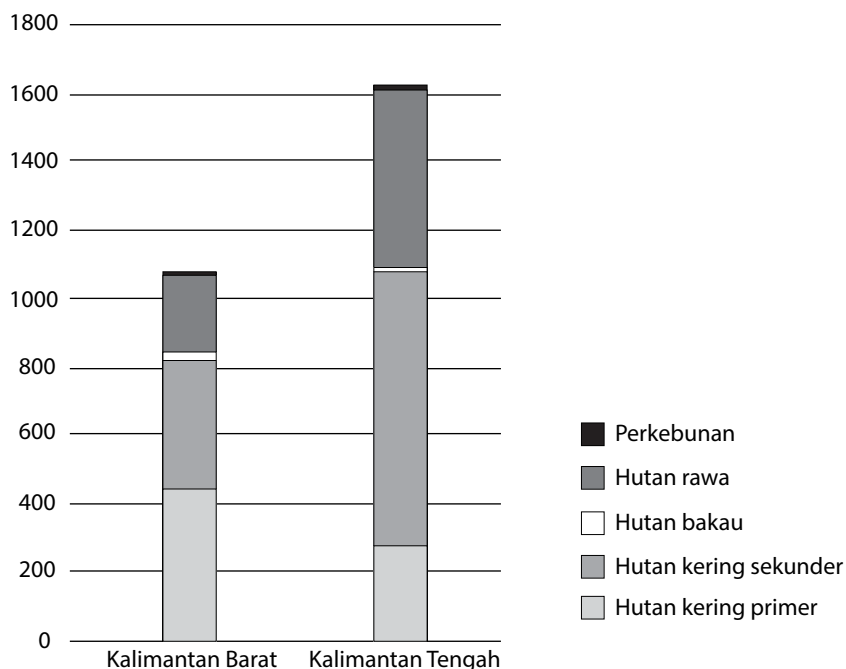
Fitur	Kalimantan Tengah	Kalimantan Barat
Ukuran (juta ha)	15.41	14.68
Kawasan hutan nasional (juta ha)	9.18	9.18
Hutan dari citra satelit (juta ha) 2010	7.75	6.62
	3.4	1.8
Areal perkebunan (semua) (juta ha)	3.4	1.8
Penyebab utama deforestasi	Perkebunan kelapa sawit, logging, pertambangan	Perkebunan kelapa sawit, logging, pertambangan
Areal Taman Nasional (juta ha)	1.094	1.092
PDB 2013 (%)		
- Pertanian (termasuk perkebunan dan kehutanan)	31.8	23.1
- Industri	7.6	16.3
- Jasa	15.6	11.5
- Perdagangan, hotel dan restoran	24.4	23.0
- Pertambangan	11.3	2.0
- Konstruksi	6.1	11.5
- Lainnya	3.2	12.7

Sumber: (BPS 2013b; BPS 2013c; BPS 2014b; BPS 2014c; Satuan Kerja GCF 2013a; Satuan Kerja GCF 2013b; Kementerian Kehutanan 2012; Kementerian Kehutanan 2013; Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat 2013; Sekala 2013; Mieknen, dkk. 2012). Kami mengakui sumber data yang berbeda yang menunjukkan statistik yang berbeda dan kami menggunakan sumber yang dapat dibandingkan sebanyak mungkin.

perkebunan kelapa sawit merupakan perubahan tata guna lahan tercepat di Indonesia (Indrarto, dkk. 2012). Pertambangan merupakan penyebab utama lain terjadinya deforestasi di kawasan tersebut, meskipun dengan tingkat yang jauh lebih rendah dari perkebunan kelapa sawit dalam hal lahan yang digunakan. Pertambangan emas informal atau PETI mengarah ke deforestasi dikarenakan polusi yang mengikutinya, namun dampak nyatanya sulit diukur. Kami mencatat bahwa tata guna lahan tinggi spesifikasi geografisnya dan oleh karena itu di kabupaten yang berbeda, bahkan satu kawasan kabupaten, memiliki pendorong utama perubahan tata guna lahan yang berbeda.

Data cadangan karbon yang andal dan komparatif sulit ditemukan di antara provinsi-provinsi tersebut. Penilaian bervariasi tergantung pada sumber yang digunakan. Pada gambar 1 di bawah ini, kami menggunakan data dari Task Force Governors' Climate and Forest Task Force (GCF) yang memiliki informasi dari kedua provinsi. Kalimantan Barat melaporkan inventori karbon yang lebih tinggi di hutan primer (41% dari total inventori karbon), sedangkan Kalimantan Tengah memiliki hampir setengah dari inventori karbonnya di hutan sekunder. Selain itu, Kalimantan Tengah memiliki lebih dari 66% persediaan karbon di hutan kering (mis. bukan bakau atau rawa) dibandingkan dengan 77% di Kalimantan Barat. Dalam kedua kasus tersebut, perkebunan kelapa sawit menonjol dalam bentang alam, tetapi mencakup kurang dari 1% cadangan karbon total. Persediaan karbon per hektar lebih tinggi di Kalimantan Tengah pada 105 tC/ha dibandingkan dengan 73 tC/ha di Kalimantan Barat.

Kalimantan Tengah memiliki sekitar 3 juta hektar lahan gambut, setara dengan 23% dari total lahan gambut di Indonesia, dimana hampir setengahnya berhutan (Sekala 2013). Lahan gambut tak berhutan berisiko terbakar dan melepaskan karbon, tergantung pada kedalaman gambutnya, akibat degradasi dan oksidasi karena hilangnya vegetasi dan konstruksi kanal yang memungkinkan akses penebangan juga konversi lahan gambut untuk perkebunan dan pertanian. Sebagian besar lahan gambut terletak di wilayah selatan termasuk area PLG, Kabupaten Kapuas, Pulau Pisau dan Katingan mencapai lebih dari setengah dari total lahan gambut dan kira-kira 84% gambut yang sangat dalam (>4 m) di Kalimantan



Gambar 1. Stok karbon di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat dengan tipe vegetasi (juta tC)

Sumber: Satuan Kerja gcf 2013a; Satuan Kerja GCF 2013b.

Tengah (Sekala 2013). Di Kalimantan Barat, 1,7 juta ha lahan gambut terkonsentrasi di Kapuas hulu dan Ketapang (Hardiansyah, dkk. 2014).

Pemerintah Indonesia telah menetapkan dua target yang bertentangan untuk pengembangan tradisional dan mitigasi perubahan iklim. Di satu sisi, negara berkomitmen menargetkan pertumbuhan ekonomi tahunan sebesar 7% (lihat GGGI 2014), sementara di sisi lain, mantan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berkomitmen untuk mengurangi emisi gas rumah kaca sebesar 29% pada 2020 (lihat UU 62/2013), atau 41% dengan dukungan internasional. Pemerintah kabupaten dan provinsi diharapkan mengembangkan rencana tata ruang wilayah (RTRW) dan strategi REDD+ (SRAP/STRADA) dengan mengacu pada target ini.

3.1 Logging

Laju deforestasi pada akhir rezim Orde Baru Suharto sangat tinggi di seluruh Kalimantan (Hamilton 1997). Hanya konsesi kayu berskala kecil saja yang dapat dikelola secara lokal, sedangkan logging untuk kebutuhan komersial dikontrol oleh pemerintah pusat (Casson dan Obidzinski 2002). Setelah jatuhnya Suharto di 1998, proses desentralisasi di Indonesia memberdayakan kabupaten untuk membuat keputusan terkait konsesi kayu, yang menghasilkan lebih banyak konsesi di kawasan tersebut dan persamaan yang penting, meningkatnya illegal logging (Casson dan Obidzinski 2002; Soetarto, dkk. 2001). Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat masing-masing ditutupi oleh 5,1 ha dan 2,5 ha (Kementerian Kehutanan 2013) konsesi kayu yang masih aktif berada di hutan produksi, meskipun penebangan di Kalimantan Barat memiliki hasil yang lebih tinggi yang dapat dikaitkan dengan kemudahan akses, teknik ekstraksi, medan, atau jenis kayu dan hutan. Kegiatan logging secara legal dan ilegal telah merambah hutan yang ada di penjuru Pulau Kalimantan, termasuk Indonesia, Malaysia, dan Brunei (Obidzinski, dkk. 2006).

3.2 Pertambangan

Kegiatan pertambangan di Kalimantan dimulai pada abad ke-18 (Taylor 2003). Pada saat itu, penambangan dilakukan untuk mencari emas, dimulai dari Sambas dan meluas melalui kolonial ke Kalimantan Timur, khususnya sepanjang Sungai Kapuas (de Keyser dan Nova-Sinay 1992; Ward dan Ward 1974). Pada pertengahan 1850, ditemukan tembaga, berlian, besi, dan batubara (de Keyser dan Nova-Sinay 1992; Ward dan Ward 1974). Operasinya saat ini tidak hanya berfokus pada emas, yang ditambang baik secara formal maupun informal (tanpa izin), tetapi juga pada batubara dan bauksit. Sebagaimana diungkapkan Charras (2006): “penambangan kerap diasosiasikan dengan kekerasan di Kalimantan (Barat dan Tengah), khususnya pertambangan emas. Tergantung pada tipe pertambangan, hal ini juga terkait dengan degradasi lingkungan akibat pembukaan hutan, penggalian, atau pencemaran terhadap tanah dan sungai. Konsekuensi eksplorasi tersebut sama saja dalam konsesi besar maupun kecil.

Pulau Kalimantan memiliki 9,3% cadangan minyak Indonesia dan 49,6% cadangan batu bara, 72% dari cadangan batu bara tersebut berlokasi di Kalimantan Timur (MP3EI 2011). Di Kalimantan Tengah, cadangan batubara berada di dekat perbatasan dengan Kalimantan Timur. Responden dari pemerintah kabupaten, LSM, dan masyarakat menganggap pertambangan (sebagian besar bauksit) sebagai pendorong deforestasi di Kalimantan Barat. Di Kalimantan Tengah, hanya sedikit responden dari LSM dan organisasi penelitian yang menyebutkan pertambangan sebagai pendorong utama, walaupun kebanyakan mengekspresikan kekhawatiran tentang dampak potensial di masa yang akan datang karena jumlah izin pertambangan yang dikeluarkan dan pembangunan lainnya termasuk rel kereta selatan-utara untuk transportasi batubara. Penelitian kami tidak memasukkan satu pun kasus pertambangan, tetapi di Kalimantan Tengah, beberapa situs penelitian berada di dekat aktivitas pertambangan emas skala kecil.

3.3 Pertanian dan perkebunan

Beberapa responden yang kami wawancarai menyatakan pertanian sebagai pendorong utama deforestasi atau degradasi, tetapi hal itu merupakan kekhawatiran di masa lalu. Di Kalimantan Tengah, proyek PLG yang dimulai di awal tahun 1990-an untuk tujuan produksi beras yang akhirnya gagal dan bertanggung jawab atas deforestasi dan degradasi skala besar. Beras saat ini adalah produk pertanian utama di Kalimantan Barat, mencapai hampir 88% dari seluruh lahan pertanian (BPS 2013b). Beras dan jagung menempati 95% tata guna lahan pertanian nonperkebunan di Kalimantan Barat dan 96% di Kalimantan Tengah (BPS 2013b; BPS 2013c). Secara keseluruhan, pertanian berkontribusi sebesar 15% dari porsi PDB Kalimantan Barat, sektor terbesar menurut ukuran ekonomi di bawah sektor perdagangan, hotel, dan restoran (23%), dan manufaktur (18%) (BPS 2013b). Di Kalimantan Tengah, pertanian mengisi sekitar 37% PDB, diikuti oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran (21%), jasa (13%) dan pertambangan (10%) (BPS 2013c). Menurut Potter (2011), rekor konversi lahan pertanian untuk tanaman karet dan kelapa sawit belakangan ini telah mencapai tingkat yang mengkhawatirkan terkait kerawanan pangan bagi petani. Banyak responden, termasuk masyarakat menyatakan keprihatinan tentang perkebunan skala besar yang akan menggantikan lahan yang sebelumnya digunakan oleh petani untuk produksi karet⁵ dan padi.

Kelapa sawit merupakan tanaman perkebunan yang perluasannya tercepat di Indonesia dan terbesar dalam hal tata guna lahan. Perkebunan kelapa sawit dimulai oleh pemerintah pada akhir 1970-an dan awal 80-an (Colchester, dkk. 2006; Potter 2008), terus berkembang di tahun 1990-an dan lebih cepat pada tahun 2000-an setelah desentralisasi. Pada 2013, Indonesia memiliki luas lahan yang lebih besar yang didedikasikan untuk perkebunan kelapa sawit dari semua tanaman perkebunan lainnya (BPS 2014a) dan Kalimantan secara keseluruhan telah mengalami perluasan perkebunan kelapa sawit sejak tahun 1990-an.

Di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, kelapa sawit adalah tanaman perkebunan yang dominan dan tanaman karet berada di urutan kedua, meskipun prakiraan ini bervariasi tergantung pada sumbernya. Di Indonesia, sebagian besar kelapa sawit ditanam di konsesi yang harus disetujui oleh negara. Sedangkan untuk perkebunan karet umumnya secara skala, praktik dan pengelolannya berbeda dengan perkebunan kelapa sawit karena sebagian besar karet dipelihara oleh pemilik lahan perorangan atau dikelola secara komunal. Pemerintah provinsi Kalimantan Barat berencana mencapai area perkebunan total 4,5 juta ha pada 2025, yang akan menjadi proporsi peruntukan lahan terbesar untuk kelapa sawit di antara provinsi lain di Indonesia (Sawit Watch dalam Sirait 2009; White dan White 2012). Di Kalimantan Tengah, 3,4 juta ha sudah dialokasikan untuk perkebunan (Sekala 2013) dan 64% dari semua lahan perkebunan ditanami kelapa sawit, diikuti oleh karet di 33% (BPS 2013a).

Meskipun produksi minyak kelapa sawit merupakan komponen penting pertumbuhan ekonomi, penelitian kami menunjukkan bahwa porsi penting dari izin perkebunan kelapa sawit tidak mematuhi standar lingkungan dan rencana tata guna lahan, dan tumpang tindih dengan tanah adat yang diklaim (lihat juga Carlson, dkk. 2012). Responden dalam penelitian ini dari Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, mengatakan bahwa perkebunan kelapa sawit sebagai salah satu pendorong utama deforestasi, dengan responden yang mewakili tingkat nasional, kabupaten, dan kantor-kantor pemerintah kecamatan, tokoh masyarakat serta tokoh adat, dan LSM menyatakan persetujuannya terkait hal ini. Di Kalimantan Tengah, responden dari kantor provinsi dan kabupaten, lembaga penelitian, LSM, dan tokoh masyarakat serta adat menyatakan keprihatinan tentang pengembangan kelapa sawit baik sebagai pendorong utama deforestasi di daerah selatan pada khususnya, maupun terkait konsekuensi sosialnya, seperti memberikan kontribusi terhadap konflik yang melibatkan perusahaan dan masyarakat.

5 Meskipun karet juga merupakan tanaman komersial, responden sering menganggapnya sebagai komoditas yang produksinya langsung di bawah kendali petani, yang mereka bedakan dengan kelapa sawit yang berada di bawah kendali perusahaan.

4 Kekuasaan dan pengaruh atas hutan dalam hukum dan praktik

Pertanyaan tentang siapa yang terlibat dalam perubahan tata guna lahan di Indonesia, bagaimana keputusan dibuat, dan bagaimana perubahan tata guna lahan terjadi menjadi pokok bahasan kami. Bagian ini menganalisis faktor-faktor utama yang membentuk konteks kekuasaan dan pengaruh lintas tingkatan, berdasarkan tinjauan hukum (Ardiansyah, dkk. 2015) serta data primer hasil wawancara dengan para aktor di tingkat provinsi yang bertalian dengan 10 kasus khusus tata guna lahan (lihat lampiran). Pertama-tama, kami meninjau proses desentralisasi-resentralisasi Indonesia dalam hal kebijakan dan hukum, diikuti oleh pengujian temuan kami tentang praktik distribusi kekuasaan pemerintah di wilayah yang kami teliti. Kemudian, kami menutup bagian ini dengan diskusi tentang peran aktor dalam pembuatan keputusan tata guna lahan di studi kasus.

Kebijakan desentralisasi telah menciptakan beberapa struktur pemerintahan yang konsisten di seluruh wilayah, tetapi ada juga variasi dalam yurisdiksi tertentu. Mengacu pada cakupan penelitian ini, kami hanya memasukkan yang relevan di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat. Peran para aktor bervariasi tergantung pada jenis perubahan tata guna lahan dan, yang lebih penting, jenis peruntukan lahan di mana perubahan terjadi. Untuk keperluan analisis ini, kami berdiskusi dengan kementerian dan departemen tingkat pusat, provinsi, kabupaten, dan kecamatan serta sedikit atensi dengan desa dan dusun. Kami juga mempertimbangkan peran perusahaan, ketua adat, LSM, dan masyarakat secara keseluruhan. Lihat (Ardiansyah, dkk. 2015) untuk penjelasan terperinci tentang pembagian tanggung jawab dan wewenang terkait dengan pengambilan keputusan tata guna lahan lintas beragam tata kelola multilevel di Indonesia, sebagaimana ditetapkan oleh hukum dan struktur kelembagaan.

Sejak akhir era Suharto, kekuasaan telah bergeser dengan serangkaian kebijakan desentralisasi dan penyesuaian yang mencakup beberapa resentralisasi. Perubahan kebijakan menyebabkan ketegangan terus-menerus antar tingkatan serta lintas sektor. Beberapa penyebab ketegangan ini berkaitan dengan kebingungan terhadap tanggung jawab, sedangkan yang lainnya mungkin berhubungan dengan hasrat akan otonomi yang lebih besar dan kontrol terhadap sumber daya. Secara umum, kekuasaan atas hutan sebagian besar terpusat di Kementerian Kehutanan (saat ini menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan). Kabupaten dan provinsi sama-sama menginginkan otonomi yang lebih besar, tetapi kabupatenlah yang memiliki otoritas utama atas keputusan terkait lahan nonhutan dan pertanian, juga insentif penting untuk mengkonversi hutan ke pertanian. Undang-undang yang dikeluarkan pada 2014 (UU No. 23 Tahun 2014) telah memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada provinsi, tetapi tidak jelas apakah perubahan hukum yang lainnya akan meningkatkan pengawasan atau mengatasi persoalan insentif yang terus mendorong pembukaan lahan.

Orang-orang yang kami wawancarai biasanya mengasosiasikan perusahaan swasta dengan deforestasi dan LSM dengan upaya konservasi atau inisiatif serupa lainnya, sedangkan baik deforestasi maupun konservasi dikaitkan dengan pemerintah pusat dan daerah, bergantung pada keadaan tertentu. Berdasarkan bukti yang ada, khususnya pengecualian atas apa yang tampak sebagai pola yang paling umum, kami menyimpulkan bahwa individu – pemimpin – menjadi penting ketika berbicara tentang perubahan.

4.1 Desentralisasi dan resentralisasi dalam hukum dan kebijakan

Proses desentralisasi dan resentralisasi yang dinamis di Indonesia pernah mengubah keseimbangan kekuasaan antara pemerintah tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten. Gagasan otonomi daerah di

Indonesia mengacu pada penggunaan hukum desentralisasi untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada kabupaten sampai pada tingkat pemerintah provinsi dalam menata kelola dan mengatur pelayanan publik, juga membuat peraturan dan kebijakan, dengan pengecualian bahwa hal-hal tertentu dicadangkan untuk pemerintah pusat (Butt 2010).

Berkenaan dengan sumber daya alam, keputusan atas pembagian kekuasaan setidaknya sebagian didasarkan pada perhitungan politik (Resosudarmo 2005) yang disesuaikan untuk mengisi kesenjangan, mendamaikan interpretasi hukum yang berbeda dan mengatasi hasil yang bermasalah. Saat ini, kekuasaan atas keputusan penting tata guna lahan nonhutan didesentralisasikan terutama kepada pemerintah kabupaten, tetapi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang disebutkan di atas akan meningkatkan kekuatan provinsi. Kekuasaan atas hutan sebagian besar terpusat berdasarkan klasifikasi rencana tata guna lahan. Konfigurasi kekuasaan formal bervariasi berdasarkan sektor dan sangat kompleks terkait hukum dan kebijakan (Ardiansyah, dkk. 2015) dan bahkan lebih kompleks saat pelaksanaannya. Hasilnya sering kali pembagian kekuasaan yang tidak jelas serta over-alokasi konsesi pertambangan dan perkebunan yang mungkin tumpang tindih bahkan melebihi total luas lahan yang tersedia (Cahyafitri 2014). Pada bagian ini, kami menguraikan beberapa konteks sejarah serta karakteristik utama desentralisasi dan resentralisasi dari perspektif tata kelola multilevel dan pengelolaan sumber daya alam.

Desentralisasi di Indonesia dimulai dengan cepat selama periode kekacauan politik setelah jatuhnya rezim Orde Baru Suharto yang sangat terpusat pada 1998. Pada 1999, pemerintah daerah diberikan otonomi penuh untuk mengatur daerahnya berdasarkan kebutuhan dan karakteristik daerahnya. Sebelumnya, pemerintah-pemerintah ini bertanggung jawab kepada pemerintah pusat tanpa otoritas legislatif yang berarti. Pada 2001, diterapkan desentralisasi administratif dan fiskal sebagaimana tercantum dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, masing-masing (Lewis 2010). Pemerintah kabupaten dan provinsi memperoleh “otonomi politik” dalam arti mereka sekarang memiliki kepala daerah yang dipilih secara demokratis beserta badan eksekutif dan legislatifnya sendiri. Mereka juga memiliki otoritas legislatif dalam sejumlah bidang, termasuk – tetapi tidak terbatas pada - perencanaan dan pengendalian pembangunan, tata ruang, dan lingkungan. Mereka diberi otonomi ekonomi baik dengan cara mengelola anggaran mereka sendiri maupun dengan memperoleh akses ke sumber pendapatan dari kegiatan-kegiatan dalam lingkup pranata tata kuasa mereka. Mereka juga memiliki otonomi administratif untuk membuat keputusan tentang proses-proses di dalam provinsi dan kabupaten.

Undang-undang desentralisasi yang masih dini menyebabkan beberapa masalah terkait dengan kejelasan tugas dan tanggung jawab serta kurangnya koordinasi antar daerah dan kurangnya pengawasan. Provinsi mengekspresikan ketidakpuasan atas distribusi kekuasaan kepada kabupaten (Barr, dkk. 2006a; Butt 2010), sementara kabupaten diberi otonomi politik dan fiskal tetapi kekurangan sumber dana dan kapasitas administratif. Selain itu, kurangnya mekanisme akuntabilitas yang andal dan keseimbangan kekuasaan yang tidak jelas antara pemerintah pusat dan daerah memperumit tata kelola pemerintahan desentralisasi (Resosudarmo 2004). Konsekuensinya, banyak pemerintah kabupaten dengan cepat mengeksploitasi sumber daya secara berlebihan, termasuk hutan, sebagai sumber pendapatan daerah (Barr, dkk. 2006a). Menanggapi hal tersebut, pada 2004, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, diikuti oleh Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2007 yang mengklarifikasi tugas dan tanggung jawab setiap tingkat pemerintahan. Efeknya adalah, pertama, mendistribusikan ulang kekuasaan tertentu kepada provinsi, dan kedua, mendefinisikan bentuk akuntabilitas dengan lebih baik. Selagi proses pembagian kekuasaan berlangsung, hasil-hasil dalam hal pengembangan demokrasi dan ekonomi regional, pengentasan kemiskinan, tata kelola lingkungan jauh dari harapan masyarakat (*The Jakarta Post* 2014).

Dalam dekade setelah undang-undang tersebut diberlakukan pada 2004, otonomi daerah telah menjadi mapan, tetapi dapat berubah seiring dengan usaha yang terus-menerus untuk mencapai keseimbangan kekuasaan yang efektif. Telah ada peningkatan dalam kapasitas administratif

pemerintah provinsi dan kabupaten untuk mengelola tanggung jawab baru, yang mencakup sistem pengawasan dan keseimbangan. Namun, beberapa pihak mendeskripsikan desentralisasi di Indonesia sebagai “bencana bagi pengelolaan sumber daya alam” (Cahyafitri 2014). Hal ini mengacu pada penerbitan izin pertambangan dan perkebunan (kelapa sawit) yang sembarangan oleh pemerintah kabupaten, yang sering mengabaikan standar lingkungan dan rencana tata guna lahan. Izin tersebut juga tumpang tindih dengan tanah adat yang diklaim dan lokasi izin sebelumnya yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan provinsi atau rezim pemerintahan kabupaten sebelumnya.

Multiplikasi daerah otonomi merupakan hasil nyata proses desentralisasi. Menanggapi kemungkinan mengendalikan keuangan dan sumber daya alam, 205 daerah otonom baru didirikan antara 1999 dan 2009, yang terdiri dari tujuh provinsi baru, 164 kabupaten baru, dan 34 kotamadya baru (Kemendagri 2013). Di Kalimantan, subdivisi administrasi merupakan tanggapan atas kesulitan penyediaan layanan dan tata kelola di daerah yang luas dan terpencil. Pada akhir 2013, Indonesia memiliki 539 daerah otonom, termasuk 412 kabupaten, kebanyakan berada di hulu, daerah yang lebih terpencil (Kemendagri 2013). Meskipun ada moratorium pembentukan daerah otonom baru sejak 2009, tekanan politik telah menyebabkan disetujuinya beberapa provinsi dan kabupaten baru. Provinsi baru Kalimantan Utara dan kabupaten baru yang membagi Kapuas Hulu di Kalimantan Barat kini resmi terbentuk, di mana kawasan hutan besar dan Taman Nasional terletak di dalamnya. Pasal 18 Undang-Undang Kehutanan Tahun 1999 (UU No. 41) menetapkan bahwa setidaknya 30% dari lahan harus merupakan tutupan hutan. Ketika suatu kabupaten terpecah, tutupan hutan di daerah hulu sebesar 70%-80% dan pemerintah kabupaten baru membuat rencana menguranginya demi pembangunan ekonomi. Selain itu, daerah-daerah tersebut mungkin rentan terhadap deforestasi akibat ‘politik logging’ (izin penebangan diberikan untuk memenangkan suara) sebelum pemilu (Burgess, dkk. 2012).

Reformasi legislatif baru-baru ini (UU No. 23 Tahun 2014 yang menggantikan UU No. 32 Tahun 2004) memiliki kecenderungan ke arah resentralisasi, memaksakan batasan pada pembentukan daerah otonom baru, pergeseran penyediaan layanan publik ke atas dan memperkuat posisi gubernur serta presiden (lihat Menteri Dalam Negeri 2012). Demikian pula, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mengakui desa sebagai unit terkecil pemerintah dengan status kelembagaannya, yang anggarannya dialokasikan langsung dari pemerintah pusat, melewati kabupaten dan provinsi.

Secara teori, kabupaten dan provinsi sudah menghadapi pengawasan substansial dari pemerintah di tingkat atas. Misalnya, keputusan tata guna lahan hanya dapat dilakukan apabila sesuai dengan rencana yang telah disetujui oleh pemerintah di tingkat yang lebih tinggi. Ini berarti bahwa saat administrasi tata guna lahan seperti konsesi perkebunan membutuhkan tanda tangan bupati, lahan yang memenuhi syarat untuk perkebunan masih berada di bawah kendali pemerintah pusat, sebagai proses verifikasi. Dalam praktiknya, keputusan tata guna lahan kabupaten dapat bertentangan dengan rencana tata ruang di tingkat yang lebih tinggi. Dalam penelitian kami di Kalimantan Tengah, misalnya, beberapa informan kunci melaporkan bahwa tanda tangan bupati diberikan untuk mengizinkan penggunaan lahan di dalam kawasan hutan yang terkena moratorium izin baru⁶. Oleh karena itu, tidak jelas bagaimana konfigurasi ulang undang-undang untuk meningkatkan pengawasan akan bertambah baik dalam pelaksanaannya, atau meningkatkan hasil untuk akuntabilitas dan tata kelola lingkungan.

4.2 Tata kelola multilevel dalam praktik

Dalam penelitian kami, responden dari multilevel di kedua provinsi sepakat bahwa desentralisasi dimaksudkan untuk memberdayakan pemerintah provinsi dan kabupaten, meskipun persepsi mereka bervariasi terkait efek desentralisasi terhadap tata kelola lingkungan dan demokrasi lokal.

6 Moratorium izin konsesi baru mulai berlaku berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 dan baru-baru ini diperbarui berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2015.

Secara khusus mengacu pada sektor kehutanan, responden memiliki gambaran yang kompleks mengenai interaksi Kementerian Kehutanan di tingkat nasional dan yurisdiksi subnasional, seperti antara pemerintah dan berbagai aktor nonpemerintah termasuk kelompok Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan. Banyak tipe aktor mencari keuntungan dari penerapan hukum klasifikasi hutan dan rencana tata guna lahan serta mengejar tujuan tata guna lahan mereka dalam konteks desentralisasi tata kelola pemerintahan secara parsial. Sementara tujuan tata guna lahan mereka bervariasi, beberapa aktor memiliki kekuatan dan pengaruh lebih untuk memengaruhi hasil secara praktik, baik di dalam maupun di luar mandat hukum. Pada bagian ini, kami membahas masalah-masalah tersebut berdasarkan data dari hasil wawancara di kedua provinsi, yang menunjukkan bahwa pengambilan keputusan tata guna lahan masih ditandai oleh kebingungan atas peran dan tanggung jawab di antara berbagai tingkat pemerintahan, serta hasrat pemerintah tingkat subnasional akan otonomi yang lebih besar, otoritas atas pengambilan keputusan dan insentif untuk berinvestasi dalam pembangunan yang bergantung pada eksploitasi sumber daya alam.

Salah satu sumber kebingungan terkait tata kelola hutan di Indonesia adalah bahwa hutan umumnya dikendalikan oleh pemerintah pusat, tetapi otoritas yang paling dekat dengan masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan adalah pemerintah subnasional yang mereka pilih. Responden dari pemerintah kabupaten berpendapat, misalnya, mereka bertanggung jawab atas kesejahteraan masyarakat yang tinggal di dalam Taman Nasional, tetapi mereka belum dapat bekerja sama dengan otoritas Taman Nasional. Untuk mereka, bagi pengguna Hutan Adat dengan klaim terhadap lahan Taman Nasional di dalam Taman Nasional Bukit Baka Bukit Raya (TNBBBR) di Melawi, Kalimantan Barat, tidak menganggap bahwa pemerintah lokal mewakili mereka, karena mereka merasa enggan menolak keinginan pihak Taman Nasional (lihat Lampiran juga Myers dan Muhajir 2015). Di BOS Mawas, sebuah kasus konservasi, program ini memiliki komplikasi yang berhubungan dengan aktor mana yang mempunyai hak operasional dan manajemen atas jenis hutan dan jenis keputusan apa yang dapat diambil. Badan Lingkungan Hidup (BLH) provinsi memfasilitasi koordinasi dan komunikasi melalui kelompok kerja para aktor provinsi untuk inisiatif konservasi, meskipun hak pengelolaan hutan tetap ada pada Kementerian Kehutanan (lihat Boks 1).

Dalam himpunan tata kelola multilevel, peran pemerintah provinsi dalam keputusan tata guna lahan menjadi sedikit lebih jelas (Sudarmo dan Sudjana 2009), dan hasil kami menunjukkan perbedaan antara Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat. Di Kalimantan Tengah, sebagian besar responden setuju bahwa pemerintah provinsi adalah aktor kunci dalam kebijakan tata guna lahan, terutama kebijakan REDD+. Namun, responden pemerintah provinsi juga mengatakan bahwa kekuatan mereka terbatas baik dari segi pengawasan pemerintah kabupaten dan pengambilan keputusan tata guna lahan. Misalnya, pemerintah provinsi telah mengembangkan kebijakan REDD+ (Strategi Provinsi dan Rencana Aksi, yang dikenal sebagai STRADA untuk singkatan Indonesia – lihat Bagian 5), tetapi pembuat kebijakan dan keputusan keuangan dilakukan oleh aktor pemerintah provinsi yang diarahkan oleh agenda pemerintah pusat dan internasional. LSM dan akademisi lokal di provinsi menyuarakan keprihatinan yang sama atas terlalu banyaknya kontrol dari tingkat nasional dan internasional. Beberapa responden dari pemerintah provinsi sendiri dilaporkan memainkan peran dalam pengawasan, pengarah kebijakan dan perencanaan untuk REDD+, termasuk memeriksa laporan dari para proponent inisiatif percontohan.

Di Kalimantan Barat, di mana REDD+ kurang penting, provinsi memiliki peran yang kurang menonjol dalam kaitannya dengan kebijakan REDD+. Mereka konsisten dengan perannya dalam membuat keputusan penggunaan lahan yang lebih umum. Responden dari pemerintah kabupaten dan LSM di Kalimantan Barat melaporkan bahwa pemerintah provinsi berperan dalam sektor kehutanan, terutama sebagai mediator antara pemerintah kabupaten dan pemerintah pusat. Kritikalnya, pemerintah provinsi Kalimantan Barat bertanggung jawab untuk menyetujui Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan. Di kedua provinsi, Bappeda memainkan peran aktif dalam mengembangkan rencana tata guna lahan.

Baik pemerintah provinsi maupun kabupaten di lokasi penelitian kami mencari otonomi yang lebih besar serta otoritas pengambilan keputusan dan umumnya menginginkan desentralisasi.

Boks 1. Masalah yang terkait dengan kurangnya otoritas yang jelas

Kasus konservasi habitat orangutan BOS Mawas menggambarkan kompleksitas otoritas yang tidak jelas. Penyelenggara program menandatangani perjanjian dengan pemerintah provinsi untuk bekerja di daerah Mawas dan berperan dalam lobi untuk merekomendasikan reklasifikasi areal ini dari Hutan Produksi menjadi Hutan Lindung dan Hutan Konservasi berdasarkan rencana tata ruang provinsi (RTRWP) 2003. Namun, inisiatif ini tidak memiliki hak pengelolaan atas wilayah hutan, yang masih berada dalam otoritas kabupaten dan provinsi untuk kawasan Hutan Lindung dan otoritas nasional untuk kawasan konservasi. Unit Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) yang didirikan baru-baru ini berusaha memperjelas peran dan tanggung jawab mereka terkait pengelolaan hutan di antara berbagai tingkat tata kelola yang berkaitan dengan kawasan hutan tertentu. Meskipun pembaharuan surat kerjasama antara BOS Mawas dan pemerintah provinsi serta perjanjian kerja terbaru dengan pemerintah kabupaten sedang dilaksanakan, pertanyaan tentang siapa yang mengelola hutan tetap tidak jelas dari sudut pandang masyarakat lokal yang berada di daerah Mawas. Mereka memandang pembentukan KPHL berpotensi menambah larangan dan pembatasan akses daripada memperjelas batas-batas dan sumber otoritas yang sudah ada. Karena KPHL baru didirikan, ada kemungkinan mereka bertindak sebagai lembaga yang menengahi antara tingkat pemerintahan dan sektor, serta bekerja dengan BOS Mawas dan masyarakat lokal.

Karena klaim tanah adat tidak dipertimbangkan dalam proses pengembangan inisiatif atau reklasifikasi kawasan hutan, peran dan tanggung jawab adat tidak diperhitungkan sama sekali dalam pengelolaan. Kami melihat pola yang sama dalam kasus TNBBBR, di mana tanggung jawab terkait dengan klaim masyarakat selalu berlalu begitu saja di antara departemen pemerintah (Myers dan Muhajir 2015). Beberapa inefisiensi tersebut, yang dapat dilihat sebagai pranata tata kuasa polisentris, terkait dengan komunikasi, seperti yang akan terlihat nanti. Tetapi ada juga unsur kekuasaan dan tanggung jawab yang tumpang tindih atau tidak jelas yang menghambat pengambilan keputusan yang efektif dan penerimaan tanggung jawab. Dalam kasus TNBBBR, kurangnya kejelasan menyebabkan saling tunjuk jari sehingga tidak ada aktor yang bertanggung jawab terhadap masalah yang terjadi atau berupaya untuk menyelesaikannya.

Dalam beberapa kasus, masing-masing saling mengkritik sambil membesarkan kemungkinan desentralisasi. Keduanya mengeluh tentang kekuasaan pemerintah pusat. Misalnya, di Kalimantan Barat, salah satu responden dari Dinas Kehutanan Kabupaten Sanggau menjelaskan bahwa desentralisasi memungkinkan kegiatan seperti reboisasi dan mendukung Hutan Kemasyarakatan. Sementara itu, bupati mengkritik gubernur terlalu mendukung perkebunan kelapa sawit, dan pejabat kabupaten yang dekat kasus TNBBBR memercayai bahwa Kementerian Kehutanan terlalu banyak mempertahankan kekuasaan tanpa akuntabilitas ke bawah. Pejabat tingkat kabupaten juga mengeluhkan anggaran. Menurut responden dari Dinas Kehutanan Kabupaten di Sanggau, ada 11 petugas penyuluh pertanian sementara penyuluh kehutanan hanya ada satu. Seorang pejabat kabupaten dari Badan Lingkungan Hidup (BLH) di Kalimantan Tengah menjelaskan bahwa staf tidak bisa pergi ke lapangan untuk melakukan pemeriksaan dan sebagian besar mengandalkan pelaporan dari perusahaan karena keterbatasan anggaran. Unit Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) di Kapuas sama terbatasnya dalam hal anggaran dan karena itu mengandalkan sumber pendanaan dari luar untuk turun ke lapangan.

Sebaliknya, kantor provinsi dan responden dari kecamatan mengkritik kekuasaan yang dimiliki oleh kabupaten, terutama untuk menerbitkan konsesi perkebunan kelapa sawit. Responden provinsi mengkritik kabupaten karena kegagalan mereka memenuhi prioritas nasional dan provinsi, baik karena berlebihan atau kurang dalam mengeksploitasi sumber daya alam dan lahan.

Di tingkat kecamatan, pejabat di beberapa lokasi di Kalimantan Barat percaya bahwa kantor mereka tidak memiliki kekuatan yang cukup, kekurangan dana dan kerap tidak diajak berdiskusi

oleh kabupaten terkait keputusan tata guna lahan penting. Salah satu pejabat kecamatan di Kalimantan Barat mengungkapkan, kabupaten “tidak tahu kenyataan di lapangan”. Responden dari dua pemerintah desa di Kalimantan Barat juga mengemukakan kurangnya otoritas terkait pengambilan keputusan di bawah tingkat kabupaten yang menjadi masalah, sementara yang lain juga mencatat bahwa meskipun desentralisasi penting untuk pertanian dan perkebunan, kekuasaan utama di sektor kehutanan tetap berada di bawah lingkup Kementerian Kehutanan.

Wawancara dengan pemerintah daerah pada umumnya mengungkapkan bahwa mereka merasa dibatasi oleh kehadiran hutan negara (sebagai bagian dari kawasan hutan nasional) dalam yurisdiksi mereka, terutama jika kawasan hutan meliputi persentase yang signifikan dari wilayah itu. Beberapa responden dari pemerintah kabupaten menyatakan sentimen ini. Salah satu bupati di Kalimantan Barat menjelaskan dalam kaitannya dengan pengaruh kabupaten di lahan Taman Nasional, “Kita tidak bisa berbuat apa-apa karena daerah ini masih dikendalikan oleh pusat.” Kabupaten dan provinsi umumnya memberikan dukungan teknis untuk pengelolaan hutan, tetapi tidak membuat banyak keputusan penting terkait pengelolaannya (Ardiansyah dan Barano 2012). Hal ini menjadi sumber sengketa di antara berbagai tingkat tata kelola, terutama terkait dengan persetujuan tata guna lahan dan rencana tata ruang.

Responden dari pemerintah provinsi Kalimantan Tengah dan beberapa pemerintah kabupaten percaya bahwa perencanaan tata ruang - yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 – dapat berfungsi sebagai alat untuk membantu mencegah perselisihan. Semua kabupaten menyusun rencana tata ruang sesuai dengan persyaratan administrasi dan menyerahkannya untuk disetujui oleh provinsi dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Responden melaporkan bahwa perencanaan tata ruang pada praktiknya tidak memiliki kesepakatan politik, dan akibatnya tata guna lahan di lapangan didasarkan pada rencana tata ruang yang berbeda dan kadang-kadang bertentangan (lihat Boks 2).

Pejabat pemerintah kabupaten di Kalimantan Barat mengeluh bahwa konsep RTRWK mereka ditolak oleh provinsi. Alasan penolakan banyak ragamnya tetapi berhubungan erat dengan penyimpangan dari tujuan ekonomi dan lingkungan, antar beragam faktor. Perbedaan ini menunjukkan bahwa untuk menurunkan emisi karbon dan meningkatkan produktivitas ekonomi berbasis sumber daya alam secara bersamaan sangat sulit. Di Kalimantan Barat, salah satu masalah yang paling sering dibahas di tingkat kabupaten adalah konflik antara target Presiden untuk mengurangi 26% gas rumah kaca pada tahun 2020 dan 7% pertumbuhan ekonomi tahunan, seperti yang disebutkan sebelumnya. Konflik ini juga ditampilkan dalam diskusi di Kalimantan Tengah. Tujuan-tujuan ini menarik rencana provinsi dan kabupaten ke arah yang berbeda (lihat Boks 3). Salah seorang Bupati menyebutkan bahwa target ini adalah sumber ketegangan antara kabupatennya dan bupati. Pejabat provinsi di kedua provinsi menyoroti divisi sektoral tingkat nasional antara kehutanan, pertanian, dan lingkungan, menunjukkan kebutuhan untuk memikirkan kembali bagaimana tujuan dinegosiasikan antar kantor-kantor sektoral tersebut. Upaya untuk meningkatkan koordinasi ini dilakukan dengan menggabungkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan pada akhir 2014, tetapi implikasi praktis dari perubahan organisasi ini tetap terlihat, termasuk untuk prioritas REDD+.

4.3 Peran aktor dalam keputusan tata guna lahan: persepsi dari studi kasus

Para aktor di tingkat yang berbeda memainkan berbagai peran dalam pembuatan keputusan tipe tertentu tata guna lahan. Di sepuluh inisiatif studi kasus dalam penelitian kami, inisiatif didukung oleh sektor swasta (empat kasus kelapa sawit dan proyek KPRCP REDD+), pemerintah pusat (TNBBBR Taman Nasional), pemerintah pusat berdasarkan perjanjian bilateral (KFCP), atau LSM (kasus Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa Lamong Satong dan Bokal Kumuo, serta program konservasi BOS Mawas). Para aktor ini kemudian bekerja dengan berbagai tingkat pemerintahan, LSM dan organisasi

Boks 2. Perencanaan tata ruang dan Sistem *One Map*

Pemerintah daerah diminta memeriksa bahwa setiap izin yang dikeluarkan konsisten dengan rencana tata ruang, tetapi tidak ada basis data sentral yang menunjukkan di mana pertambangan atau izin lainnya telah dikeluarkan untuk menghindari tumpang tindih.

Untuk alasan ini, pemerintah pusat menetapkan kebijakan *One Map* (satu-peta) untuk dimutakhirkan secara berkala dan tersedia untuk umum (lihat BIG 2013). Di bawah arahan mantan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Sistem *One Map* telah dikembangkan di seluruh negeri, didorong pertama kali oleh Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4-telah dibubarkan) (DTE 2012)^a dan saat ini dikelola oleh Badan Informasi Geospasial (BIG). *One Map* dimaksudkan untuk mempertemukan alokasi lahan yang tumpang tindih menjadi referensi geospasial tunggal untuk semua sektor. Meskipun gagasan itu didorong oleh kebutuhan untuk menengahi perbedaan peta dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan (yang kini telah digabung), kebijakan ini meliputi peta dari semua kementerian (DTE 2012). Sejauh mana klaim tanah adat dan tata guna lahan desa yang dimasukkan sebagai lapisan pada peta masih belum jelas (DTE 2012), karena banyak areal klaim adat yang terlalu kecil untuk dikenali dalam peta nasional berskala 1: 250.000.

Selain akan membantu memperjelas di mana terdapat ketumpangtindihan, *One Map* akan memudahkan keputusan tentang legitimasi berbagai klaim. Proses ini masih belum jelas dan sebagian besar ditangani berdasarkan kasus per kasus. *One Map* diinformasikan oleh rencana tata ruang di tiap provinsi (RTRWP), yang pada gilirannya akan diinformasikan oleh (atau menginformasikan) rencana tata ruang untuk tiap kabupaten (RTRWK).

a Wawancara dengan Heru Prasetyo, Sekretaris Satuan Tugas REDD+, di DTE 2012.

Boks 3. Multi-tingkat dan imbal-balik pemanfaatan: Contoh Hutan Kemasyarakatan

Pemerintah provinsi dan kabupaten memiliki otoritas untuk mengeluarkan izin bagi pengelolaan hutan oleh masyarakat (Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa), tetapi relatif sedikit. Aplikasi harus diajukan ke Kementerian Kehutanan untuk memperoleh hak pengelolaan utama. Prosedur pengajuan izin pengelolaan tersebut tunduk pada peraturan pemerintah dan biasanya melibatkan proses yang panjang, memakan waktu serta mahal, baik bagi masyarakat setempat dan/atau LSM dalam mempersiapkan dokumen-dokumen yang dibutuhkan maupun persetujuan dan verifikasi yang diperlukan pada beberapa tahap (karena kurangnya kemampuan dan sumber daya finansial untuk mengurus prosesnya, masyarakat sering mengandalkan pihak ketiga seperti LSM untuk membantu pengajuan mereka). Sebuah studi yang dilakukan oleh Kemitraan untuk Tata Kelola Hutan menunjukkan proses tersebut melalui 29 meja di empat departemen Kementerian Kehutanan dan memakan waktu 3 tahun (Gismar, dkk. 2013)

Namun, dalam wawancara, perwakilan Kementerian Kehutanan mengklaim bahwa hambatan terjadi di tingkat provinsi dan kabupaten. Pemerintah setempat tidak dapat lebih mendukung izin ini karena mereka memiliki prioritas dan rencana lain. Pejabat tingkat kabupaten menyatakan keprihatinan mengenai siapa yang akan memberikan dukungan yang berkelanjutan kepada masyarakat dalam mengelola daerah di bawah izin Hutan Kemasyarakatan. Sementara itu, setidaknya satu LSM yang diwawancarai menyatakan ada sedikit insentif bagi pemerintah kabupaten yang mengeluarkan izin pengelolaan Hutan Kemasyarakatan dibandingkan saat mengeluarkan izin untuk perkebunan kelapa sawit atau penebangan karena kabupaten memperoleh pendapatan lebih dari kedua investasi terakhir. Argumen yang sama juga berlaku bagi pendapatan REDD+, dan insentif pemasukan berlaku juga bagi pemerintah pusat (Lihat Irawan, dkk. 2013). Dengan demikian, potensi hambatan terdapat di semua level.

lain, serta berbagai lapisan masyarakat guna mengimplementasikan inisiatif mereka. Pada bagian ini, kami pertama-tama menganalisa peran pemerintah mulai dari tingkat pusat sampai ke desa, kemudian bentuk-bentuk kepemimpinan daerah, masyarakat, LSM dan perusahaan.

Kami bertanya kepada para responden, aktor manakah yang paling penting dalam memengaruhi tata guna lahan dan perubahan tata guna lahan untuk kedua jenis inisiatif: mereka yang mengarah pada deforestasi atau yang mengarah pada konservasi. Responden lintas level menyebutkan pemerintah pusat adalah yang paling berpengaruh. Dalam kasus lokasi KFCP REDD+ dan TNBBBR, responden mengakui peran pemerintah pusat dalam mengimplementasikan inisiatif-inisiatif tersebut. Di Kalimantan Tengah, pemerintah kabupaten menyebut pemerintah pusat memiliki pengaruh yang lebih besar atas tata guna lahan, sedangkan pengaruh kabupaten terbatas. Melalui Kantor Kepresidenan, pemerintah pusat merupakan inisiator KFCP bersama dengan pemerintah Australia, walaupun peran Kementerian Kehutanan dalam pengimplementasiannya tidaklah jelas. Dalam kasus TNBBBR, Kementerian Kehutanan mengontrol dan mengelola area yang dilindungi. Pada kasus lain, peran pemerintah pusat lebih terkait dengan persetujuan administratif, seperti izin; dan definisi hukum serta peraturan menentukan bagaimana perubahan tata guna lahan dapat dilakukan, seperti ketentuan bagi Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa juga persyaratan kajian lingkungan hidup dalam kasus perkebunan kelapa sawit. Dalam kasus Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa, Bina Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dan Perhutanan Sosial Kementerian Kehutanan (BPDASPS) mengkoordinasikan proses verifikasi dan pemantauan dengan masyarakat dan menyediakan dukungan teknis bagi departemen kehutanan provinsi dan kabupaten untuk mempersiapkan dan memantau inisiatif-inisiatif ini.

Pemerintah pusat juga berperan penting dalam menyediakan akses lahan melalui Badan Pertanahan Nasional, walaupun bukan berarti memerlukan koordinasi BPN dan sektor kunci tata guna lahan lainnya. Pada banyak kasus, khususnya kelapa sawit, responden pemerintah di tingkat kabupaten dan kecamatan, juga masyarakat dan LSM memandang pemerintah pusat sebagai pemicu deforestasi karena kebijakannya mengizinkan kepemilikan pribadi dan konversi lahan, juga karena kurangnya pengawasan perlindungan sosial. Sebaliknya, pemerintah pusat, LSM, dan masyarakat lokal menilai kabupaten bertanggung jawab atas konversi lahan karena menandatangani izin perkebunan.

Sementara responden dari pemerintah pusat sendiri, seperti halnya aktor tingkat kabupaten, nasional, dan masyarakat menyatakan bahwa pemerintah provinsi relatif kurang berpengaruh, tetapi masih memainkan peranan penting dalam mengimplementasikan dan memantau perubahan tata guna lahan, khususnya di mana aktivitas mencakup beberapa kabupaten. Gubernur bertanggung jawab memberikan persetujuan akhir Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa. Di Kalimantan Tengah, pemerintah provinsi merupakan pendukung utama BOS Mawas melalui perpanjangan perjanjian kerja sama serta beragam proyek dan aktivitas REDD+ melalui gubernur. Provinsi ini aktif di semua kasus yang ada dalam studi ini, kecuali TNBBBR yang sangat jelas berada di luar lingkup hukum.

Di kedua provinsi, pemerintah kabupaten sering disebut lebih berpengaruh daripada pemerintah pusat. Hal ini mencerminkan peran yang dimainkan pemerintah kabupaten dalam membuat keputusan tata guna lahan di bawah desentralisasi. Pemerintah kabupaten berperan penting dalam semua kasus dalam implementasi dan pemantauan tata guna lahan yang sedang berlangsung. Dipimpin oleh bupati, dan melibatkan berbagai departemen, kabupaten memainkan peran penting dalam mengeluarkan izin melalui nota kesepahaman atau mendirikan lokasi formal dan izin operasional. Di kawasan konservasi, hal ini berarti memberikan persetujuan formal dan perjanjian hukum untuk batas-batas dan fungsi hutan. Sebagai contoh, dalam kasus TNBBBR, tanda tangan bupati diperlukan untuk menegaskan batasan-batasan Taman Nasional. Kabupaten juga menegaskan izin lokasi untuk Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan serta untuk proyek perkebunan kelapa sawit dan REDD+. Kabupaten memimpin pemantauan Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa yang didirikan di dalam batas-batasnya dan memiliki kekuasaan untuk membatalkan izin serta memastikan penggunaan lahan yang disetujui, walaupun berada di dalam kawasan hutan negara. Kabupaten memiliki otoritas yang sama atas lahan perkebunan yang dioperasikan oleh perusahaan perkebunan kelapa sawit dan oleh karena

itu merupakan pemain kunci dalam memantau dan memelihara manajemen tata guna lahan. Hal itu disampaikan oleh tingkat lain pemerintah dan masyarakat juga LSM sebagai aktor utama dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi tata guna lahan yang meningkatkan dan menurunkan emisi karbon.

Gabungan hasil ini tidak mengherankan jika mengingat peran pemerintah, karena kantor pemerintahan yang berbeda dapat mendahulukan agendanya sendiri. Bukti yang kami miliki menunjukkan bahwa beberapa kabupaten, contohnya Ketapang, mempunyai pemimpin yang mendukung konservasi, seperti testimoni para aktor dari desa, LSM yang mendukung Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan, bahkan perusahaan perkebunan kelapa sawit. Perihal Ketapang ini tampaknya menjadi pengecualian, karena kebanyakan bupati mendukung pertanian dan konversi hutan karena berbagai alasan seperti dikemukakan sebelumnya. Pemilikada dapat mengakibatkan pergeseran agenda yang akan berdampak pada perpaduan aktor yang berpengaruh terhadap perubahan tata guna lahan, seperti terjadi di Kabupaten Kapuas selama jangka waktu kerja lapangan kami. Memang, pimpinan konservasionis dari Kabupaten Ketapang menjelaskan orientasi kebijakan pendahulunya, juga gubernur, sebagai pendukung perkebunan kelapa sawit yang melihat deforestasi sebagai jalan menuju pembangunan dan kesejahteraan.

Pemerintahan tingkat kecamatan lebih konsisten disebut sebagai aktor yang relevan dalam mengambil keputusan tentang tata guna lahan di Kalimantan, mungkin karena dua tipe kasus yang disebutkan. Pemerintah kecamatan secara umum memainkan peran kecil, seperti memberikan rekomendasi kepada kabupaten dan memfasilitasi pembuatan keputusan antara tingkat desa dan kabupaten. Mereka lebih menonjol dalam pemantauan, khususnya dalam kasus perkebunan kelapa sawit di mana dinas perkebunan di tingkat kabupaten mengandalkan partisipasi tim pemantau dari kecamatan. Namun, hal ini kadang menimbulkan masalah bagi masyarakat, seperti di PT CK1, dengan ditambahkan lapisan kelembagaan lain yang mencegah mereka mengungkapkan kekhawatiran secara langsung kepada pemerintah kabupaten.

Kepala desa biasanya merupakan juru kunci bagi inisiatif tata guna lahan. Persetujuan dan rekomendasinya diperlukan untuk memajukan inisiatif. Persetujuan yang memerlukan perjanjian hukum (tanda tangan) dalam kasus konservasi, rekomendasi untuk pengesahan dalam kasus Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa, dan perjanjian hukum terkait AMDAL untuk kasus perkebunan kelapa sawit. Kepala desa juga sangat berperan penting dalam mendukung dan memfasilitasi proses akuisisi lahan atau negosiasi pembagian manfaat antara perwakilan perusahaan perkebunan kelapa sawit dan pemilik tanah lokal. Pada semua kasus kecuali TNBBBR, pemerintah desa terlibat dalam pemantauan yang sedang berlangsung dan berpengaruh terhadap pengelolaan lahan.

Kepemimpinan tokoh adat lebih terintegrasi pada beberapa inisiatif dibandingkan dengan yang lain. Ketua adat berperan penting dalam kasus Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa, yang berbasis pada praktik tata guna tanah adat. Mereka memimpin dan memandu tidak hanya untuk pemetaan awal dan rancangan peraturan, tetapi juga dalam pemantauan hutan secara keseluruhan. Peran ketua adat bervariasi menurut kasus dan menurut masyarakat. Menurut responden, ketua adat berperan dalam kasus perkebunan kelapa sawit Landau Leban yang mengakibatkan konflik di antara keluarga karena pengalokasian pada lahan yang sebelumnya tidak digunakan. Dalam kasus kelapa sawit PT CUS/JV, peran ketua adat dinilai positif baik oleh masyarakat maupun perusahaan, dideskripsikan oleh kedua belah pihak untuk memfasilitasi inisiatif dalam negosiasi dan alokasi lahan. KFCP berusaha memperkuat peran ketua adat, dan staf proyek melaporkan bahwa lembaga-lembaga tersebut relatif lemah pada awal proyek.

Bentuk lain kepemimpinan lokal terlihat dalam kasus yang merupakan produk sampingan dari inisiatif, terutama yang terkait dengan pemantauan. Contohnya adalah komite pemantauan hutan dan asosiasi petani yang telah diberi tanggung jawab untuk melakukan pemantauan oleh pemimpin lokal atau tokoh adat dan disetujui oleh pemerintah kabupaten. Wawancara kami menunjukkan bahwa walaupun masyarakat lokal kadang kala terlibat dalam inisiatif perubahan tata guna lahan yang kami teliti, jarang

sekali mereka menjadi inisiatornya. Mereka juga jarang menjadi pengambil keputusan utama bahkan ketika mereka memiliki klaim hak tanah. Pengecualian terjadi pada kasus Hutan Kemasyarakatan di Kalimantan Barat. Walaupun diprakarsai oleh LSM, anggota masyarakat secara sadar terlibat dalam peran kepemimpinan sedemikian rupa sehingga mereka merasa memimpin proyeknya. Dalam kasus Hutan Kemasyarakatan Bokal Kumuo di Sangau, proses seperti ini hampir selesai, dengan asosiasi yang terlibat dan terinformasikan yang secara aktif mengelola hutan, bertemu dengan pemerintah dan merancang aplikasi pendanaan. LSM hanya dipanggil untuk memberikan dukungan. Pada kasus Laman Satong, LSM dan masyarakat memiliki visi yang serupa dan dalam proses membangun kapasitas masyarakat. Secara khusus, Bokal Kumuo tidak memiliki rencana penjualan karbon yang mendesak dan hanya berfokus mengelola hutan, sedangkan Laman Satong membutuhkan kemampuan teknis untuk pengukuran karbon dan negosiasi yang lebih dari sekadar kapasitas yang mungkin tidak serta merta tersedia di desa-desa.

LSM berperan penting dalam inisiasi Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa (Laman Satong dan Bokal Kumuo), areal hutan konservasi dan hutan lindung (BOS Mawas). Beberapa responden pemerintah dan masyarakat berpendapat bahwa inisiatif tersebut tidak bisa dilakukan tanpa LSM. LSM membantu menjembatani pemahaman antar pemerintah dan masyarakat, memberikan pelatihan kepada masyarakat, dan membantu menavigasi prosedur yang diperlukan untuk meluncurkan inisiatif dengan sukses. Dalam kasus hutan desa Laman Satong REDD+, LSM terus bekerja bersama masyarakat dalam mengelola dan mengakses sumber daya dari luar secara keseluruhan, khususnya yang berkaitan dengan penjualan karbon. Sebaliknya, pada kasus TNBBBR dan Proyek Konservasi dan Restorasi Lahan Gambut Katingan (KPRCP)⁷, responden masyarakat sangat kritis terhadap peranan LSM. Dalam kasus TNBBBR ini, masyarakat melihat keterpaduan WWF dengan otoritas Taman Nasional dapat memperkuat kemampuan pemerintah untuk menjalankan kekuasaan atas apa yang dipahami masyarakat sebagai Hutan Adat. Anggota masyarakat yang sama menyatakan bahwa LSM lainnya, seperti LBBT dan AMAN, yang lebih berfokus pada hak masyarakat dan aksi kolektif, berperan penting memobilisasi klaim mereka terhadap Taman Nasional. Namun, dalam kasus KFCP, penting untuk dicatat bahwa tidak semua LSM yang melaksanakan advokasi mampu memahami atau benar-benar mewakili pandangan seluruh masyarakat yang terlibat dalam proyek tersebut.

Peranan sektor swasta bervariasi pada kasus yang berbeda. Perusahaan adalah inisiator utama inisiatif tata guna lahan pada semua kasus perkebunan kelapa sawit dan proyek KPRCP REDD+. Dalam semua kasus ini, perusahaan memimpin pelaksanaan inisiatif selain juga memelihara hubungan dengan masyarakat dan pemerintah sampai batas tertentu. Perusahaan bergantung pada pemerintah untuk memperoleh hak tata guna dan otoritas pengelolaan lahan. Beberapa kasus kami menunjukkan bahwa hubungan ini penting dan rumit seperti yang terlihat pada tingkat pemerintahan yang berbeda dan rezim politik yang berubah. KPRCP menghadapi tantangan dalam hal memperoleh dukungan politik lokal dan dukungan tingkat nasional khususnya dari Kementerian Kehutanan yang menyetujui rata-rata setengah dari area konsesi yang diminta setelah penundaan yang lama. Beberapa perusahaan menyebutkan tantangan tersebut termasuk di antaranya menyeimbangkan akuntabilitas yang berbeda dan sering berlawanan dari beberapa aktor seperti investor, pemerintah, dan masyarakat. Akhirnya, salah satu perusahaan perkebunan kelapa sawit – PT CUS/JV – juga terlibat dalam inisiatif konservasi.

Singkatnya, semua LSM mendukung inisiatif konservasi tetapi memiliki hubungan yang berbeda dengan masyarakat, seperti yang akan kita lihat di bawah ini. Perusahaan swasta berada di belakang semua inisiatif perkebunan kelapa sawit dan juga satu lokasi REDD+. Kenyataannya, saat tiga perusahaan perkebunan kelapa sawit membuka lahan untuk membangun kebun, sementara yang lain bekerja di lahan yang terdegradasi dan membangun areal konservasi yang menimbulkan masalah dengan Badan Pertanahan Nasional karena konsesi dirancang untuk produksi kelapa sawit bukan untuk konservasi hutan (lihat lampiran). Perusahaan tersebut juga memiliki hubungan yang luar biasa dengan masyarakat di mana perusahaan tersebut bekerja (lihat Bagian 6). Negara mendukung inisiatif

7 KPRCP dipimpin oleh perusahaan swasta, tetapi melibatkan LSM, khususnya saat bekerja dengan masyarakat.

konservasi dan deforestasi di dalam dan lintas level. Hal ini biasanya melibatkan perbedaan sektoral, tetapi patut diperhatikan bahwa walaupun pemerintah kabupaten cenderung mendukung konversi hutan untuk perkebunan kelapa sawit dan investasi lainnya, satu bupati lain berdiri untuk mendukung konservasi dan menentang perkebunan kelapa sawit, meskipun kekurangan insentif ekonomi. Bukti-bukti pada bagian ini menunjukkan bahwa pentingnya *leadership* dimana pilihan ditentukan oleh individu atau ideologi mereka. Hal tersebut sangat penting ketika berbicara tentang mendukung konservasi atau alternatif rendah emisi.

5 Kebijakan dan praktik REDD+

Kendati kami mempertimbangkan serangkaian perubahan tata guna lahan, salah satu tujuan kami adalah untuk memahami kebijakan dan praktik yang relevan dengan REDD+. Bagian ini memberikan gambaran tentang REDD+ di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat serta sekilas perkembangan nasional yang relevan untuk memahami kemajuan REDD+ secara subnasional (lihat Indrarto, dkk. 2012).

Pada level nasional, diskusi REDD+ telah mendorong kajian pembagian kekuasaan pemerintah oleh berbagai pihak, berdasarkan harapan memperoleh otoritas keputusan tata guna lahan dan sumber-sumber pendapatan baru yang potensial. Pada saat yang sama, REDD+ telah mendorong banyak lembaga untuk mengembangkan strategi kolaborasi, seperti dicontohkan dalam Sistem *One Map*. Profil yang diberikan presiden terdahulu Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono kepada REDD+, termasuk posisi Indonesia sebagai tuan rumah *Indonesia-Australia Forest Carbon Partnership* ke-13, pada 2007 di Bali, menarik perhatian berbagai aktor internasional dan domestik, termasuk IAFCP dan pelaksana proyek KPRCP. Perjanjian berikutnya dan inisiatif yang digambarkan oleh Indrarto, dkk. (2012), termasuk pembentukan Satuan Tugas REDD+ nasional dan pengaturan pendanaan yang signifikan dengan pemerintah Norwegia, dibentuk untuk membangkitkan minat terhadap REDD+ dalam beberapa tahun terakhir.

Peraturan Presiden No. 25 Tahun 2011 mengamanatkan pembentukan Satuan Tugas REDD+ dan fase kesiapan REDD+ (Fase 1) yang berjalan dari 2012 sampai 2013. Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat telah menyusun strategi REDD+, tetapi saat laporan ini ditulis, strategi tersebut belum disahkan menjadi undang-undang. Kedua provinsi tersebut telah mengkonsentrasikan proyek dan aktivitas percontohan REDD+ pada lokasi khusus: area PLG di Kalimantan Tengah dan Kabupaten Kapuas Hulu di Kalimantan Barat, yang menjadi fokus kontribusi para pendonor REDD+. Mengacu pada indikator nasional, kemajuan kesiapan REDD+ meningkat secara signifikan di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat (BP REDD+ 2014).

Dalam studinya tentang perkembangan REDD+ di Kalimantan Tengah, Gallemore, dkk. (2014) mengidentifikasi rintangan diskursif yang menghambat kolaborasi antar aktor dalam skala pemerintahan yang berbeda mulai dari internasional sampai lokal. Di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat, studi kami mengidentifikasi hal-hal berikut sebagai hambatan yang signifikan dalam kolaborasi lintas-skala: penerapan pendekatan teknis dan nonlokal yang gagal menggabungkan pendekatan adat dan manajemen lahan; dan kesulitan menerjemahkan serta mengkomunikasikan konsep-konsep abstrak. Dalam wawancara yang kami lakukan, beberapa responden berpendapat bahwa pengetahuan ilmiah tentang manajemen sumber daya harus terintegrasi dengan lebih baik dengan pengetahuan dan praktik adat dan hal ini membutuhkan pihak eksternal dari pemerintah pusat dan institusi internasional yang memiliki kemauan lebih besar untuk mendengarkan ide dan pendekatan lokal.

Perencanaan dan persiapan terus berlangsung di kedua provinsi, meskipun banyak keraguan mengenai masa depan kebijakan dan pendanaan REDD+, khususnya terkait dengan pasar karbon. Tantangan pengimplementasian REDD+ semakin jelas dan telah ada kemajuan terkait pengembangan strategi dan uji coba proyek percontohan serta aktivitas provinsi. Namun, ada kekhawatiran di antara para aktor di kedua provinsi bahwa REDD+ mungkin tidak terealisasi; dan jika itu terjadi, mungkin akan tidak sesuai dengan kondisi lokal dan kompensasi (masyarakat lokal dan pemerintah kabupaten) akan jauh dari harapan. Aktor pemerintah subnasional prihatin tentang keputusan yang terpusat atau dibuat secara eksternal, dan yang terakhir ini menjadi sentimen umum di tingkat provinsi di Kalimantan Tengah, yang mencerminkan statusnya sebagai provinsi percontohan resmi, serta di tingkat kabupaten di Kalimantan Barat. Sehubungan dengan potensi REDD+ yang membawa perubahan mendasar yang akan melawan penyebab deforestasi dan perubahan tata guna lahan, kami menemukan bahwa lembaga subnasional dan koalisi aktor untuk mendukung perubahan tersebut belum ada, meskipun ada kesadaran yang muncul

Boks 4. Perspektif provinsi terhadap REDD+

Perubahan iklim merupakan permasalahan global yang memengaruhi semua orang, tetapi konsep dan istilah REDD+ abstrak dan sulit diterjemahkan ke dalam bahasa lokal. REDD+ dibentuk sebagai mekanisme tata kelola global yang berbasis pasar untuk mengurangi emisi karbon akibat deforestasi dan degradasi hutan (Humpreys 2008), tetapi pada praktiknya diartikan berbeda. Keragaman pandangan tentang REDD+ mencerminkan perbedaan agenda dan kepentingan para aktor dan level pemerintah, serta pengalaman yang berbeda dengan REDD+ sejauh ini.

Contohnya, ketika pengurangan emisi karbon masih dekat dengan arti REDD+ terhadap donor internasional dan investor swasta, emisi karbon menjadi kurang penting (dan lebih sulit dipahami) bagi masyarakat yang berada di lapangan. Hal ini sebagian karena masyarakat lokal dan pejabat pemerintah, LSM lokal maupun internasional, memiliki tujuan lebih dari sekadar karbon; juga sebagian karena keraguan apakah kita akan melihat munculnya pasar karbon internasional yang kuat dan tingginya permintaan atau jalur pendanaan lain bagi REDD+ dan strategi pembangunan rendah emisi.

Manfaat REDD+

- Khususnya, di kedua provinsi, hampir semua orang yang diwawancarai tentang REDD+ menyatakan bahwa penghidupan setidaknya sama pentingnya dengan pengurangan emisi karbon.
- Beberapa responden menekankan potensi manfaat lingkungan dari REDD+, seperti pencegahan kebakaran dan restorasi di daerah PLG.
- Kelompok-kelompok lain, terutama mereka yang mewakili masyarakat adat, melihat REDD+ sebagai kesempatan untuk memperkuat klaim tata guna lahan adat, harapan yang didukung oleh putusan terbaru Mahkamah Konstitusi tentang masalah ini. Baik aktor pemerintah maupun nonpemerintah mengakui relevansi kepastian tenurial lahan bagi masyarakat dan pengurangan konflik lahan, sembari mengakui bahwa ini memerlukan perhatian tingkat nasional.

Kritik terhadap REDD+

Banyak responden di kedua provinsi masih skeptis terhadap REDD+, sebagian karena tujuan dan manfaatnya masih belum jelas di tingkat nasional dan internasional. Pandangan mereka cenderung merefleksikan derajat dimana mereka terlibat dalam pengambilan keputusan atau sebagai penerima uang atau manfaat lain. Responden yang menyatakan bahwa mereka dikeluarkan dari pengambilan keputusan atau penerima manfaat cenderung melihat REDD+ lebih negatif dari responden lain.

- Salah seorang responden dari pemerintah tingkat provinsi dari Kalimantan Tengah mengatakan bahwa “perubahan iklim bukan karena masyarakat Dayak, tetapi karena dunia.” Dia, dan beberapa responden lainnya, menolak gagasan bahwa masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan harus mengatasi masalah yang bukan tanggung jawab mereka.
- Beberapa responden LSM di kedua provinsi mengkhawatirkan tentang politik tanah, tenurial lahan, dan hak karbon, mengesankan bahwa REDD+ dapat memunculkan konflik di antara masyarakat atau menyebabkan beban yang tidak adil.
- Banyak responden yang mengakui bahwa sebagian besar deforestasi diakibatkan oleh aktivitas komersial bukan para petani. LSM yang mengadvokasi masyarakat dan beberapa penentang REDD+ mengkritik REDD+ yang memusatkan tanggung jawab deforestasi pada masyarakat ketimbang para aktor pemerintah atau perusahaan yang lebih kuat.
- Baik di Kalimantan Barat maupun di Kalimantan Tengah, multipel aktor – seperti pejabat kabupaten, masyarakat dan LSM setempat mengatakan bahwa REDD+ telah menyalurkan uang kepada pemerintah, LSM internasional, dan konsultan yang memiliki keahlian teknis yang tinggi daripada untuk masyarakat lokal. Salah seorang pejabat kabupaten dari Kalimantan Barat mengatakan, “Uang REDD+ selalu digunakan oleh LSM (asing), bukan oleh masyarakat. Ini sangat membuat frustrasi.” Seorang responden nonpemerintah tingkat provinsi di Kalimantan Tengah mengungkapkan, “Lebih baik apabila uang tersebut dapat digunakan oleh orang lokal karena walaupun tidak digunakan secara efisien, kami masih melakukan pekerjaannya... Tetapi, jika uang tersebut diberikan ke Jakarta maka akan dikorupsi dan mereka tidak melakukan apa pun di lapangan.”
- Responden berbasis masyarakat di mana proyek REDD+ diimplementasikan khawatir tentang apakah karbon sebagai komoditas benar-benar berbeda dari jenis investasi lain, seperti perkebunan kelapa sawit, yang membutuhkan tanah. Mereka bertanya-tanya apakah hal itu akan benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat.

terhadap masalah tersebut. Bagi kami hal ini tidak hanya mencerminkan kurangnya koordinasi atau ketidakpastian mengenai insentif dan manfaat REDD+, tetapi juga merupakan kecenderungan aktor pemerintah nasional dan internasional yang berpengaruh yang lebih memilih struktur pengambilan keputusan dari atas ke bawah yang mengurangi risiko. Bab ini membahas kemajuan REDD+ di setiap provinsi, diikuti diskusi tentang kendala dan peluang bagi kebijakan dan proyek REDD+ subnasional.

5.1 Kemajuan REDD+ di Kalimantan Tengah

Kalimantan Tengah telah menyelenggarakan beberapa inisiatif percontohan REDD+ juga berpartisipasi dalam diskusi kebijakan yang diperhitungkan di multi-tingkat. Kalimantan Tengah menjadi provinsi percontohan REDD+ secara resmi pada 2010. Selama Fase 1 REDD+, 12 proyek percontohan diimplementasikan di daerah PLG. Proyek-proyek tersebut dimaksudkan sebagai inisiatif “kemenangan cepat” untuk menunjukkan kemajuan di lapangan dan sebagian besar terfokus pada penghidupan dan pengurangan kemiskinan, sementara aktivitas lainnya dikonsentrasikan pada pendidikan dan diseminasi informasi tentang REDD+ (Satuan Kerja REDD+ dan UNDP 2013; da Silva Hyldmo 2015). Proyek dan aktivitas tersebut diterapkan di wilayah PLG atas rekomendasi gubernur dalam jangka waktu yang sangat singkat. Pendanaan disediakan oleh pemerintah Norwegia dan dikelola oleh Badan Program Pembangunan PBB (UNDP) (lihat Boks 5 di bawah).

Sebagai bagian dari persiapan, Kalimantan Tengah telah mengajukan peta dan data dasar untuk pemantauan, pelaporan, verifikasi, serta tingkat acuan emisi. Selain itu, mereka juga mendirikan organisasi REDD+ tingkat provinsi (Komda, Komisi Daerah) dan mengembangkan Strategi Daerah (STRADA). Kantor Koordinasi PBB untuk REDD+ (UNORCID) membuka kantor percontohan sementara di Palangka Raya, Kalimantan Tengah, pada November 2011 untuk membantu penyebaran informasi dan koordinasi antar aktor provinsi dan antar tingkat provinsi dan nasional. Wawancara dengan aktor-aktor provinsi menunjukkan bahwa kantor ini tidak terintegrasi dengan struktur pemerintah provinsi dan koordinasi berfokus pada tingkat internasional dan nasional serta Kantor Gubernur.

Boks 5. Administrasi dana ke provinsi

Program Pembangunan PBB (UNDP) bertanggung jawab atas pengelolaan administrasi dan keuangan dana 1 miliar dolar AS yang dijanjikan oleh pemerintah Norwegia (melalui NORAD) berdasarkan surat pernyataan kehendak 2010. Sebesar 30 juta dolar AS telah digunakan selama Fase 1. Dalam wawancara pada Desember 2014, pejabat senior badan REDD+ nasional melaporkan bahwa sekitar 50 juta dolar AS telah dipakai melalui dua angsuran tambahan. Dana itu digunakan untuk mendukung reformasi di tingkat nasional serta kegiatan dan proyek-proyek di Kalimantan Tengah, berdasarkan statusnya sebagai provinsi percontohan resmi. Selama Fase 2 (‘Transformasi’), direncanakan menggunakan 150 juta dolar AS bagi 11 provinsi prioritas REDD+, termasuk Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat. Distribusi pendanaan untuk provinsi-provinsi tersebut belum ditentukan, tapi akan dialokasikan berdasarkan kesiapan dan kebutuhan yang telah diidentifikasi. Distribusi pendanaan lintas area prioritas yang berbeda juga belum ditentukan, yang berarti bahwa pendanaan untuk aktor masyarakat sipil lokal dibandingkan dengan organisasi pemerintah dan eksternal juga belum jelas. Sisa 800 juta dolar AS akan dialokasikan pada 2017 dan seterusnya, berdasarkan pembayaran berbasis kinerja. Sebagai tanggapan atas kritik pada Fase 1, pendanaan sejumlah kecil diberikan kepada organisasi-organisasi lokal pada 2014 melalui LSM tingkat nasional, Kemitraan. Jenis pendanaan jangka pendek yang melibatkan struktur komunikasi dan pencairan dana yang rumit antara Kemitraan dan organisasi lokal ini membuat LSM lokal tidak yakin tentang keterlibatan mereka dalam jangka panjang.

Pemerintah provinsi menyelesaikan STRADA pada akhir 2013 (lihat Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah 2013), dengan perwakilan dari pemerintah provinsi, masyarakat sipil, dan Universitas Palangka Raya (UPR) yang telah memberikan kontribusi untuk pengembangannya. Secara organisasi, REDD+ di Kalimantan Tengah dipimpin oleh Kantor Gubernur melalui Sekretariat Bersama (Sekber) sebagai cara untuk mendukung kerja sama antara tingkat nasional dan provinsi. Sekber didirikan sebagai organisasi sementara, gagasannya adalah setengah dari anggotanya berasal dari kantor REDD+ provinsi (Komda) dan setengah lainnya dari badan nasional (Kelompok Kerja Nasional REDD+, atau Satgas; dan Satuan Kerja REDD+). Sementara Komda diperkirakan akan digantikan oleh badan REDD+ provinsi yang baru, belum terjadi saat laporan ini ditulis dan belum jelas karena tanggung jawab pemindahan lembaga REDD+ terbaru ada di bawah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Komda telah memainkan peran penting sebagai perantara untuk REDD+ lintas skala dan sangat berpengaruh karena terdiri dari para kepala departemen (lihat Gallemore, dkk. 2014). Namun, menurut responden provinsi, tidak semua anggota memiliki pengetahuan atau mendukung REDD+. Misalnya, Badan Lingkungan Hidup Provinsi (BLH) memainkan peran sentral, sedangkan Dinas Kehutanan kurang terlibat; dan dinas-dinas yang mengawasi perkebunan dan pertambangan belum sepenuhnya terlibat. STRADA menggambarkan tujuannya sebagai berikut:

1. Memelihara kuantitas serta meningkatkan kualitas hutan dan lahan gambut.
2. Secara bijaksana meningkatkan penghidupan pengelola sumber daya hutan dan lahan gambut.
3. Meningkatkan swasembada masyarakat lokal dalam mengelola sumber daya alam dan dana.
4. Pelembagaan REDD+ dalam kerangka rencana aksi REDD+ sebagai prasyarat untuk pelaksanaan tiga misi tersebut di atas dan sebagai salah satu strategi kunci untuk keberhasilan pelaksanaan di Kalimantan Tengah (Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah 2013).

LSM lokal yang kami wawancarai merasa dikesampingkan selama Fase Persiapan REDD+ dan sangat kritis terhadap alokasi pendanaan untuk organisasi internasional besar seperti PBB dan badan-badan khusus. Multipel responden di tingkat provinsi, kabupaten, dan tingkat yang lebih rendah menyatakan bahwa mereka tidak cukup dilibatkan dalam pengambilan keputusan REDD+. Sementara itu, LSM lokal yang aktif secara politik dan memainkan peran advokasi yang kuat bagi masyarakat setempat tidak memiliki kapasitas untuk memenuhi persyaratan aplikasi dan pelaporan UNDP untuk mendapatkan akses pendanaan yang signifikan selama kegiatan Fase 1, tidak seperti lembaga PBB yang terlibat (FAO, ILO, UNESCO, UNOPS) dengan kurangnya pengalaman bekerja di provinsi. Selain itu, karena perkembangan sejak tahun 2010 lebih lambat daripada yang diperkirakan, REDD+ digambarkan sebagai sesuatu yang banyak dibahas dalam berbagai pertemuan dan lokakarya di Palangka Raya, tetapi dengan hasil yang sedikit di lapangan. Salah satu responden dari LSM setempat mengatakan, “Dalam Fase 1 ini ada UNDP, ILO, FAO – ini sangat lucu. Mereka merupakan organisasi-organisasi besar tapi melakukan kegiatan kecil yang dapat dilakukan oleh LSM lokal, dan keterlibatan mereka juga tentang politik anggaran dari orang PBB; ... Organisasi besar tahu bagaimana mengatur anggaran sesuai dengan standar UNDP, tapi hal ini tidak membantu organisasi lokal meningkatkan kapasitas mereka”.

Ketidakpercayaan dan kekecewaan terhadap pemerintah dan aktor eksternal juga terlihat dari para responden dari masyarakat. Seperti dikatakan oleh salah seorang dari mereka, “Jadi saat ini kami tidak benar-benar memercayai pemerintah, kami tidak percaya LSM dan kami tidak percaya organisasi. Saya takut bahwa di masa depan komunitas kami akan kehilangan kepercayaan terhadap setiap orang. Saya juga takut kami tidak percaya lagi pada hukum dan pemerintahan, dan pada akhirnya kami akan kembali ke hukum lama kami, yakni hukum adat. Kami hanya menggunakan hukum adat kami ketimbang hukum pemerintah.” Respons wawancara tersebut menggambarkan kurangnya partisipasi dan kepercayaan, serta apa yang dilihat sebagai monopoli pendanaan oleh organisasi nonlokal, menunjukkan bahwa legitimasi paling lemah adalah ketika proyek dan kegiatan diterapkan secara eksternal.

Wacana kebijakan nasional berfokus pada pengembangan pendekatan ‘yurisdiksional’ terhadap REDD+ sebagai cara untuk memperkuat kolaborasi lintas skala. Badan REDD+ Nasional (BPR) menandatangani nota kesepahaman (MoU) dengan pemerintah provinsi dan kabupaten di Kalimantan Tengah, sedangkan Kantor Gubernur mendukung MoU yang ditandatangani antara BPR dan tujuh pemerintah kabupaten pada akhir 2013⁸. Menurut Sekber, para bupati tersebut menandatangani nota kesepahaman atas rekomendasi resmi dari Gubernur, bukan karena pemahaman dan dukungan untuk REDD+. Kerangka kerja partisipasi pemerintah kabupaten dalam REDD+ belum dikembangkan.

REDD+ sedang mengalami transisi di tingkat nasional dan provinsi pada 2015. Gubernur saat ini, Teras Narang, menjadi sosok penting dalam memberikan dukungan politik untuk REDD+. Namun, beberapa responden menyatakan ini dapat berubah tergantung pada siapa yang terpilih sebagai gubernur berikutnya. Komda bersifat sementara dan tergantung pada dukungan gubernur, sedangkan pembentukan penggantinya – badan REDD+ tingkat provinsi - membutuhkan dukungan dari DPRD. Namun, anggota baru dewan terpilih pada 2014 dan mereka memiliki prioritas lain. Sumber tambahan dana publik memang muncul, tetapi organisasi besar tetap memiliki posisi lebih baik untuk mengambil keuntungan. Situasi ini menghadirkan risiko bahwa aktor lokal akan tetap memiliki kapasitas terbatas untuk menjalankan REDD+. Salah seorang responden LSM mengamati bahwa “kesenjangan sangat besar antara masyarakat lokal dan orang-orang yang datang dari luar, dan ada kegagalan karena segala sesuatunya berasal dari luar”.

5.2 Perkembangan REDD+ di Kalimantan Barat

Jika REDD+ di Kalimantan Tengah ditandai dengan pengembangan kebijakan proaktif di tingkat provinsi dan kegiatan proyek yang signifikan di beberapa kabupaten, Kalimantan Barat malah terlihat kurang kegiatan. Karena kegiatan percontohannya terfokus pada satu kabupaten (Kapuas Hulu), inisiatif lebih banyak dipimpin dan diatur oleh kabupaten daripada provinsi. Menurut pemimpin provinsi, gubernur terlibat lebih banyak dalam REDD+ pada 2013-2014, bekerja dengan Satgas GCF dan berusaha mengimplementasikan rencana provinsi menjadi aksi. Saat ini, rencana tersebut melibatkan kegiatan REDD+ di Ketapang, Kayong Utara, Kubu Raya, dan Mempawah di Kabupaten Pontianak, meskipun diskusi masih pada tahap awal.

Pada 2013, Satgas Kalimantan Barat (komite REDD+ provinsi) mengembangkan beberapa draft Strategi dan Rencana Aksi REDD+ provinsi (SRAP REDD+). Tim perumus terdiri atas perwakilan dari Dinas Kehutanan dan Badan Lingkungan Hidup tingkat provinsi, Bappeda, dan pakar dari UNTAN, universitas terbesar di provinsi tersebut. Dokumen tersebut telah dipresentasikan di depan umum dan di hadapan forum konsultasi para pakar, diskusi kelompok terfokus, dan konsultasi publik. Versi final telah diterbitkan pada Desember 2013 dan secara resmi diadopsi melalui Keputusan Gubernur No. 437/BLHD/2013. SRAP REDD+ bertujuan memandu kebijakan sumber daya alam dan pengambilan keputusan sesuai dengan hukum nasional; menjadi acuan bagi pengurangan emisi; dan menjembatani inisiatif REDD+ nasional, perencanaan provinsi, dan strategi pengurangan gas rumah kaca. Sasaran utamanya adalah:

1. Mengurangi emisi akibat deforestasi dan degradasi hutan dan lahan gambut;
2. Mengoptimalkan perdagangan karbon melalui konservasi, pengelolaan, rehabilitasi dan restorasi hutan;
3. Meningkatkan kesejahteraan dan perekonomian penduduk setempat, perlindungan keanekaragaman hayati dan jasa ekosistem (Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat 2013).

8 Tujuh pemerintah kabupaten atau kota di Kalimantan Tengah yang menandatangani MoU dengan Badan REDD+ Nasional adalah Pulang Pisau, Kapuas, Barito Selatan, Katingan, Kotawaringin Timur, Murung Raya dan Gunungmas (lihat <http://www.reddplus.go.id/mou-provinsi>).

Proses pengembangan SRAP REDD+ membantu memperkuat artikulasi tata kelola multilevel sampai batas tertentu, terutama di jajaran kementerian tingkat provinsi, departemen tingkat kabupaten, dan Strategi REDD+ Nasional. Didorong oleh pemerintah dan pemangku kepentingan akademis, proses tersebut menyatukan multipel aktor untuk membahas masalah umum dan mengembangkan rencana akhir sesuai dengan kepemimpinan SRAP REDD+ dari berbagai latar belakang. Aktor di bawah tingkat provinsi, rupanya, merasakan sedikit terlibat. Meskipun beberapa dari mereka menghadiri dengar pendapat publik tentang REDD+ di Pontianak, ibukota provinsi, sebagian besar tidak terlibat dalam pengembangan strategi, dan beberapa orang di tingkat kabupaten merasa bahwa konsultasi itu tidak memadai dalam mewakili perspektif mereka di SRAP tersebut. Mungkin fokus lebih pada Kapuas Hulu, di mana sebagian besar lokasi percontohan REDD+ berada, tapi kabupaten tersebut tidak dimasukkan secara langsung dalam penelitian kami.

Sejumlah LSM diundang untuk memberikan masukan pada beberapa tahap, meskipun beberapa terus bersikap kritis terhadap REDD+, terutama WALHI, jaringan LSM nasional yang peduli terhadap isu-isu lingkungan. Secara khusus, WALHI menentang komodifikasi hutan melalui penjualan karbon. AMAN, organisasi yang bergerak dalam memperjuangkan hak masyarakat adat, berhati-hati terhadap REDD+ dan berargumentasi bahwa isu-isu tenurial tanah adat belum cukup dibahas dalam SRAP tersebut. AMAN menyebut posisinya sebagai “tidak ada hak, tidak ada REDD+,” bukan sebagai anti-REDD+. Secara keseluruhan SRAP berfokus terutama pada isu-isu lingkungan. Meskipun penghidupan disebutkan dalam sasaran, tenurial lahan tidak termasuk.

Tidak jelas bagaimana pejabat Kalimantan Barat akan berkoordinasi dengan pemerintah nasional yang ada di REDD+ karena Badan REDD+ Nasional belum menandatangani MoU atau kesepakatan kemitraan dengan provinsi atau kabupaten. Kelompok kerja permanen belum terbentuk, sepertinya masih harus menunggu pemerintahan presiden baru. Sementara itu, komite REDD+ provinsi mencari pembeli karbon independen yang bebas dari keputusan tingkat nasional. Salah satu pemimpin kunci di provinsi ini menyarankan agar inisiatif subnasional memiliki pengaturan sumber karbon yang lebih fleksibel dari pengaturan pemerintah nasional. Menurut pemimpin provinsi, keanggotaan Satuan Tugas GCF, yang memungkinkan komunikasi gubernur-ke-gubernur, memungkinkan provinsi mengembangkan rencana REDD+ sendiri dengan beberapa tingkat otonomi sembari membuat hubungan dengan para pemangku kepentingan internasional, meskipun areal di mana banyak inisiatif REDD+ berlangsung ada di bawah otoritas nasional.

Pada saat penelitian ini dilakukan, ada sejumlah proyek percontohan REDD+ di beberapa kabupaten, sebagian besar dari mereka ada di Kapuas Hulu, yang ibukota kabupatennya telah ditetapkan sebagai kabupaten konservasi. Menurut versi terbaru bahasa Inggris SRAP REDD+, proyek yang sedang berjalan termasuk Hutan Produksi; penebangan ramah lingkungan (RIL); Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO); Hutan Kemasyarakatan; desa hutan; FLEGT (Penegakan Hukum, Tata Kelola, dan Perdagangan Hutan), pencegahan kebakaran, perlindungan orangutan, hutan keramat dan agroforestri, dll. Sumber pendanaan internasional termasuk di antaranya Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat, Badan Kerjasama Internasional Jepang, WWF dan International Tropical Timber Organization.

Beberapa kritikus dari masyarakat sipil mencatat bahwa SRAP REDD+ memerlukan pengawasan pelaksanaan dan koordinasi. Tidak jelas juga bagaimana atau apakah hal itu akan memengaruhi perencanaan provinsi dan kabupaten. SRAP REDD+ dipimpin oleh Badan Lingkungan Hidup tingkat provinsi, sementara perencanaan tata ruang, yang mencakup lingkungan tetapi berfokus utama pada hutan, pertambangan dan pertanian, dipimpin oleh Bappeda. Rencana tata ruang dan wilayah (RTRW) provinsi belum selesai karena perbedaan pendapat pejabat RTRW provinsi dan beberapa kabupaten. Rancangan terbaru dari RTRW provinsi banyak dikritik karena tidak mengenali masalah yang menjadi fokus SRAP REDD+, yaitu hutan, lingkungan, perkebunan, keberlanjutan dan pertumbuhan kota (Lembaga Gemawan dan ICW 2013). Sebuah dokumen perencanaan ketiga, Kajian Lingkungan Hidup Strategis atau KLHS, dimandatkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup. KLHS adalah kajian diri tingkat kabupaten tentang sejauh mana pemerintah daerah sejalan dengan kebijakan dan program

lingkungan. Seperti RTRW kabupaten, KLHS harus disetujui oleh pemerintah provinsi. Di Ketapang, pejabat kabupaten mengambil kepemilikan (draft) KLHS, tapi mengatakan bahwa mereka tidak terlibat banyak dengan SRAP dan bahwa RTRW kabupaten mereka belum diterima oleh provinsi.

Setiap dokumen merepresentasikan perspektif yang berbeda dan semuanya memengaruhi perencanaan tata guna lahan, meskipun tidak jelas bagaimana perencanaan-perencanaan ini akan berjalan dalam praktiknya. Aktor yang paling berpengaruh dalam perencanaan tidak selalu menjadi yang paling berpengaruh pula atas keputusan tata guna lahan yang diperlukan dalam pelaksanaan⁹.

5.3 Hambatan dan peluang REDD+

Sebagian besar manfaat yang terkait dengan REDD+ di lokasi penelitian kami di kedua provinsi tersebut adalah nonmoneter dan satu-satunya penjualan karbon yang teridentifikasi pada saat penelitian dilakukan adalah proyek Konsesi Restorasi Ekosistem REDD+ lain di Kabupaten Seruyan, Kalimantan Tengah¹⁰. Lokasi REDD+ dalam penelitian kami termasuk salah satu proyek Hutan Desa kecil di Laman Satong, Kalimantan Barat dan dua lokasi yang jauh lebih besar di Kalimantan Tengah (kasus KFCP dan KPRCP). Meskipun lokasi tersebut tidak sebanding, tetapi mendukung analisis kami tentang dinamika tata kelola multilevel dalam REDD+. Bersamaan dengan inisiatif lain yang dianggap 'lokasi dengan emisi karbon yang menurun' dalam penelitian kami, ini menunjukkan sebuah campuran pola dasar REDD+ (lihat Angelsen, dkk. 2012; Ravikumar, dkk. 2015b). KFCP dipimpin oleh tim bilateral pemerintah Indonesia dan Australia dan memiliki struktur organisasi yang rumit dibandingkan dengan KPRCP. Meskipun KPRCP dan Laman Satong sama-sama dimaksudkan untuk menghasilkan pendapatan dari penjualan kredit karbon, KPRCP dikelola oleh perusahaan swasta sedangkan Laman Satong difasilitasi oleh Flora dan Fauna Internasional (FFI), LSM internasional dengan persepsi kepemilikan proyek yang lebih kuat di masyarakat dibandingkan dengan KPRCP.

KFCP dilaksanakan dengan keterlibatan pemerintah pusat melalui IAFCP. Pemerintah provinsi dan kabupaten juga terlibat. Dalam KPRCP, untuk memperoleh izin konsesi restorasi ekosistem (ERC) melibatkan semua tingkat pemerintahan di bawah wewenang Kementerian Kehutanan. Laman Satong relatif kecil, tetapi merupakan bagian dari kelompok proyek Hutan Desa yang lebih besar dengan tujuan yang sama yang dilaksanakan oleh FFI, yang sebagian besar bekerja dengan pemerintah kabupaten dan kecamatan, selain masyarakat. Analisis proses dan legitimasi hasil antara kasus-kasus ini menunjukkan bahwa masyarakat di desa merasakan tingkat legitimasi yang lebih tinggi dalam proyek Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat yang dijalankan oleh FFI daripada dua proyek besar lainnya. Proyek-proyek yang lebih besar, terutama KFCP, tidak bisa lepas dari kompleksitas dinamika multilevel dan multisektoral yang lebih besar terkait dengan pengaturan pelaksanaan keuangan dan kelembagaan proyek.

Penduduk desa di Lamong Satong merasakan kepemilikan proses dan hasil yang tinggi. Seperti mitra mereka di Kalimantan Tengah, mereka belum menjual karbon, tetapi harapan telah terbentuk dari awal. Mereka terlibat dalam pemetaan partisipatif, pembuatan peraturan dan pengelolaan kawasan hutan, dan kami menemukan sedikit ketidakpuasan dalam prosesnya. Ketika ditanya siapa yang memimpin prosesnya, responden dari desa-desa menjawab "Kami yang melakukan." Setelah diklarifikasi, termasuk dalam kata 'kami' adalah para ketua adat, pejabat terpilih, dan sekelompok pemuda.

9 Merger yang dilakukan pada 2014 untuk membentuk Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mungkin telah mempersempit kesenjangan di tingkat nasional sampai batas tertentu, tetapi provinsi dan kabupaten, misalnya, masih memiliki Badan Lingkungan Hidup yang bertanggung jawab untuk REDD + dan Dinas Kehutanan bertanggung jawab untuk hutan yang dikendalikan secara nasional.

10 Perusahaan Konservasi Rimba Raya (RRC) memegang Izin Konsesi Restorasi Ekosistem (sesuai KPRCP) dan kredit karbon terverifikasi (VCS dan CCBA) yang diterbitkan pada 2013 dan 2014 (Indriatmoko, dkk. 2014a). Kredit dilaporkan telah dijual dari 2013.

Meskipun ada keraguan tentang REDD+ di kedua provinsi, selain oposisi dari beberapa aktor, kekesalan hanya tampak di Kalimantan Tengah. Di kedua provinsi, REDD+ secara umum dilihat lebih dari sekadar tentang emisi karbon, dengan penghidupan sebagai pertimbangan penting. Selama Fase 1 pelaksanaan proyek dan kegiatan di Kalimantan Tengah, fokusnya adalah pada penghidupan dan pengentasan kemiskinan di tingkat masyarakat. Namun ada kekhawatiran khusus karena kekuasaan atas keputusan dan sumber daya yang dimiliki oleh aktor eksternal, yang memengaruhi legitimasi proses REDD+ dan menghambat 'kepemilikan lokal'. Eksklusi yang dirasakan aktor lokal menyebabkan pertentangan yang lebih luas terhadap multi-tingkat REDD+ dan juga memperkuat pandangan skeptis dari para pemimpin dan organisasi masyarakat. Meskipun rencana strategis REDD+ (STRADA dan SRAP) secara eksplisit menyebutkan kesejahteraan masyarakat dan memiliki beberapa tujuan sekunder untuk mengembangkan penghidupan, tetapi tidak memberikan mandat yang jelas bagi masyarakat untuk memiliki kekuatan yang lebih besar atas pengambilan keputusan atau untuk mengatasi masalah kepastian tenurial lahan. Sebaliknya, LSM lokal berpendapat bahwa fokus pada penghidupan dan masyarakat menyatakan bahwa masyarakat bertanggung jawab atas deforestasi, mengalihkan perhatian dari penyebab dan pemicu deforestasi yang terkait dengan paradigma ekonomi yang dominan dan penggunaan lahan skala besar lainnya. Pada saat yang sama, saat kepentingan perusahaan dimasukkan ke dalam proses perencanaan¹¹ (sering berbeda di tingkat provinsi dan kabupaten, menyebabkan ketidaksepakatan tentang alokasi lahan), kepentingan masyarakat tidak dimasukkan (lihat Rencana Induk Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, atau MP3IE).

Akhirnya, meskipun pemerintah kabupaten lebih terlibat dalam REDD+, mengingat jumlah dana publik yang diberikan saat ini relatif kecil, mereka kemungkinan akan terus bergantung pada pendapatan dari pertambangan dan perkebunan (Irawan, dkk. 2013). Dinamika ini menunjukkan akan sangat sulit mengatasi penyebab deforestasi yang lebih besar, terutama yang didorong oleh aktor kuat dan kaya.

11 Paling tidak ketika pemangku kepentingan berkonsultasi dalam proses perancangan.

6 Proses multilevel dan hasilnya bagi masyarakat

Agar gagasan seperti REDD+ atau opsi lain meningkatkan alternatif emisi rendah karbon bisa berhasil, mereka akan sangat bergantung pada kepatuhan sukarela dan legitimasinya perlu diterima secara luas. Dalam konteks penelitian ini, legitimasi proses dan hasil dipaparkan pada kejadian yang mengarah dan menyebabkan perubahan tata guna lahan, termasuk inisiatif pembagian manfaat secara transparan, efektif, efisien dan berkeadilan. Legitimasi proses – atau prosedural – terkait dengan apa yang dikenal sebagai partisipasi (Schroeder 2008) atau keadilan prosedural (Sikor 2013), mempertimbangkan keterlibatan pemangku kepentingan terdampak dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi mereka. Legitimasi hasil merujuk pada hasil proses dan cakupan yang dipandang ‘adil’. Hal ini mencakup catatan distribusi manfaat dan beban di antara, dan pengakuan, kelompok dan individu, serta dampaknya pada lingkungan (lihat Sikor 2013). Dengan alasan ini, ‘pengakuan’ mengarah pada upaya membalikkan gagasan ketidakadilan kultural, yang mungkin disangkal individu atau kelompok partisipasi dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi mereka (Fraser 2009).

Debat konservasi-pembangunan dipicu oleh perbedaan konsepsi legitimasi hasil: apa yang sah menurut sebagian aktor dari perspektif lingkungan mungkin tidak sah dari perspektif penghidupan; dan sebagian mungkin memandang keadilan lebih penting daripada efektivitas atau efisiensi. Perspektif tersebut mencerminkan perbedaan nilai dan aspirasi aktor berdasar latar belakang, pengetahuan dan pengalaman. Walaupun terdapat kesepakatan luas bahwa REDD+ harus efektif, efisien dan berkeadilan, interpretasi dan bobot relevansi terhadap kondisi tersebut cukup beragam. Meningkatnya fokus pada hak masyarakat juga mencerminkan tekanan dari LSM dan kelompok hak adat pada level internasional dan nasional yang bertujuan menyuarakan mewakili masyarakat adat yang seringkali tidak memiliki hak yang adil dalam REDD+ dan negosiasi tata guna lahan lainnya (lihat Holmgren 2013; Howell 2014).

Penelitian kami mengeksaminasi legitimasi proses dan hasil dari perspektif aktor pada beragam level dalam proses perubahan tata guna lahan. Di bagian ini, bagaimanapun, penekanan utama kami adalah pada mereka yang paling terdampak oleh perubahan atau usulan nyata di lapangan: masyarakat berbasis hutan dan perdesaan. Masyarakat tersebut umumnya disebut sebagai aktor utama, tetapi peran dan pengaruh mereka seringkali ditempatkan dalam agenda kebijakan dan program sebagai subyek bukan agen perubahan.

Bagian ini diorganisasikan seputar temuan utama di level masyarakat dan dibagi dalam tiga bagian. Pertama, menyajikan ringkasan manfaat dan beban dalam inisiatif, dengan perhatian khusus pada tenurial lahan; kedua, menganalisis legitimasi proses dan hasil seluruh kasus; dan ketiga adalah diskusi pembelajaran untuk REDD+.

6.1 Manfaat dan beban

Dalam konteks REDD+, ‘pembagian manfaat’ terkait dengan insentif untuk mendorong perubahan perilaku atau kompensasi terkait larangan yang bertujuan untuk mengurangi emisi karbon (dari deforestasi dan degradasi hutan). Manfaat dapat mencakup pengganti atau transfer uang atau aset nonmoneter sesuai dengan biaya (termasuk biaya peluang) atau klaim berbasis hak (Luttrell, dkk. 2013). Dalam studi kasus, kami menemukan manfaat (Tabel 5) dan beban (Tabel 6) terkait dengan semua jenis inisiatif tata guna lahan (lihat Myers, dkk. 2015 untuk lebih detail). Dalam banyak kasus, masyarakat memandang manfaat yang mereka terima merupakan kompensasi yang tidak

Tabel 5. Manfaat bagi masyarakat dalam studi kasus

	Kalimantan Tengah					Kalimantan Barat				
	Penurunan emisi karbon		Peningkatan emisi karbon		Penurunan emisi karbon		Peningkatan emisi karbon			
Jenis manfaat	KFCP (REDD+)	KPRCP (REDD+)	BOS Mawas	PT CK1	PT GAL	TNBBBR	Laman Satong (REDD+)	Bokal Kumuo	Landau Leban	PT CUS/JV
Uang langsung	Ya	Belum	Tidak ada	Kompensasi dibayar pada individu atas lahan	Kompensasi dibayar pada individu atas lahan	Tidak ada	Belum	Tidak ada	Kompensasi dibayar pada individu atas lahan	Pembayaran langsung plasma pada masyarakat
Pekerjaan dan penghidupan	Kerja sementara, revegetasi, membendung kanal kecil, paket penghidupan	Belum	Pekerjaan terbatas, mikrofinansial, temak, bibit padi	Pekerjaan dan pinjaman untuk perkebunan plasma	Pekerjaan dan pinjaman untuk perkebunan plasma	Kerja sementara, manfaat penghidupan yang ditolak masyarakat	Pekerjaan dan bibit, modal awal usaha	Bibit	Pekerjaan dan pinjaman untuk perkebunan plasma	Pekerjaan dan ikan, bibit dan pembibitan; pinjaman untuk perkebunan plasma
Peningkatan kapasitas	Pelatihan dan penghidupan, dukungan kelembagaan, perencanaan tata guna lahan desa	Pelatihan petani dan pemetaan partisipatoris	Koperasi kredit, literasi keuangan, pendidikan petani, akses pasar karet	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Bermacam pelatihan penunjang penghidupan dan pengelolaan hutan	Pelatihan koperasi dan pengelolaan hutan	Untuk karyawan (tentang bagaimana mengerjakan perkebunan kelapa sawit)	Pelatihan pertanian, pelatihan keuangan usaha kecil dan ketenagakerjaan
Infrastruktur dan peralatan	Bendung kanal tidak selesai	Tidak ada	Tidak ada	Akses sangat terbatas pada peralatan	Akses terbatas pada peralatan	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Truk perusahaan	Sekolah, perumahan guru, masjid, jalan, air, listrik, akses peralatan berat
Akses lahan dan kepastian tenurial	Kemajuan ke arah formalisasi	Kemajuan ke arah formalisasi	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Formalisasi hak akses	Formalisasi hak akses	Tidak ada	Tidak ada
Akses sumber daya alam dan manfaat lingkungan	Konservasi lahan gambut dan rehabilitasi	Konservasi lahan gambut	Konservasi lahan gambut	Tidak ada	Tidak ada	Lingkungan terlindung, tetapi tidak bisa diakses masyarakat	Formalized forest use, forest protection, reforestation	Formalized forest use, forest protection, reforestation	No	Protected forest, reforestation
Lain-lain	Tidak ada	Dukungan untuk guru fora	Dukungan untuk guru fora	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Program beasiswa, dukungan untuk guru

Tabel 6. Beban masyarakat dalam studi kasus

Jenis beban	Kasus Kalimantan Tengah				Kasus Kalimantan Barat								
	Penurunan emisi karbon	BOS Mawas (Konservasi)	PT CKI (Perusahaan perkebunan kelapa sawit)	PT GAL (Perusahaan perkebunan kelapa sawit)	TNBBBR (Konservasi)	Laman Satong (Hutan Desa, KEMASARAKATAN) REDD+)	Bokal Kumuo (Hutan KEMASARAKATAN)	Landau Leban (Perusahaan Perkebunan kelapa sawit)	PT CUS/ JV ^a (Perusahaan Perkebunan kelapa sawit)				
Menurunnya kepastian tenurial lahan	KFCP (REDD+)	KPRCP (REDD+)	Potensial	Tidak langsung (melalui pembentukan KPHL)	Ya	Ya	Ya	Klaim adat lebih sulit di Taman Nasional	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada		
Menurunnya akses lahan	Tidak ada	Potensial (proponen harus memenuhi syarat izin ERC ^b)	Tidak ada	Ya, karena zona konservasi	Ya, menurunnya akses pada aktivitas pertanian	Ya, menurunnya akses pada aktivitas pertanian	Ya, menurunnya akses pada aktivitas pertanian	Dikeluarkan dari klaim tanah adat	Minor (aktivitas terbatas, kini diawasi)	Minor (aktivitas lahan terbatas, kini diawasi)	Minor (aktivitas lahan terbatas, kini diawasi)	Sebagian dusun kini berkurang kapasitas pertaniannya	Kayu: Ya Sawit: Tidak Lahan tidak digunakan masyarakat
Lingkungan	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Potensi masalah air dan risiko kebakaran akibat dekat dengan lahan gambut	Ya, masalah terkait pupuk dan pembasmi hama	Ya, masalah terkait penggunaan pupuk dan pembasmi hama	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Masalah air terkait dengan penggundulan untuk perkebunan kelapa sawit	Kayu: Ya (deforestasi) Sawit: Tidak
Sosial	Beberapa konflik terkait pembayaran	Potensial	Potensial	Beberapa konflik terkait batasan akses, khususnya di dusun Tuanan di Kapuas, dimana kamp penelitian dibangun	Minor – keresahan sosial dan indikasi penyelesaian atas transaksi oportunistik	Ya – konflik akibat hilangnya lahan dan kegagalan kompensasi yang sesuai atau pembagian manfaat dalam jangka waktu tertentu	Ya – konflik akibat hilangnya lahan dan kegagalan kompensasi yang sesuai atau pembagian manfaat dalam jangka waktu tertentu	Identitas kultural terkait hutan	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Konflik dalam masyarakat	Tidak ada
Ekonomi	Tidak ada	Potensial	Potensial	Ya, hilangnya aktivitas penghidupan akibat zona konservasi dan kawasan lindung lain	Kehilangan lahan pertanian	Kehilangan lahan pertanian	Kehilangan lahan pertanian	Kehilangan minor penghasilan dari hutan	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Hilangnya lahan pertanian; harga pangan meningkat	Tidak ada

a Kayu' merujuk pada periode sebelumnya ketika lokasi digunduli oleh perusahaan penanaman sebelum kehadiran perusahaan perkebunan kelapa sawit (lihat Lampiran).

b Konsesi restorasi ekosistem.

memadai dibanding beban. Suara masyarakat juga kurang kuat di banyak proses negosiasi pengaturan pembagian manfaat.

Perlu dicatat, pembayaran tunai langsung hanya dibayarkan di satu dari tiga kasus REDD+ pada saat penelitian, sementara pembayaran seperti itu dikaitkan di seluruh empat lokasi perusahaan perkebunan kelapa sawit. Sebagian besar inisiatif untuk menurunkan emisi menyediakan manfaat nonmoneter seperti pekerjaan dan dukungan penghidupan (lima dari enam), peningkatan kapasitas (lima), perbaikan akses lahan dan kepastian tenurial (empat) dan akses ke sumber daya alam atau manfaat lingkungan lain (seluruh 6). Di lokasi perusahaan perkebunan kelapa sawit, seluruhnya memberi akses infrastruktur atau peralatan dan beberapa pekerjaan atau dukungan penghidupan; dua di antaranya menyediakan peningkatan kapasitas; satu memberi manfaat lingkungan; dan tidak ada yang meningkatkan kepastian tenurial lahan.

Seluruh lokasi terkait dengan beban, walaupun tidak mengejutkan bahwa ada yang porsinya kecil di dua desa/masyarakat pengelola hutan. Beban lingkungan ditemukan hanya di lokasi perkebunan kelapa sawit (di tiga dari empat dan di keempat sebelum datangnya perusahaan perkebunan kelapa sawit).

Semua lokasi mengalami masalah ketidakpastian tenurial lahan aktual atau potensial. Akses lahan tereduksi pada tingkat tertentu kecuali KFCP. Termasuk pula dampak ekonomi di tiga perkebunan kelapa sawit akibat hilangnya lahan pertanian dan hilangnya sebagian kawasan lindung di tiga lokasi inisiatif penurunan emisi. Konflik sosial dan beban sosial lain ditemukan di sebagian besar lokasi di Kalimantan Tengah, selain lokasi perkebunan kelapa sawit dan konservasi di Kalimantan Barat.

Secara umum, perusahaan perkebunan kelapa sawit hanya memberi manfaat langsung berupa uang, walaupun dalam tiga kasusnya mereka hanya memberi satu kali pembayaran dan di dua lainnya mengurangi kepastian tenurial lahan. Inisiatif penurunan emisi terbaik adalah dalam hal pembangunan kapasitas dan meningkatkan kepastian tenurial lahan. Dampak negatif lingkungan hanya terkait tiga kasus perusahaan perkebunan kelapa sawit. Namun, pengecualian menunjukkan bahwa hasilnya tidak dapat dipungkiri: perkebunan kelapa sawit tidak selalu bermasalah bagi hutan atau masyarakat, dan inisiatif konservasi tidak selalu bermanfaat bagi masyarakat. Lokasi perusahaan perkebunan kelapa sawit PT CUS/JV memberi manfaat substansial dan memiliki hubungan kerja istimewa dengan masyarakat, menurut banyak responden (lihat Boks 6). Dengan pertimbangan dampak lingkungan, perusahaan membangun perkebunan di lahan terdeforestasi dan juga menciptakan areal Hutan Lindung. Sementara lokasi TNBBBR menimbulkan konflik dengan masyarakat, yang menolak satu-satunya tawaran manfaat untuk mempertahankan klaim hak adat di areal yang kini terlarang bagi mereka (Myers dan Muhajir 2015). Baik areal konservasi maupun perkebunan kelapa sawit dikaitkan dengan konflik.

Tenurial lahan adalah masalah mendasar yang dekat pada inti politis di semua analisis studi kasus dalam laporan ini (lihat Boks 7). Siapa pemegang kekuasaan dalam proses keputusan tata guna lahan akan memengaruhi siapa yang memiliki hak atau kendali akses lahan, siapa yang mendapat manfaat dari inisiatif tata guna lahan dan bahkan kemungkinan tata guna lahan itu sendiri. Di Indonesia, pengakuan hak adat menjadi masalah yang sangat politis, dan perkembangan terakhir memberi implikasi besar bagi REDD+ dan pembagian manfaatnya. Walaupun aturan Mahkamah Konstitusi terbaru¹² memunculkan harapan bahwa klaim adat atas lahan hutan akan diberikan pijakan legal, masih belum jelas apa artinya peraturan ini bagi para pengklaim adat. Dalam studi kasus, legitimasi pengaturan pembagian manfaat dikompromikan dan hasilnya akan lebih bermasalah ketika klaim masyarakat diabaikan (lihat Myers, dkk. 2015).

12 Keputusan pertama, MK 34, adalah bahwa hak seluruh masyarakat harus dihargai dan dilindungi dalam implementasi kontrol negara atas hutan (MK34/PUU-IX/2011). Kedua, adalah MK 35 (MK35/PUU-X/2012) yaitu pengakuan Hutan Adat sebagai kategori baru hutan swasta. Sejalan dengan hutan negara, dan hutan swasta perlu diakui sebagai salah satu jenis tenurial lahan dalam kawasan hutan nasional. Ketiga, MK 45 (MK45/PUU-IX/2011) mengubah makna kawasan hutan meliputi hanya wilayah yang sudah diperiksa melalui proses penetapan.

Boks 6. Pilihan implementasi memengaruhi hasil bagi masyarakat dalam skema perkebunan kelapa sawit

Operasi perkebunan kelapa sawit komersial di Indonesia dilakukan dalam skema inti-plasma^a, yang dimulai oleh perusahaan milik pemerintah untuk berbagi keuntungan dengan pemilik tanah adat pada 1970-an (lihat Martin, dkk. 2013). Dalam skema ini, petani di masyarakat diberikan 20% lahan di bawah perkebunan perusahaan dan juga dalam izin pemanfaatannya (HGU), atau di luar itu termasuk di wilayah tanah adat asalkan sepanjang area tersebut ditetapkan sebagai APL dan bisa untuk pengembangan perkebunan. Perusahaan (dalam skema ini disebut inti) dipandang sebagai inti operasi dan petani yang terlibat dalam kemitraan melalui koperasi yang mewakili mereka, memiliki 20% saham perkebunan. Petani plasma diberikan minimum 2 ha lahan per kepala keluarga. Sebanyak 1 ha harus dicadangkan oleh petani plasma untuk menanam tanaman pangannya sendiri, artinya pemegang HGU harus menanam sedikitnya 11 ha kebun kelapa sawit untuk tiap kepala keluarga yang memenuhi syarat untuk berpartisipasi dalam skema ini: dua untuk tiap petani plasma, delapan untuk perusahaan, dan satu untuk pertanian. Pada 2006, hampir separuh dari perkebunan kelapa sawit Indonesia beroperasi dengan skema ini (Budidarsono, dkk. 2013). Kami menemukan bahwa aturan pembagian manfaat ini diterapkan secara inkonsisten, bukan karena aturan lokal bertentangan dengan aturan pembagian manfaat nasional, tetapi lebih karena tiap proyek perkebunan kelapa sawit berbeda cara penerapannya. Empat kasus perusahaan perkebunan kelapa sawit tertutup, hanya satu – PT CUS/JV yang memfungsikan pengaturan inti-plasma. Perusahaan lain masih di bawah batas operasional tiga tahun sebelum pembayaran harus dilakukan, atau telah melewati periode itu tanpa membayar. Di tiga kasus, perkebunan memicu konflik dengan masyarakat, sebagian besar soal klaim lahan. Di sebagian masyarakat, sengketa ini tertunda, sementara di tempat lain menciptakan ketidakpuasan mendalam di masyarakat. Pemimpin Landau Leban dilaporkan “dihentikan secara agresif oleh polisi” ketika mereka pergi ke kantor perkebunan untuk minta bertemu, dan beberapa lainnya memiliki kisah yang sama. Indikasi ini menunjukkan bahwa tidak ada kemitraan namun justru semacam permusuhan yang disesalkan pihak PT CUS/JV yang dianggap sebagai hal yang sangat biasa dalam industri ini. PT CUS/JV melakukan pendekatan konsultatif dengan masyarakat yang membuat beberapa anggota masyarakat menggambarkan perusahaan sebagai “mitra kami”. Ketika ditanyakan bagaimana mereka mampu merumuskan hubungan konstruktif dengan perusahaan sementara banyak perkebunan kelapa sawit lain mengalami ketegangan hubungan dengan masyarakat, seorang manajer senior menjawab, “Ini tentang siapa kami sebagai perusahaan.”

a Undang-undang yang relevan untuk skema inti-plasma (yang berubah seiring waktu) mencakup Undang-Undang Perkebunan 18/2004; Keputusan Menteri Pertanian No. 333/Kpts/KB.510/6/1986 mengenai perkebunan rakyat (PIR –Trans); Keputusan Menteri Pertanian dan Menteri Koperasi Usaha Kecil Menengah No. 73/Kpts/OT.210/2/98 terkait skema kredit masyarakat dan koperasi (KKPAs); Undang-undang 20/2008 mengenai usaha kecil dan menengah dan perkebunan; dan Peraturan Pemerintah 44 /1997 mengenai pengaturan kemitraan inti-plasma.

6.2 Legitimasi proses dan *outcome*

Diskusi pada bagian ini dikelompokkan seputar temuan kunci berdasar analisis kualitatif sepuluh studi kasus dan wawancara terkait. Topik mencakup PADIATAPA atau FPIC, diikuti oleh eksaminasi proses lebih umum; komunikasi lintas multipel pemangku kepentingan; representasi masyarakat; gender; dan pengelolaan harapan.

6.1.1 Persetujuan atas dasar informasi di awal tanpa paksaan

Persetujuan Atas Dasar Informasi di Awal Tanpa Paksaan (FPIC) adalah sekumpulan prinsip yang menjamin seluruh pemangku kepentingan, termasuk pengguna lahan dalam klaim adat, menyadari usulan perubahan tata guna lahan dan berpeluang untuk menyetujui, memodifikasi atau menolak aktivitas, perubahan atau pengaturan pembagian manfaat. Forest Peoples Programme menjadi salah satu advokasi FPIC (lihat Forest Peoples Programme 2008) dan menerapkan prinsip-prinsip untuk seluruh perubahan tata guna lahan yang memengaruhi masyarakat lokal. Berdasar aturan, perubahan tata guna lahan industrial, seperti perusahaan perkebunan kelapa sawit atau pertambangan, harus

Boks 7. Tenurial lahan dan pengelolaan imbal-balik

Imbal balik penting di hampir seluruh perubahan tata guna lahan dalam penelitian ini, terilustrasikan oleh kasus perusahaan perkebunan kelapa sawit dan beberapa hutan yang dikelola masyarakat yang batas barunya ditetapkan pemerintah. Di kasus PT CK1 dan PT GAL, sebagian masyarakat memiliki hak legal, namun walau sudah secara formal tercatat di Badan Pertanahan Nasional, status masyarakat tetap lemah saat bernegosiasi dengan perusahaan. Ketika masyarakat mencapai kesepakatan dengan perusahaan perkebunan kelapa sawit, mereka menyetujui lahan yang dianggap milik mereka dimasukkan dalam areal izin perusahaan untuk aktivitas perkebunan kelapa sawit. Ketika izin berakhir, menurut peraturan lahan diserahkan kembali ke Negara. Ketika status legal sebagian tenurial lahan masyarakat tidak pasti sebelum kesepakatan dengan perusahaan perkebunan kelapa sawit, penerbitan izin areal menempatkan perbatasan sekeliling lahan yang sebelumnya tidak ada. Implikasi hal ini bagi tenurial lahan termasuk klaim adat menjadi tidak jelas. Mengingat lahan telah dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit, masyarakat menjadi tidak mudah memanfaatkannya untuk tujuan lain, seperti pertanian skala kecil, bahkan ketika tidak dikembalikan ke Negara.

Lebih jauh lagi, di Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa di Kalimantan Barat, salah satu motivasi masyarakat untuk mendapatkan hak pengelolaan hutan adalah bahwa arealnya dekat lahan berhutan (bagian dari wilayah hutan negara) telah di-reklasifikasikan sebagai lahan nonhutan (APL), yang menjadi subjek bagi kepemilikan swasta, dan memungkinkan lahan dikomoditikan. Sementara perubahan dalam klasifikasi memungkinkan masyarakat lokal mendapatkan hak lahan, ini juga membuka pintu bagi pihak ketiga – seperti perusahaan swasta – untuk mendapatkan lahan mendirikan perkebunan kelapa sawit. Hal ini khususnya melemahkan posisi masyarakat yang relatif kurang mampu bernegosiasi dengan hambatan birokrasi dalam mendapatkan hak lahan.

melakukan konsultasi masyarakat melalui proses AMDAL di Indonesia, walaupun prinsip FPIC tidak selalu diterapkan di dalamnya. Pada praktiknya, banyak contoh tidak ada konsultasi, atau konsultasi yang hanya melibatkan elit lokal (lihat pula Colchester, dkk. 2006). Sifat implementasi FPIC dapat dijelaskan dengan definisinya sebagai indikator legitimasi proses. Dalam studi kasus ini, implementasi lebih lengkap prinsip FPIC juga terkait dengan legitimasi hasil yang lebih besar¹³.

Tabel 7 di bawah ini berisi kajian tiap prinsip FPIC untuk kasus dalam studi berdasar pada analisis wawancara yang dilakukan dengan beragam aktor. Sementara implementasi FPIC pasti diperebutkan oleh mereka yang mengklaim telah melakukan proses partisipatoris dan mendapatkan persetujuan, tabel mencerminkan analisis keseluruhan kami.

Sebagian perubahan tata guna seperti di TNBBBR dan PT GAL (selain penebangan sebelum PT CUS/ JV), terjadi hampir tanpa FPIC. Dua lokasi tersebut memiliki konflik dan ketidaksetujuan lebih besar terkait proses dan hasil. Namun, banyak inisiatif memiliki beberapa derajat FPIC.

Dalam kasus BOS Mawas, sulit menilai FPIC karena luasan areal. Juga, karena perubahan berdasar pada upaya staf program individual hingga lobi pemerintah provinsi mengubah klasifikasi lahan (berdasar RTRWP 2003), tidak jelas apa tanggung jawab BOS Mawas dalam melakukan FPIC terkait perubahan tersebut. Kurangnya informasi dan kebingungan di masyarakat di beberapa desa dalam penelitian kami menyatakan bahwa legitimasi proses lebih lemah dibanding kasus lain (seperti Laman Satong dan Bokal Kumuo). Hal ini sebagian terjadi akibat masyarakat tidak terinformasi mengenai

13 Dalam cakupan kajian dan penelitian lapangan ini, temuan perlu dipertimbangkan sebagai saran, walaupun berguna untuk tujuan perbandingan. Analisis lebih dalam FPIC perlu mempertanyakan tiap terminologi secara lebih utuh. Misalnya: Seberapa bebas keputusan penghidupan ketika seseorang hidup dalam kemiskinan (lihat Boks 8)? Seberapa lama 'sebelumnya/di awal' dianggap sebagai 'sebelum/di awal'? Apakah terinformasi mencakup informasi mengenai alternatif atas proposal? Dan, tentu saja, persetujuan dan konsultasi memiliki makna yang sangat berbeda.

Tabel 7. Implementasi FPIC di tiap kasus perubahan tata guna lahan

Kasus	Tanpa paksaan	Di awal	Terinformasi	Persetujuan
Kalimantan Tengah				
KFCP ↓×	Ya, berdasar perjanjian desa	Ya, tetapi bukan bagian dari desain program	Ada, REDD+adalah konsep berat untuk diterjemahkan dalam terminologi praktis yang dapat dipahami masyarakat	Ya, tetapi bukan bagian dari desain program
KPRCP ↓×	Ya, dalam tahap awal, tetapi MOU ditandatangani dengan 13 desa pada Mei 2015	Tidak, masyarakat awalnya diajak berkonsultasi sebagai prosedur formal persyaratan izin ERC	Ada, REDD+adalah konsep berat untuk diterjemahkan dalam terminologi praktis yang dapat dipahami masyarakat	Ya, pengembang proyek bekerjasama dengan LSM Yayasan Puter untuk menyediakan pengawasan pihak ketiga
BOS Mawas ↓×	Ya, tidak ada bukti kebalikannya	Ya, tidak ada bukti kebalikannya	Tidak, anggota masyarakat tidak terinformasi mengenai status legal dan batas areal kerja, atau siapa otoritas pengelola	Tidak jelas, program tidak memiliki otoritas pengelola. Tampaknya beberapa pemimpin desa diberi pemahaman regulasi zonasi pemerintah, tetapi anggota masyarakat lain menentang
PT CK1 ↑	Tidak ada bukti konsultasi publik ekstensif yang diperlukan ketika izin lokasi dikeluarkan	Ya, tetapi tidak jelasnya tenurial lahan mempersulit identifikasi pemilik lahan, sebagian dari mereka tinggal di desa berbeda	Ada, sebagian masyarakat bergantung pada perusahaan dan kurangnya informasi dari sumber independen	Tidak, kesepakatan pemimpin dalam rancangan AMDAL tidak jelas dan ada perdebatan terkait kegagalan mendapatkan persetujuan pemilik lahan
PT GAL ↑	Tidak, sangat dibatasi pada pilihan penghidupan ketika lahan digunduli; ada laporan intimidasi	Tidak, lahan pertanian digunduli sebelum mendapat persetujuan verbal atau tertulis dari pemilik lahan	Tidak, informasi mengenai pembagian manfaat tidak jelas atau menyesatkan, dan tidak tertulis (pemilik perusahaan berubah dan kesepakatan verbal tidak dihormati oleh penggantinya)	Tidak, lahan pertanian digunduli sebelum mendapatkan persetujuan verbal atau tertulis pemilik lahan; persetujuan diberikan kemudian, tetapi ada laporan intimidasi dan penyesatan, serta kurangnya alternatif penghidupan
Kalimantan Barat				
TNBBBR ↓×	Ya, tidak ada bukti kebalikannya; setidaknya pemimpin desa bebas menolak, tetapi protes diabaikan	Tidak, kesepakatan pada 1985, tetapi cagar alam didirikan 1982; perubahan batas tidak dikonsultasikan sama sekali	Tidak, hanya pemimpin desa diberitahukan mengenai Taman Nasional dan tidak disebutkan ada perubahan penggunaan adat; perubahan batas masih tidak jelas	Tidak, hanya dari pemimpin desa, bukan dari masyarakat luas; persetujuan berdasar informasi yang salah

berlanjut ke halaman selanjutnya

Tabel 7. Lanjutan

Kasus	Tanpa paksaan	Di awal	Terinformasi	Persetujuan
Laman Satong ✘	Ya	Ya, konsep dikembangkan oleh masyarakat secara menyeluruh	Ya, diskusi partisipatif luas dan dokumentasi	Ya, proses didorong oleh masyarakat
Bokal Kumuo ✘	Ya	Ya, konsep dikembangkan masyarakat secara menyeluruh	Ya, diskusi partisipatif luas dan dokumentasi	Ya, proses didorong oleh masyarakat
Landau Leban ↑	Ya, tidak ada bukti kebalikannya	Ya	Ada, karena tidak ada informasi jelas terkait ekspektasi, kerangka waktu dan pembagian manfaat	Ada, hanya dari anggota masyarakat tertentu bukan seluruh masyarakat, dan persetujuan tidak tertulis
PT CUS/PT JV				
Penebangan sebelum perkebunan kelapa sawit ↑	Tidak, masyarakat takut memprotes	Tidak	Tidak ada konsultasi atau kesepakatan	Tidak
Perkebunan kelapa sawit ↓✘	Ya, walaupun sangat dibatasi oleh sedikitnya pilihan penghidupan	Ya, FPIC dilibatkan dalam proses AMDAL sebelum izin dikeluarkan	Ya, konsultasi masyarakat luas dan dokumentasi	Ya, kesepakatan jelas dan terdokumentasi

Catatan: Kasus ditandai atas kecenderungan emisi C: meningkat (↑), menurun (↓) atau menghindari peningkatan (✘).

status legal 'areal kerja' dan peran BOS Mawas dalam pengelolaannya. Hal ini memengaruhi legitimasi hasil mengingat sebagian anggota masyarakat juga tidak percaya terhadap program karena keterbatasan akses dan dampak penghidupan terkait perubahan regulasi, termasuk terjadinya sejumlah penangkapan akibat illegal logging.

Di KFCP dan KPRCP, FPIC relatif lengkap walaupun tidak melibatkan pengaruh masyarakat langsung atau otoritas terhadap desain proyek atau izin proses; masyarakat hanya ditanya apakah menerima atau menolak inisiatif. Ketidakpastian mengenai REDD+ sebagai konsep dan manfaat finansial masa depan juga berarti bahwa proponent proyek sulit menjamin bahwa masyarakat benar-benar terinformasi. Misalnya, KFCP membutuhkan waktu lebih lama dari yang direncanakan dalam melakukan konsultasi untuk mendapatkan persetujuan, yang kemudian berkembang menjadi tantangan proyek akibat lambannya kemajuan menyusul pengumuman ke publik yang menjanjikan.

FPIC paling lengkap ditemukan dalam kasus perusahaan perkebunan kelapa sawit PT CUS/JV dan dua proses berbasis masyarakat (Laman Satong dan Bokal Kumuo). Seperti ditunjukkan di bawah, tiga kasus tersebut menunjukkan level tertinggi legitimasi hasil dan manfaat pelibatan masyarakat. Dalam proses yang berbasis masyarakat, FPIC memiliki makna berbeda: ketimbang membutuhkan proses konsultasi masyarakat yang dipimpin aktor eksternal, seperti dalam KFCP dan KPRCP, inisiatif muncul dari kebutuhan dan minat khusus yang ditentukan oleh masyarakat sendiri. Hal ini, tentu saja, tidak dengan sendirinya, menjamin kesepakatan atau bahkan konsultasi penuh, karena masyarakat beragam dan populasinya berbeda. Dalam dua kasus penelitian, kami menemukan konsultasi dan diskusi yang luas. Di Laman Satong, jelas ada rasa memiliki terhadap inisiatif ini, berbeda dengan kasus REDD+ lain. Misalnya, bahkan ketika lahan pertanian produktif dimasukkan dalam kawasan

Boks 8. Kapan persetujuan benar-benar ‘tanpa paksaan’

Masyarakat seringkali dimotivasi menerima inisiatif pihak luar karena terbatasnya pilihan penghidupan atau bahkan ancaman terhadap penghidupan. Di Landau Leban, tambang emas liar makin sulit dan harga karet jatuh. Hampir serupa, aktivitas penghidupan makin sulit di semua kasus di Kalimantan Tengah, dimana lokasi Proyek Lahan Gambut (PLG) juga sangat memengaruhi tata guna lahan dan kualitas lingkungan. Di PT GAL, hutan digunduli selama MRP, dan kebun masyarakat yang ada kemudian juga digunduli oleh perusahaan, sangat membatasi daya tawar dan pilihan penghidupan masyarakat yang terlibat. Serupa pula, di PT CUS/PT JV, hutan telah dirusak, menyulitkan masyarakat untuk melanjutkan hidupnya secara tradisional. Di semua kasus tersebut, anggota masyarakat hanya memiliki sedikit alternatif dan tidak menolak tawaran dari inisiatif pihak luar.

Bahkan masyarakat Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan dimotivasi untuk mengklaim status mereka akibat ancaman operasional perkebunan kelapa sawit, dengan rancangan hak pengelolaan hutan dipandang sebagai cara melindungi masyarakat dari kehilangan penghidupan. Beberapa desa yang masuk dalam areal penelitian KFCP sama-sama dimotivasi untuk mempertimbangkan usulan Kehutanan Masyarakat bagi Hutan Desa akibat adanya ancaman dari pendirian Unit Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL), yang bisa berarti meningkatnya kehadiran pemerintah di dalam wilayah pengelolaan. Kebalikannya, Dusun Bunyau di Landau Laban menolak semua tawaran dari perusahaan perkebunan kelapa sawit, mencoba menjaga sepenuhnya akses sumber daya alam dan berpegang pada tradisi desa. Meskipun ada beberapa konflik dan masalah terkait perbatasan dengan desa tetangga, Bunyau percaya bahwa lahan dan cara hidup mereka tidak akan terancam selama masyarakat bersatu dalam solidaritas bersama untuk melindunginya.

Boks 9. Apa arti ‘partisipasi’

Menurut Chhatre, dkk. (2012), “... partisipasi efektif masyarakat lokal dalam pengelolaan tidak hanya akan mencegah buruknya hasil sosial, tetapi juga mampu meningkatkan hasil hutan yang lebih baik dan meningkatkan kapasitas tata kelola hutan.” Partisipasi luas masyarakat dalam pengambilan keputusan REDD+ sudah berupaya dilakukan (Blom, dkk. 2010; McDermott, dkk. 2012; Peskett 2011), meski ‘partisipasi’ sendiri adalah istilah yang samar.

Fraser (2009) menyuarakan pentingnya ‘keseimbangan partisipasi’ sebagai catatan penting keadilan. Hal ini memerlukan penghilangan hambatan kelembagaan sosial, kultural, politis dan ekonomi terhadap keseimbangan partisipasi sehingga pemangku kepentingan terdampak berpeluang berpartisipasi dalam pengambilan keputusan di tingkat lapangan (lihat pula Ribot dan Larson 2012). Keseimbangan partisipasi, oleh karena itu, lebih kompleks daripada sekadar memenuhi syarat minimal partisipasi menurut hukum. Namun, penghilangan hambatan kelembagaan tampak sulit tanpa perubahan legislatif secara luas dan kemauan politis para aktor kuat.

Hutan Lindung baru, menunjukkan imbal-balik nyata antara tujuan lingkungan dan penghidupan, hanya ada sedikit konflik karena keputusan dilakukan masyarakat sendiri dan kompensasi dalam hal lahan alternatif dipandang adil oleh mereka yang terdampak.

Kami mencatat bahwa level implementasi FPIC bervariasi menurut perubahan tata guna lahan dan jenis aktor, yang menghasilkan diskusi mengenai partisipasi (lihat Boks 9) dan legitimasi proses.

6.1.2 Partisipasi dan legitimasi proses

Kami memantau beberapa variasi dalam persepsi legitimasi proses lintas kasus. Persepsi ini terjadi pada pembangunan rendah-emisi serta inisiatif konservasi dan perkebunan kelapa sawit,

dan nampaknya tidak tergantung pada apakah proponennya adalah perusahaan swasta atau LSM. Sementara kearifan konvensional mungkin menyatakan bahwa inisiasi konservasi dan pembangunan yang terintegrasi dari LSM akan memprioritaskan partisipasi dibanding inisiatif swasta berdasar pada tanaman penghasil uang seperti kelapa sawit, hasil kami menunjukkan gambaran kompleks. Keputusan mengenai hasil tampak bergantung pada kombinasi faktor, antara lain yang penting, nilai dan aspirasi individu tertentu dan organisasi. Legitimasi bagi masyarakat, pada gilirannya, bergantung pada persepsi proses ini, walaupun juga dipengaruhi pengalaman masa lalu.

Sebagian besar sistem pengelolaan dan perencanaan tata guna lahan di Indonesia dirancang untuk melibatkan tingkat partisipasi lokal tertentu: aktivitas komersial memerlukan kajian lingkungan (AMDAL); demarkasi Taman Nasional memerlukan verifikasi lapangan; Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan memasukkan daftar panjang verifikasi dan konsultasi; serta penetapan hutan mengharuskan kesepakatan masyarakat lokal. Sebagai tambahan pada penerapan persyaratan domestik ini, banyak donor mendesak prosedur ekstensif jaring pelindung. Pada praktiknya, hukum nasional dan peraturan donor diterapkan secara sangat berbeda dalam situasi berbeda. Hasil kami menunjukkan bahwa walaupun aturan dan norma perlindungan sosial dapat diterapkan di seluruh yurisdiksi, individu dan organisasi yang memutuskan tata guna lahan memiliki pengaruh yang diperhitungkan mengenai bagaimana hal ini diterapkan secara praktik. Hal ini menunjukkan kurangnya konsistensi dan beragamnya tingkat akuntabilitas di lapangan, khususnya ketika aktor pelaksana yang terpilih tidak mendukung masyarakat dalam menjawab kekhawatiran atau berpura-pura mengeluh sepanjang proses partisipatoris. Hal ini jelas tergambar dalam kasus perusahaan perkebunan kelapa sawit ketika tiga dari empat kasus perkebunan dimulai dengan ketidaksetujuan masyarakat atau ketidakpastian mengenai inisiatifnya.

Praktik perusahaan perkebunan kelapa sawit yang menghindari konsultasi dengan atau partisipasi masyarakat lokal tercatat dengan baik, dalam penelitian ini maupun penelitian lain (Colchester dan Chao 2012; Sirait, dkk. 2011; White dan White 2012). Namun, ada perusahaan yang menjamin inklusi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (lihat juga Paoli, dkk. 2014). Wawancara kami menemukan sebuah konsensus bahwa PT CUS/JV melampaui persyaratan legal terkait partisipasi masyarakat melalui forum konsultasi ekstensif yang transparan dan berdaya jangkauan luas. Sebagai perbandingan, kasus perusahaan perkebunan kelapa sawit lain (PT CK1, PT GAL, Landau Leban) menyatakan perlunya mekanisme akuntabilitas lebih kuat dan kejelasan serta penegakkan hukum serta aturan perlindungan yang lebih luas, termasuk dukungan untuk meningkatkan pemahaman perusahaan mengenai FPIC dan proses legal. Dalam beberapa kasus, AMDAL tidak lengkap, meski dipersyaratkan undang-undang. Bahkan ketika masyarakat diajak konsultasi, seperti di Kalimantan Tengah, “sebagian orang tidak peduli perusahaan didirikan di areal kami karena mereka tidak punya cukup informasi... mengenai dampaknya di masa depan.” Dengan kata lain, bahkan ketika masyarakat memberi ‘persetujuan,’ hal ini tidak berdasar informasi utuh.

Hal serupa, dalam kasus TNBBBR, masyarakat kehilangan akses terhadap klaim lahan adat atas nama konservasi keanekaragaman hayati dan menyatakan mereka tidak terinformasi dampak pendirian Taman Nasional, meskipun ‘persetujuan’ resmi ada. Di KFCP dan KPRCP, masyarakat mengungkapkan kekhawatiran mengenai konsep REDD+ dan implikasi tata guna lahan masa depan. Hal ini sebagian berdasar pengalaman negatif kurangnya konsultasi dan partisipasi dalam pengambilan keputusan, selain dampak merugikan bagi kehidupan terkait perubahan tata guna lahan sebelumnya (seperti Taman Nasional Sebangau di seberang sungai KPRCP, MRP dan perubahan regulasi batas pemerintah terkait BOS Mawas).

KFCP melakukan konsultasi masyarakat ekstensif sebagai bagian dari implementasinya. Pelaksana menjelaskan tindakan perlindungan sebagai hasil konsultasi. Penekanan pada partisipasi masyarakat dan FPIC tidak lantas perlu memperluas desain proyek. Sejarah rumit perubahan tata guna lahan, beda kepentingan dan ekspektasi, dan banyaknya organisasi yang terlibat juga memengaruhi legitimasi prosedur proyek di berbagai tingkat. Hal ini terungkap dalam ketidaksepakatan di beberapa desa atas proposal pembangunan perkebunan kelapa sawit yang berbeda dan kecurigaan masyarakat mengenai

motif proyek. Proyek sebelumnya, Proyek Lahan Gambut Kalimantan Tengah, melibatkan LSM, termasuk BOS Mawas, yang stafnya kemudian bekerja di KFCP. Hal ini menambah kecurigaan masyarakat mengenai motif dalam konsultasi putaran pertama perjanjian desa. Masyarakat juga mengungkap tingginya jumlah LSM eksternal, aktivis dan peneliti yang mengunjungi mereka di tahap awal implementasi proyek yang semakin menambah kebingungan. Dua desa yang tidak menandatangani perjanjian desa putaran kedua untuk melanjutkan KFCP terkait rumitnya politik desa, konflik lahan terkait pengembangan perkebunan kelapa sawit, dan pengaruh aktor eksternal yang tidak terkait proyek. Walaupun berlanjutnya keberadaan dua desa dalam proyek terkait isu partisipasi dan pembayaran, masalah kontekstual yang kompleks juga berperan. Seperti penjelasan seorang warga desa, “Saat ini posisi kami tanggung. Kami bingung. Kami takut karena tidak seorang pun memberi kami rekomendasi apa yang harus dilakukan – langkah apa yang perlu diambil – akibat kebingungan itu. Kami bisa saja mengambil langkah yang merugikan kami di masa depan.” Narasumber ini merujuk pada pembangunan perkebunan kelapa sawit terdekat, didirikan KPHL dan munculnya kebingungan akibat banyaknya aktor mengunjungi desa, membawa pandangan dan agenda masing-masing.

Inisiatif tata guna lahan yang ditandai legitimasi proses cenderung menghasilkan legitimasi hasil, walaupun ini bukan jaminan. Di Laman Satong, misalnya FFI (pelaksana proyek) bekerja dengan masyarakat dari awal, menjelaskan tujuan umum dan memberi peluang bagi masyarakat mengeksplorasi pendekatan mereka sendiri terhadap Hutan Desa dengan caranya sendiri, dalam diskusi rutin dengan pejabat kabupaten. Hingga saat ini antusiasme mereka dan dukungan masyarakat terhadap inisiatif ini tinggi, meskipun hanya ada sedikit manfaat uang atau pekerjaan. Hal serupa, wawancara dengan asosiasi petani Bokal Kumuo menunjukkan bahwa masyarakat memiliki perasaan memiliki yang kuat atas pengelolaan hutan dan proyek. Mereka mengakui bahwa mereka tidak dapat membangun Hutan Kemasyarakatan tanpa LSM lokal, meskipun menyatakan bahwa merekalah yang bekerja dan mengelola hutan.

6.1.3 Komunikasi antar pemerintah dan pemangku kepentingan nonpemerintah

Menurut pemerintah setempat, LSM dan aktor masyarakat serta pemerintah tingkat lebih tinggi seringkali gagal memahami realitas di lapangan. Salah seorang pejabat pemerintah yang terlibat di tingkat pembuat kebijakan REDD+ di Kalimantan Tengah menjelaskan bahwa meski REDD+ masuk akal di tingkat internasional dan nasional, ketika mencapai pemerintah kabupaten dan masyarakat, menjadi sangat sulit dipahami dan diterapkan. Dalam kasus kami, membangun komunikasi yang lebih efektif, termasuk pelibatan luas beragam jenis aktor pemerintah dan nonpemerintah, sepertinya akan menjadi solusi yang paling tepat di tengah beragamnya kepentingan. Komunikasi efektif juga harus berbasis pada pemahaman dan ekspektasi bersama antara individu tertentu dan organisasi yang terlibat. Kasus-kasus tersebut cenderung dihasilkan dari legitimasi proses dan *outcome* yang lebih baik. Dua contoh yang kontras dari Kalimantan Barat dapat digunakan untuk menunjukkan hal ini.

Kasus TNBBR memiliki legitimasi proses dan *outcome* yang sangat rendah dari perspektif masyarakat terdampak dan pemerintah lokal. Walaupun, perlu dicatat, bahwa proponent berpendapat bahwa hasilnya tetap baik dalam tujuan konservasi, artinya ini mungkin mendapat legitimasi dari donor atau aktor eksternal jika mencapai tujuan tersebut. Dalam kasus ini, sebagian tingkat pemerintah awalnya gagal berkomunikasi satu sama lain dan dengan masyarakat terdampak, dan memang berlanjut seperti itu. Setidaknya tiga bagian di Kementerian Kehutanan terlibat dalam pembangunan, konfirmasi dan pengelolaan Taman Nasional, dan tidak satu pun menerima tanggung jawab ketidakpuasan masyarakat yang telah dikeluarkan dari Taman Nasional.

Dalam kasus TNBBR, masyarakat mengklaim bahwa implikasi konversi hutan menjadi Taman Nasional (yaitu bahwa mereka tidak lagi memiliki akses ke sumber daya di dalam batas Taman Nasional, termasuk lahan adat mereka) tidak dijelaskan dan bahwa mereka tidak diajak berdiskusi. Faktanya, pemimpin desa diajak berdiskusi dan setuju, walaupun tampaknya dengan pretensi palsu. Terlebih lagi, batas Taman Nasional dipindah mendekati desa sejak saat itu tanpa informasi atau konsultasi. Wakil pemerintah lokal, dipilih oleh penduduk desa, bersedia berbicara dengan camat,

tetapi terlalu segan menyuarakan klaim lahan adat warga pada level pemerintah lebih tinggi. Serupa dengan hal itu, camat menyuarakan kekhawatiran pada bupati, tetapi tidak menindaklanjuti atau memberi penekanan agar ada tindakan. Pada bagian ini, bupati tidak mau merancang regulasi, yang akan mencoreng muka pemerintah pusat, atau meminta pemerintah provinsi untuk terlibat. Anggota masyarakat mengklaim tidak diinformasikan mengenai batas Taman Nasional atau aturan terkait klaim lahan adat di dalam Taman Nasional. Pejabat tingkat nasional mengklaim bahwa mereka tidak sepenuhnya mengetahui ketidaksetujuan penduduk desa, sementara tingkatan pemerintah yang menjembatani masyarakat dan Jakarta tampaknya gagal mengkomunikasikannya.

Apropriasi lahan seperti ini menjadi contoh nyata kegagalan legitimasi proses, ada bukti kegagalan komunikasi di kasus lain pula. Di Kalimantan Tengah, terdapat contoh lahan dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit tanpa berkonsultasi dengan warga masyarakat, selain adanya laporan kehilangan penghidupan dikarenakan perubahan akses terhadap lahan, khususnya dalam kaitan dengan pembatasan akses hutan untuk tujuan konservasi.

Kebalikannya, beberapa kasus melakukan komunikasi ekstensif, mengarah pada pengaturan pembagian manfaat yang jelas dan mengurangi konflik. Salah satu yang terbaik adalah PT CUS/JV seperti disebutkan sebelumnya. Perusahaan melakukan proses konsultasi ekstensif dengan seluruh warga masyarakat, tidak hanya tokohnya, sebelum inisiasi perubahan fisik lahan. Lahan yang digunakan dirinci dengan masyarakat, yang hanya memiliki sedikit pilihan penghidupan karena lahan sudah terdegradasi akibat operasi logging sebelumnya. Tokoh masyarakat menyadari perbedaan langsung antara pendekatan perusahaan penebangan sebelumnya dan PT CUS/JV, menghasilkan ungkapan “mereka mendengar”. Salah satu tokoh adat berkomentar bahwa perusahaan “sangat partisipatif” dan melibatkan ragam perspektif. Lahan yang diinginkan masyarakat untuk tetap digunakan bagi pertanian dan acara adat tidak diambil oleh perusahaan. Perusahaan berupaya keras membangun hubungan dengan masyarakat, serta pemerintah tingkat kecamatan, kabupaten, provinsi dan pusat. Seluruh proses ini menciptakan pada apa yang disebut para aktor anonim yang diwawancarai sebagai proses transparan, serta masyarakat dan pemerintah lokal percaya bahwa perusahaan tersebut dapat dipercaya. Pertemuan didokumentasikan, janji ditepati dan harapan dikelola untuk menghindari konflik. Perwakilan perusahaan menggelar ‘banyak, banyak pertemuan’ dengan masyarakat, sebagaimana dilaporkan tokoh adat, yang merujuk masyarakat sebagai “mitra” perusahaan. Hasil proses ini termasuk berkurangnya konflik antar kelompok etnis, peningkatan pendapatan dan ragam jasa sosial dan infrastruktur yang belum terbangun. Perusahaan, pejabat pemerintah multilevel, komite adat dan warga masyarakat menekankan perlunya komunikasi rutin dan transparan antar para pihak.

6.1.4 Keterwakilan masyarakat

Sementara beberapa perubahan tata guna lahan dalam penelitian ini mematuhi perundangan, terdapat ketidakpuasan dan persepsi ilegitimasi yang meluas di sebagian aktor masyarakat. Dalam beberapa kasus, hal ini dapat dijelaskan akibat ketergantungan terlalu tinggi saat konsultasi melalui persetujuan dari sekelompok kecil perwakilan masyarakat (biasanya kepala desa). Konsultasi seperti ini biasa dilakukan akibat keterbatasan waktu dan anggaran dan berbasis asumsi bahwa pejabat terpilih atau tokoh adat mewakili konstituen lokalnya. Namun, dalam studi kasus, partisipasi yang dihasilkan dalam proses dan *outcome* yang lebih terlegitimasi terjadi ketika konsultasi berlangsung lebih dari sekadar sejumlah kecil ‘perwakilan’.

Berdasar aturan, bukti persetujuan bergantung pada jenis perubahan tata guna lahan. Untuk AMDAL, yang dikeluarkan setelah pemerintah kabupaten mengizinkan perusahaan perkebunan kelapa sawit menggunakan lahan, tanda tangan kepala desa telah mencukupi, diikuti oleh konfirmasi camat dan bupati. Hal ini juga terjadi pada kasus Taman Nasional TNBBBR.

Beberapa proyek yang ditangani LSM memasang standar lebih tinggi dan mensyaratkan bukti partisipasi dan konsultasi yang luas. Di Bokal Kumuo, misalnya, tanda tangan seluruh – kecuali dua – kepala keluarga menunjukkan persetujuan masyarakat setelah pertemuan publik ekstensif. Ketika

persetujuan didasarkan pada seseorang atau sekelompok kecil individu, bahkan yang terpilih secara demokratis, hal ini belum tentu mewakili multipel kepentingan atau kekhawatiran masyarakat dan di beberapa kasus menjadi subyek penguasaan elit. Perwakilan efektif akan mencoba melibatkan dan berkomunikasi dengan konstituen, tetapi sebagian pemimpin tidak akan melakukan ini.

Beberapa peneliti telah menyoroti sangat pentingnya bekerja dengan masyarakat adat untuk memastikan pengaturan pembagian-manfaat yang mencerminkan hak adat (lihat McDermott, dkk. 2012; Wright 2012). Banyak desa di Indonesia (dan sebagian besar dalam kasus kami) memiliki struktur kepemimpinan adat yang beroperasi paralel dengan pemimpin terpilih. Kepemimpinan komite adat memiliki tingkat pengaruh dan kekuasaan berbeda di tiap desa dan, seperti perwakilan resmi, berkonsultasi dengan masyarakat luas pada derajat berbeda. Lembaga adat terbukti sangat penting dalam mempengaruhi persepsi 'keadilan' masyarakat lokal, walaupun hal ini juga bergantung pada kekuatan lembaga dan preferensi kepemimpinan, selain pengalaman dan ekspektasi masyarakat lokal.

Di Bokal Kumuo, misalnya, lahan dalam Hutan Kemasyarakatan terbagi oleh hak adat dibanding kebutuhan. Responden desa bersikukuh bahwa walaupun mereka memahami hal ini berarti sebagian keluarga tidak punya cukup lahan dan lainnya berkelebihan, hal ini dipandang adil karena hak lahan dibagi menurut adat. Namun, komite adat jarang melibatkan representasi perempuan (Henley dan Davidson 2007). Mereka perlu dipandang sebagai aktor berbeda dalam proses pengambilan keputusan, tetapi tidak sebagai wakil masyarakat.

Serupa dengan hal itu, desa-desa di Indonesia memiliki kepala desa yang dipilih secara demokratis dan pengaruhnya berbeda-beda dibanding pemimpin adat, walaupun para pemimpin ini seringkali memainkan peran tidak hanya masalah administratif terkait pemanfaatan lahan, tetapi juga sebagai advokat masyarakat atau proponent inisiatif lahan. Di beberapa desa dalam kasus Bokal Kumuo, kepala desa menjadi kunci advokat masyarakat. Di desa-desa KFCP, gambaran yang ada berbeda, dengan beberapa kepala desa berperan sebagai advokat atau pemicu resolusi, sementara lainnya berkontribusi pada konflik terkait secara langsung pada KFCP atau masalah tata guna lahan lain seperti perkebunan kelapa sawit. Pada kasus lain, seperti Landau Laban, PT CK1 dan PT GAL, pemimpin desa memberi perusahaan akses perubahan tata guna lahan yang bertentangan dengan harapan sebagian masyarakat.

Kasus yang menunjukkan persepsi positif legitimasi prosedural mencakup konsultasi luas dengan masyarakat yang tidak bergantung pada pemimpin tunggal atau sekelompok pemimpin, apakah pemimpin terpilih atau ketua adat. Kasus yang melibatkan Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan, Dukuh Bunyau (lihat Boks 8) dan PT CUS/JV seluruhnya melibatkan lembaga adat dan melakukan konsultasi luas dengan penduduk desa sebagai inti proses pengambilan keputusan. Proses konsultasi luas ini dicapai dengan melakukan pertemuan besar, memastikan diskusi rumahan mengenai usulan perubahan tata guna lahan dan memberi peluang masyarakat terinformasi untuk berpartisipasi dalam keputusan.

Pada kasus lain, digunakan persetujuan 'perwakilan' untuk legitimasi inisiatif tata guna lahan, dan kita dapat melihat indikasi penguasaan elit dalam kasus ini. Di PT GAL, jaring pelindung mensyaratkan beragam tanda tangan untuk sertifikasi RSPO, misalnya, tetapi masyarakat melaporkan apa yang biasa disebut sebagai perampasan lahan di bawah kepemilikan perusahaan, tanpa sepengetahuan atau persetujuan pemilik klaim lahan adat. TNBBBR dan beberapa kasus perusahaan perkebunan kelapa sawit masuk tanpa konsultasi umum, situasi yang juga tercatat di proyek terkait REDD+ lain (lihat Indrarto, dkk. 2012). Masalah ini banyak muncul akibat kurangnya definisi jelas konsep penting seperti konsultasi dan partisipasi, atau hanya karena ingin mengimplementasikan inisiatif tata guna lahan dengan kepatuhan minimum yang dipersyaratkan peraturan. Di Landau Leban dan PT GAL, responden melaporkan bahwa perwakilan yang menyetujui perubahan tata guna lahan menerima pembayaran langsung per dokumen atau per tanda tangan. Pemimpin di Landau Leban menguasai tanah terbesar dan oleh karena itu mendapat paling besar, sementara pemimpin terkait PT GAL menerima pembayaran bulanan atas dukungannya pada perusahaan.

6.1.5 Kesetaraan gender

Kami temukan minimnya perhatian terhadap kesetaraan gender di semua lokasi lapangan, bahkan ketika partisipasi perempuan telah didorong. Walaupun tidak secara eksplisit meneliti kesetaraan gender dikarenakan keterbatasan desain penelitian kami, penelitian berdasar perbandingan proyek REDD+ di enam negara, termasuk Indonesia, menunjukkan bahwa mempromosikan partisipasi perempuan saja tidaklah cukup. Ini bukan hanya karena norma budaya, diskriminasi dan kurangnya pengalaman, tetapi juga “karena keterbatasan analisis dan pemahaman pemanfaatan hutan bergender serta masyarakat dan relasi kepala keluarga yang mungkin terdampak oleh intervensi (Larsson, dkk. 2015)

Dua proyek REDD+ (Laman Satong dan KFCP) dan BOS Mawas melakukan proyek perempuan atau fokus melakukan pertemuan terpisah dan berkomunikasi dengan perempuan. Di Laman Satong, aktivitas penghidupan spesifik perempuan dirancang oleh perempuan. Ketika mendesain Hutan Desa sendiri, perempuan diwakili suaminya. Juga, ketika komite pengelolaan hutan secara tidak sengaja mendiskriminasi perempuan, karena kelompok berdasar pada pemantauan hutan, secara kultural menghalangi perempuan muda lajang dan laki-laki berkemah malam, hingga tidak ada kelompok pemantauan yang seluruhnya perempuan. Responden perempuan di Laman Satong melaporkan bahwa perempuan tidak tertarik bermalam di hutan dan meyakini ada risiko fisik yang membuat perempuan kurang tertarik untuk ikut. Dikatakan, sebagian perempuan yang berinisiatif menyatakan minat pada komite pemuda pengelolaan hutan dan menerima status yang sama dengan lelaki, yang mengarah pada pelibatan perempuan yang lebih baik dalam proses pengambilan keputusan di masa depan melalui pelibatan mereka dalam komite.

Walaupun dalam beberapa kasus manfaat meningkat bagi rumah tangga, mereka seringkali diwakili lelaki. Contohnya, perempuan di Laman Satong melaporkan bahwa mereka absen dari proses merancang pengaturan pembagian manfaat. KFCP berupaya menggelar pertemuan terpisah bagi perempuan, tetapi staf proyek melaporkan bahwa seringkali sulit melibatkan perempuan dalam diskusi dan menjelaskan bahwa dalam pertemuan campuran, perempuan seringkali sepakat dengan lelaki. Dalam satu contoh laporan, perempuan yang dipilih mewakili desa tetapi kemudian diminta pulang oleh suaminya karena suaminya sakit. Ketika ia kembali, suaminya pergi menghadiri pertemuan dan menggantikan posisinya. Dalam contoh lain, perempuan yang terlibat dalam proyek dan berpartisipasi dalam pelatihan atau lokakarya melaporkan mendapat pengetahuan dan kepercayaan diri menyatakan pandangannya dalam pertemuan publik. Beberapa perempuan yang diwawancarai juga didukung oleh LSM dan kelompok advokasi lokal, antara lain Solidaritas Perempuan, yang menggelar lokakarya di beberapa desa di lokasi lapangan KFCP dan KPRCP.

Di PT CUS/JV, kepemimpinan koperasi dan kepala desa dan dusun terpilih secara demokratis seluruhnya lelaki. Di KFCP, beberapa posisi terpilih dan dinominasikan (di semua aktivitas pengelolaan, atau TPK; dan tim pemantauan atau TP) dipegang perempuan, tetapi pemetaan tata guna lahan desa (PT GLD) kebanyakan melibatkan pemimpin lelaki. PT GLD fokus pada tata guna lahan dan hak desa, serta juga mempertimbangkan tata guna lahan adat, tetapi pertimbangan tata guna lahan/hutan bergender dan relasi rumah tangga cenderung *ad hoc*.

6.1.6 Mengelola ekspektasi

Pengaturan ekspektasi penting untuk persepsi legitimasi antar berbagai jenis aktor. Walaupun seluruh kasus perusahaan perkebunan kelapa sawit menunjukkan bentuk skema pembagian manfaat¹⁴, perusahaan sangat berbeda dalam janji mereka mengenai manfaat yang diberikan dan tindak lanjut komitmen verbal. Pada kasus PT CUS/JV, perusahaan memastikan komunikasi yang jelas dari awal dan menetapkan ekspektasi yang konsisten dan tepat di masyarakat. Mereka menetapkan prioritas

¹⁴ Pemerintah Indonesia meregulasi pembagian manfaat dalam pengaturan yang dikenal sebagai inti-plasma, dimana perusahaan harus menyisihkan 20% lahan yang ditanami untuk dimanfaatkan masyarakat lokal (lihat Boks 6).

bersama masyarakat mengenai apa tujuan dan waktu serta memastikan tidak seluruhnya langsung tercapai. Menurut pemimpin masyarakat, prioritas pertama adalah jalan, kemudian sekolah, mesjid dan gereja, serta suplai air. Selama penelitian lapangan, proyek pelistrikan tengah berjalan. Sebagai perusahaan bersertifikat ISO 9001, mereka mendokumentasikan seluruh informasi transaksi, dicatat dan membuat kesepakatan tertulis dengan masyarakat, membuat catatan tersedia bagi masyarakat agar ekspektasi bisa diverifikasi. Dalam setidaknya satu kejadian, anggota masyarakat yang kecewa ditenangkan ketika perusahaan membacakan catatan pertemuan dan mereka sadar setuju untuk meminjam peralatan dengan syarat tertentu.

Di Hutan Desa Laman Satong dan Hutan Kemasyarakatan Bokal Kumuo, ekspektasi juga diperjelas melalui pertemuan ‘sosialisasi’ tunggal dan wacana berlanjut, hingga perjanjian tertulis di awal proses. Hal ini tampaknya juga terjadi di KPRCP, yang menandatangani nota kesepahaman dengan 13 desa pada Mei 2015, walaupun perjanjian formal pembagian manfaat belum tercapai.

Kebalikannya, sebagian besar kasus perusahaan perkebunan kelapa sawit membangun ekspektasi tidak realistis di masyarakat. Penduduk di Landau Leban melaporkan bahwa perusahaan menjanjikan pekerjaan, tetapi kemudian dinyatakan tidak ada kesepakatan soal itu setelah pergantian pengelola. Sebuah desa di Landau Leban dijanjikan air bersih, sekolah baru, pekerjaan dan jalan, tetapi setelah tiga tahun tidak satupun terwujud. Di seluruh masyarakat plasma di Landau Leban, responden merujuk ‘kata-kata manis’ tidak sesuai dengan kenyataan. Dan di setiap dusun terdampak (kecuali Bunyau, di mana semua aktivitas komersial ditolak), responden lokal melaporkan bahwa ‘kata-kata manis’ ini digunakan dalam memenuhi persyaratan AMDAL untuk persetujuan masyarakat terhadap keputusan tata guna lahan dan mereka frustrasi karena janji-janji tidak ditepati.

Masyarakat lain juga frustrasi oleh perubahan manajemen perusahaan dalam inisiatif perkebunan kelapa sawit. Dalam kasus PT GAL, sebagian masyarakat terlibat blokade sebagian kawasan perkebunan yang bersengketa yang dimulai pada 2008. Menurut laporan masyarakat yang terlibat dalam blokade¹⁵, pada 2009 manajer membantu negosiasi dan kesepakatan ditandatangani, tetapi manajer dipindahtugaskan dan ada perubahan kepemilikan perusahaan. Mereka kemudian menyadari bahwa perjanjian, faktanya, tidak mengizinkan mereka memiliki kontrol lahan sengketa dan menuntut pada perusahaan. Menurut seorang anggota masyarakat, “(perubahan manajemen) hanyalah tipuan untuk membodohi kami.”

‘Kata-kata manis’ serupa tampak digunakan pula dalam kasus TNBBBR ketika masyarakat dijanjikan Hutan Lindung, tetapi mereka tidak sadar bahwa biaya perlindungan harus dibayar dengan penghidupan dan identitas budaya. Mereka diberitahu bahwa menandatangani perjanjian akan menjamin hutan tidak jatuh ke perusahaan kayu, yang berkembang cepat di wilayah tersebut saat itu. Namun, masyarakat mengklaim bahwa mereka tidak diberitahu bahwa melindungi hutan juga berarti mereka tidak dapat lagi masuk dan mengakses sumber dayanya seperti yang biasa mereka lakukan selama beberapa generasi.

Pengaturan ekspektasi mencakup adanya kontrak jelas yang ditetapkan dalam syarat dan ketentuan perjanjian. Konflik muncul ketika tidak ada kontrak seperti itu (TNBBBR, PT CK1, PT GAL dan Landau Leban), walaupun ada persepsi luas antar aktor bahwa proses cukup adil di sebagian besar kasus yang mereka lakukan (Bokol Kumuo, PT CUS/JV dan Laman Satong).

Penting untuk mempertimbangkan masalah ekspektasi dari perspektif perusahaan dan LSM. Dalam kasus Landau Leban dan PT CK1, perusahaan perkebunan kelapa sawit menyatakan bahwa bekerja dengan masyarakat adalah bagian tersulit dalam operasional perkebunan, sebagian karena ekspektasi semua manfaat harus tersedia secara langsung. Pada saat yang sama, masyarakat di Landau Leban

15 Sudut pandang perusahaan tidak dilaporkan karena manajemen menolak permohonan wawancara.

merasa yakin bahwa perusahaan tidak menghargai janji-janji dan menunjukkan bahwa masyarakat lain telah mendapat manfaat (dalam bentuk kompensasi lahan).

Proyek REDD+ juga menghadapi masalah dengan ekspektasi, khususnya KFCP, yang dimulai dengan pengumuman publik besar pada 2007, tetapi kemudian menurunkan ekspektasi pada posisi sebagai proyek percontohan, menurut Dokumen Rancangan Proyek dari 2009. Euforia di awal tampaknya berkontribusi persepsi publik kemudian, yang sulit dikontrol proyek dengan melakukan berbagai upaya (Olbrei dan Howes 2012). Responden KFCP menyoroti kompleksitas menerapkan proyek skala besar dengan multipel aktor dan tingginya ekspektasi, selain tekanan untuk menunjukkan hasil dalam waktu yang relatif singkat. Pada tingkat kabupaten, LSM lokal dan pemerintah kabupaten diharapkan terlibat dalam proyek, tetapi hal ini terbukti sulit setidaknya pada tahap awal akibat kurangnya kejelasan terkait aturan pelibatan dan kepemimpinan proyek. Pada tingkat desa, meski ada proses konsultasi ekstensif yang memadai, masyarakat berjuang memahami konsep REDD+ dan tujuan proyek, selain juga mengkhawatirkan soal tenurial lahan. Masyarakat berharap mendapat manfaat finansial yang berlanjut, lapangan kerja dan penghidupan melalui partisipasinya dalam proyek dan restorasi lingkungan lokal mereka. Namun, manfaat-manfaat tersebut akhirnya dikompromikan dengan terminasi dini proyek akibat tekanan media dan politik domestik Australia (Davies 2015).

6.2 Pelajaran untuk REDD+

Berdasar pada jumlah kasus dalam penelitian kami, tidak mungkin mengamati pola yang jelas dalam relasi legitimasi proses atau hasil terkait dengan jenis inisiatif (mis. REDD+, konservasi, atau pembersihan lahan untuk investasi) atau proponennya (LSM, sektor swasta atau pemerintah). Namun, kami mengidentifikasi pola yang jelas terkait dengan faktor yang memengaruhi legitimasi. Persetujuan, partisipasi dan komunikasi adalah faktor inti untuk diintegrasikan dalam proses atau prosedur legitimasi, dan ini terkonfirmasi dalam studi kasus kami. Perlu dicatat, kasus-kasus yang menunjukkan legitimasi prosedural sama dengan yang menunjukkan legitimasi hasil. Tidak ada kasus yang memiliki legitimasi prosedural tingkat tinggi mengarah pada ketidakpuasan hasil, dan tidak ada kasus yang lemah dalam legitimasi prosedural menghasilkan legitimasi hasil yang tinggi.

Terkait dengan pembagian manfaat, manfaat nonmoneter seperti tenurial lahan, peningkatan kapasitas, infrastruktur dan akses ke sumber daya alam menjadi sangat penting dalam inisiatif REDD+. Namun, di banyak kasus tidak ada beban nonmoneter terkait dengan manfaat yang diberikan. Hal ini menurunkan akses ke sumber alam (BOS Mawas dan KFPC) dan melemahkan klaim tenurial lahan (khususnya di TNBBBR).

Penelitian kami mengungkap bahwa hasil sejalan dengan proses dan FPIC bisa menjadi proses yang kuat jika dilakukan menggunakan metoda yang kuat yang melibatkan konsultasi masyarakat secara luas. Kegagalan melakukan hal itu mengarah pada kesalahpahaman, ketidakpercayaan, konflik dan penolakan atau penentangan inisiatif. Konsultasi yang memungkinkan masukan masyarakat dalam tahap desain proyek dan pengaturan pembagian manfaat dapat memperkuat legitimasi proses.

Kami menemukan kaitan langsung antar tingkat antisipasi dan legitimasi, terlepas dari jenis inisiatif tata guna lahan. Inisiatif REDD+ tidak lantas berposisi lebih baik daripada inisiatif non-REDD+ dalam melibatkan anggota masyarakat dalam proses partisipatif, meskipun mereka melewati pemeriksaan publik lebih ketat. Konvensi internasional mensyaratkan prinsip FPIC hanya ketika inisiatif tata guna lahan memengaruhi populasi masyarakat adat, sehingga tidak harus diterapkan di seluruh desa atau masyarakat. Ketika ada argumen menarik bahwa hak adat itu berbeda, ada kekhawatiran ketidakadilan terhadap masyarakat non-adat.

REDD+ juga sangat sulit dijelaskan. Konsep seperti karbon dan abstraknya pasar karbon membuatnya sulit ditangkap untuk menjamin persetujuan yang terinformasikan. Menjadi sulit mengelola ekspektasi dan kehati-hatian perlu ditekankan untuk menjamin informasi yang cukup dan akurat

diberikan untuk mendapat persetujuan, lebih baik dengan ketentuan yang menjamin fleksibilitas agar penyesuaian bisa dilakukan pada tahap proyek berikut. Proponen perlu transparan dan berhati-hati, dengan implikasi spesifik mengenai manfaat untuk siapa dan kerangka waktunya, selain juga risiko dan imbal baliknya. Temuan kami menunjukkan bahwa legitimasi tertinggi ketika manfaat dinyatakan tertulis sejak awal dan ketika proponen menunjukkan fleksibilitas dalam menangani masalah ketika muncul. Masyarakat perlu kejelasan mengenai apa yang bisa mereka korbankan, tidak hanya apa yang akan mereka dapat.

Upaya dan waktu ekstra diperlukan untuk mengkompensasi dinamika kekuasaan internal dalam masyarakat dalam memungkinkan kepatuhan yang luas terhadap prinsip FPIC. Juga, karena keputusan tata guna lahan secara tradisional dibuat melalui proses adat, penting bagi proyek REDD+ untuk memahami, menghormati, dan mengintegrasikan proses adat, seperti lembaga dan metode adat untuk mengalokasikan lahan atau mengakui hak, dalam struktur tata kelola. Namun, penting juga untuk menggabungkan pemimpin sebagai wakil yang dipilih untuk memastikan partisipasi luas dan pembagian informasi.

Serupa itu, penelitian menemukan bahwa pertimbangan gender kurang terbangun. Oleh karena ada risiko ketidaksetaraan yang mungkin berkembang lebih jauh dalam inisiatif REDD+ jika analisis gender tidak sepenuhnya diintegrasikan menjadi rencana dan aktivitas (Chhatre, dkk. 2012; Colfer 2013; Larson, dkk. 2015; Thuy, dkk. 2012). Kegagalan menangani gender atau ketidaksetaraan sosial lain bisa memfasilitasi penguasaan elit yang akan mencaplok manfaat antar pemangku kepentingan, menghasilkan turunya legitimasi hasil.

Mendapatkan partisipasi atau persetujuan, seperti melalui aturan jaring pelindung, tidak akan menjamin efektivitas proses implementasi konsultasi, partisipasi dan pengaturan ekspektasi masyarakat, yang sangat bervariasi dalam praktiknya. Temuan kami menunjukkan bahwa tidak seluruh aktor dalam posisi menggunakan kekuasaannya dengan cara yang sama, dan penggunaannya juga tergantung atau termungkinkan oleh kondisi lokal dan aktor lain. Seperti terlihat dalam beberapa inisiatif perusahaan perkebunan kelapa sawit atau tata guna lahan lain, mekanisme akuntabilitas kuat, pemantauan, verifikasi, jaring pelindung dan pembuatan aturan penting, tetapi mungkin tidak membuat perbedaan di lapangan jika perhatian juga tidak diarahkan pada ketidakadilan sosial dan kondisi penggerakannya. Persetujuan bisa diberikan tanpa informasi penuh atau didapat dengan tergantung pada kelompok kecil pemimpin, dan implementasi penuh FPIC mungkin tidak dipandang serius akibat implikasi biaya dan waktu serta tekanan untuk menunjukkan hasil. Dalam hal legitimasi, inisiatif terkuat adalah yang melibatkan masyarakat sendiri, termasuk dua hal yang muncul dari inisiatif warga dan inisiatif tidak biasa dari perusahaan perkebunan kelapa sawit yang memperlakukan warga sebagai mitra yang dihargai.

7 Kesimpulan

Dalam laporan ini, kami telah mengeksaminasi serangkaian masalah, untuk mengkaji siapa pemegang kekuasaan atas tata guna lahan di Kalimantan Tengah dan Barat dalam desentralisasi Indonesia, mengungkap politik multilevel REDD+ di provinsi tersebut dan menganalisis faktor yang memengaruhi legitimasi keputusan tata guna lahan. Temuan yang ditampilkan di atas memunculkan pertanyaan lebih jauh untuk penelitian dan implikasinya bagi pembuat kebijakan dan masyarakat sipil yang kami diskusikan di bawah.

Pertama, temuan kami mengenai kekuasaan dan pengaruh atas hutan dan tata guna lahan menunjukkan bahwa selain banyak aktor berperan dalam tata kelola lahan di Indonesia, Kementerian Kehutanan sendiri memang berpengaruh dan dinamis. Kementerian Kehutanan mendukung konservasi dan perlindungan hutan di beberapa kasus, seraya memfasilitasi degradasi hutan atau konversi di kasus lain. Mereka ini juga memberi masyarakat hak atas hutan melalui skema pengelolaan, namun juga gagal mengakui klaim adat di kasus lain. Salah satu yang sangat umum dalam ketegangan tata kelola multilevel teridentifikasi antara Kementerian Kehutanan dengan tanggungjawabnya mengelola hutan, lahan berhutan dan sumber daya hutan, dengan pejabat pemerintah lain yang secara langsung dipilih masyarakat. Ketegangan ini muncul dalam beberapa kasus dan menunjukkan kompleksitas pengelolaan sumber daya lahan dalam konteks tata kelola multilevel, khususnya ketika aktor lain seperti korporasi dan LSM dilibatkan dalam advokasi dengan perspektif dan kepentingan mereka sendiri, kemudian kerap menyejajarkan diri dengan pemerintah dari tingkat yang berbeda atau masyarakat.

Komunikasi dan koordinasi antar kantor pemerintah yang berbeda dan dengan beragam aktor ternyata lemah di banyak kasus. Alasannya terkait dengan beragamnya visi untuk bentang alam, keterbatasan anggaran koordinasi dengan aktor lain, tambunnya birokrasi dan tidak jelasnya aturan, selain juga kegagalan mengatasi masalah politik atau mengatasi masalah politik dengan solusi teknis. Mengingat proyek dan inisiatif dilakukan di bawah pendekatan yurisdiksi nasional dengan pengaruh donor internasional, REDD+ berisiko memperkuat struktur vertikal dan meningkatkan celah antara aktor nasional dan lokal (Phelps, dkk. 2010). Maka tidak mengejutkan jika dalam penelitian kami, proyek lebih kecil yang berfokus pada partisipasi masyarakat dan pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up approach*) secara umum memiliki komunikasi lebih baik dan pemahaman lebih konsisten, sementara semakin besar proyek semakin problematik, menunjukkan tantangan besar bagi REDD+ terkait banyaknya aktor dan organisasi yang terlibat. Relasi yang kompleks ini perlu dipertimbangkan oleh pengambil kebijakan dan meningkatkan komunikasi serta pemahaman yang mengarah pada keputusan tata guna lahan agar lebih terintegrasi, berkeadilan dan berkelanjutan. Juga ketika kami rinci dalam laporan ini, walaupun perubahan tata guna lahan melibatkan banyak aktor, suara masyarakat lokal seringkali paling lemah dan bergantung pada dukungan aktor eksternal seperti LSM.

Kedua, penting untuk mempertimbangkan faktor mendasar yang menyebabkan konversi hutan, khususnya perkebunan kelapa sawit. Faktor penting dalam hal ini adalah luasnya model pembangunan di Indonesia, yang memprioritaskan pertumbuhan ekonomi tinggi dan membuat perkebunan kelapa sawit menjadi menarik bagi pemerintah provinsi dan kabupaten untuk memenuhi target nasional. Baik perusahaan domestik maupun asing berkoordinasi dengan otoritas untuk mendapat akses lahan dan mengembangkan bisnis yang membantu pembangunan ekonomi provinsi yang bergantung pada sumber daya alam. Koalisi besar aktor tersebut mendorong investasi yang mengkonversi hutan dan lahan pertanian skala kecil menjadi perkebunan. Sementara itu, insentif finansial untuk mendukung alternatif rendah emisi menjadi terbatas dan tidak bisa diandalkan. Dalam kasus KFCP, misalnya, pemerintah kabupaten mengeluarkan izin baru perkebunan kelapa sawit di areal yang pada 2014 mencakup bekas lokasi proyek. Hal ini menunjukkan hanya sedikit perubahan dalam pola investasi

atau insentif finansial meskipun kesadaran akan REDD+ telah meningkat. Masalah tersebut memicu pertanyaan mengenai keefektifan pentingnya pendistribusian kembali tanggung jawab legal untuk meningkatkan pengawasan atau meningkatkan perencanaan tata guna lahan tanpa mengatasi penyebab utama dan mendasar.

Di sisi lain, Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan di Kalimantan Barat kebanyakan dibentuk untuk menolak perluasan perkebunan kelapa sawit. Pembuat kebijakan yang terlibat dalam REDD+ dan proponent proyek REDD+ perlu menyadari keterbatasan inisiatif karbon berbasis-finansial REDD+ hingga saat ini dan mempertimbangkan pelajaran dari keberhasilan inisiatif yang secara nyata mengatasi penyebab utama deforestasi, sekalipun dalam skala lebih kecil.

Ketiga, karena seluruh inisiatif tata guna lahan menghasilkan manfaat, mengkarakterisasi manfaat-manfaat tersebut dan memahami bagaimana pendistribusiannya adalah penting (penjelasan lebih rinci tersedia dalam info ringkas bersama laporan ini: Myers, dkk. 2015b). Salah satu dari sedikit aturan tata kelola bagaimana manfaat dibagi pada tingkat lokal adalah peraturan *inti-plasma* pada perkebunan kelapa sawit. Namun, kami menemukan bahwa implementasi aturan tersebut sangat bervariasi dan proses partisipasi dengan mudah dihindari. Ketika pemerintah mencoba mengatur distribusi pendapatan dari penjualan karbon, ini seharusnya menerapkan pelajaran dari *inti-plasma* dan pengaturan pembagian keuntungan lain. Kebanyakan, informasi yang diberikan pada masyarakat tidak lengkap atau dari sumber tidak independen, sementara ketergantungan pada perwakilan masyarakat tertentu dalam menyetujui perubahan tata guna lahan menciptakan kerentanan manipulasi untuk kepentingan personal. Hal ini menunjukkan bahwa sementara undang-undang dan peraturan penting bagi legitimasi inisiatif tata guna lahan, diperlukan mekanisme akuntabilitas yang lebih transparan untuk melindungi kepentingan masyarakat.

Keempat, terdapat beberapa pelajaran penting dari penelitian ini dalam hal legitimasi inisiatif tata guna lahan. Misalnya, bahkan komunikasi ekstensif tidak selalu efektif. Pejabat pemerintah dalam beberapa kasus menyatakan terdapat kesalahpahaman di tengah pertemuan ekstensif dan protokol komunikasi. Dalam KFCP misalnya, investasi substansial dalam komunikasi dan pertemuan-pertemuan yang terdokumentasikan tidak mengarah pada persepsi universal legitimasi. Aktor kunci dari pemerintah kabupaten dan LSM lokal memandang REDD+ sebagai lingkup kekuatan luar, dan gagal melibatkan gagasan, perhatian dan pengalaman lokal.

Inisiatif paling terlegitimasi secara lokal adalah yang paling melibatkan masyarakat lokal melalui proses dari bawah ke atas (*bottom-up*) dimana lintas kelompok masyarakat luas memiliki ruang lingkup dan tidak sekadar bertanya atau menyuarakan kekhawatiran, tetapi juga terlibat dalam cakupan luas aspek pengambilan keputusan dan pengelolaan, termasuk alokasi hak dan manfaat. Kami menyarankan bahwa legitimasi diperkuat oleh komunikasi efektif, partisipasi meluas, representasi efektif dan definisi yang jelas mengenai peran dan ekspektasi.

Masyarakat dengan sejarah kuat aksi kolektif dan/atau pengelolaan lahan komunal tampak jauh lebih mampu bernegosiasi untuk diri mereka sendiri (paling nyata di Bunyau, juga terlihat di Bokal Kumuo dan Laman Satong). Di sisi lain, mereka yang memiliki sejarah keterpisahan politik internal dan/atau ketidaksepakatan pengelolaan tampak mengalami kesulitan lebih besar dalam bernegosiasi dengan aktor eksternal, dan mempersulit proponent menavigasi perpecahan tersebut untuk mencapai definisi jelas atas peran dan ekspektasi. Hal ini dapat dilihat di tiga dari empat kasus perusahaan perkebunan kelapa sawit dan terutama di area terdegradasi PLG. Seperti kami lihat di beberapa kasus yang berlokasi di area MRP di Kalimantan Tengah, sejarah kebijakan dan intervensi pemerintahan sebelumnya juga membentuk pengalaman dan ekspektasi masyarakat, sehingga memengaruhi proses dan hasil legitimasi.

REDD+ dan inisiatif lain menghadapi hambatan besar berdasar pengalaman masa lalu dan ketidakpercayaan. Pada tingkat lokal, pertanyaan apa itu 'masyarakat' menjadi sangat rumit dan beragam daripada yang dipahami oleh aktor kuat eksternal. Seperti kami temukan di KFCP dan

KPRCP, masyarakat di beberapa desa secara internal terbagi dalam perbedaan usulan tata guna lahan, atau cenderung memilih secara strategis mendukung beberapa inisiatif, termasuk REDD+ dan perkebunan kelapa sawit, sebagai kompensasi kurangnya alternatif penghidupan. Hal ini menggarisbawahi kompleksnya dinamika tata guna lahan di lapangan dan politik tenurial lahan yang memengaruhi legitimasi, terutama keberhasilan inisiatif. Proponen inisiatif tata guna lahan dari pemerintah dan nonpemerintah perlu memberi perhatian serius pada implikasi jangka pendek dan jangka panjang untuk kepastian tenurial lahan masyarakat lokal.

Pertanyaan tentang bagaimana inisiatif tata guna lahan, termasuk proyek REDD+, yang mungkin memengaruhi tenurial lahan masyarakat setempat perlu dikenali oleh proponen REDD+. Politik tenurial lahan menjadi inti dari keputusan tata guna lahan dan lebih dari itu memberi dampak implikasi besar dalam hal bagaimana manfaat dibagi. Debat yang tengah berlangsung mengenai pengakuan hak lahan adat mendapat perhatian pengambil kebijakan, peneliti dan aktivis di semua level.

Akhirnya, penelitian kami menunjukkan pentingnya nilai dan perspektif para pemimpin atau organisasi yang memilih pendekatan berbeda. Dengan pertimbangan konservasi, kami melihat Bupati Ketapang yang memilih menolak perkebunan kelapa sawit yang menjanjikan keuntungan ekonomi dan sebuah perusahaan perkebunan kelapa sawit yang memilih menjaga areal konservasi meski dibayangi kerugian ekonomi serta oposisi dari pemerintah. Dengan pertimbangan inklusi sosial, kami menemukan bahwa jenis aktor berbeda yang menjalankan proses dengan tingkat komitmen yang lebih rendah dan lebih tinggi, dengan tingkatan terbaik mampu melangkah lebih dari sekadar regulasi formal. Keputusan seperti ini penting dan perubahan akan lebih sulit tanpa kepemimpinan, walaupun tentu saja, pemimpin tidak bisa bertindak sendiri.

Secara umum, penelitian kami mengungkap kompleksnya dinamika tata kelola multilevel dalam desentralisasi Indonesia, ketika banyak aktor menegosiasikan tata guna lahan dan perubahan tata guna lahan, sejalan dengan inisiatif pembangunan rendah emisi seperti REDD+ memperkenalkan serangkaian kepentingan baru seraya berupaya mengubah insentif yang sekadar mendukung upaya bisnis seperti biasa. Seiring dengan REDD+ yang terus berkembang dan berubah, aktor di multi-tingkat akan mendapat manfaat dari pemahaman dan pelibatan yang lebih baik dengan proses sosial dan politik serta praktik tata kelola serta tata guna lahan di Indonesia. Hal ini akan memungkinkan pembangunan rendah emisi, REDD+, dan inisiatif tata guna lahan lain untuk diterapkan dengan legitimasi, menghasilkan keuntungan yang didistribusikan secara berkeadilan, dan menyeimbangkan sejumlah sasaran konservasi dan pembangunan yang harus dipenuhi.

Daftar pustaka

- Agus A dan Setyasiswanto S. 2010. *Setelah kami dilarang masuk hutan*. Jakarta: HuMa.
- Angelsen A, Brockhaus M, Sunderlin W dan Verchot LV, eds. 2012. *Analyzing REDD+: Challenges and choices*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Ardiansyah F dan Barano T. 22April 2012. Saving Sumatra's forests: World heritage in danger. *The Jakarta Post*, Opinion Section.
- Ardiansyah F, Marthen AA dan Amalia N. 2015. *Forest and Land-use Governance in a Decentralized Indonesia: A Legal and Policy Review*. Occasional Paper No. 132. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Atmadja S, Indriatmoko Y, Utomo NA, Komalasari M dan Ekaputri AD. 2014. Kalimantan Forests and Climate Partnership, Central Kalimantan, Indonesia. *Dalam Sills EO, Atmadja SS, de Sassi C, Duchelle AE, Kweka DL, Resosudarmo IAP and Sunderlin WD, eds. REDD+ on the Ground: A Case Book of Subnational Initiatives across the Globe*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Barr C, Dermawan A, McCarthy J, Moeliono M dan Resosudarmo I. 2006a. Decentralization and recentralization in Indonesia's forestry sector: Summary and recommendations. *Dalam Barr C, Resosudarmo I, Dermawan A and McCarthy J, eds. Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Barr C, Resosudarmo I, McCarthy J dan Dermawan A. 2006b. Forests and decentralization in Indonesia: An overview. *Dalam Barr C, Resosudarmo I, Dermawan A and McCarthy J, eds. Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- BP REDD+ 2014. *REDD+ Indonesia: Strategi Operasional 2014-2016*. Jakarta: PB REDD+.
- BPS 2014a. *Luas Tanaman Perkebunan Besar Menurut Jenis Tanaman, Indonesia (000 Ha), 1995–2013*. Diakses 11 Agustus 2014 di: <http://bps.go.id/linkTabelStatis/print/id/1665>
- BPS. 2014b. *PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha*. Diakses pada 11 Agustus 2014 di: <http://kalteng.bps.go.id/sektoral-34-pdrb-3.html>
- BPS. 2014c. *PDRB menurut lapangan usaha Provinsi Kalimantan Barat 2009-2013*. BPS. diakses 13 Agustus 2014 di: kalbar.bps.go.id/website/brs_ind/brsInd-20150303110342.pdf
- BPS.2013a. *Luas areal tanaman perkebunan besar negara, perkebunan swasta, perkebunan rakyat menurut kabupaten/kota dan jenis tanaman (ha), 2013*. Diakses 17 Agustus 2015 di: <http://kalteng.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/63>
- BPS. 2013b. *Kalimantan Barat dalam angka 2013*. BPSK Barat. Diakses 7 Juli 2014 di: http://http://kalbar.bps.go.id/website/pdf_publicasi/Kalimantan-Barat-Dalam-Angka-2013.pdf
- BPS. 2013c. *Kalimantan Tengah dalam angka 2013*. Jakarta: BPS.
- [BIG] Badan Informasi Geospasial. 2013. Badan informasi geospasial: One map policy sebagai sarana peredam konflik penguasaan lahan di Indonesia. Diakses 8 Juli 2014 di: <http://www.big.go.id/berita-surta/show/redam-konflik-penguasaan-lahan-badan-informasi-geospasial-susun-satu-peta-dasar>
- Blom B, Sunderland T dan Murdiyarsa D. 2010. Getting REDD to work locally: Lessons learned from integrated conservation and development projects. *Environmental Science & Policy* 13(2):164–172.
- Budidarsono S, Susanti A dan Zoomers A, eds. 2013. *Oil Palm Plantations in Indonesia: The Implications for Migration, Settlement/Resettlement and Local Economic Development*. Rijeka, Croatia: INTECH.
- Burgess R, Hansen M, Olken BA, Potapov P dan Sieber S. 2012. The political economy of deforestation in the tropics. CEPR discussion paper No. 9020.
- Butt S. 2010. Regional autonomy and legal disorder: The proliferation of local laws in Indonesia. *Sydney Law Review* 32:117–190.

- Cahyafitri R. 28 Februari 2014. Indonesia should learn from Churchill case: Analysts. *The Jakarta Post*, Business Section, p. 14.
- Carlson KM, Curran LM, Ratnasari D, Pittman AM, Soares-Filho BS, Asner GP, Trigg SN, Gaveau DA, Lawrence D dan Rodrigues HO. 2012. Committed carbon emissions, deforestation, and community land conversion from oil palm plantation expansion in West Kalimantan, Indonesia. *Proc National Academy of Sciences of the United States of America* 109(19):7559–7564.
- Casson A dan Obidzinski K. 2002. From new order to regional autonomy: Shifting dynamics of ‘illegal’ logging in Kalimantan, Indonesia. *World Development* 30(12):2133–2151.
- Charras M. 2006. Western Kalimantan in development: A regional disappointment. Dalam Smith G dan Bouvier H, eds. *Communal Conflicts in Kalimantan: Perspectives from the LIPI-CNRS Conflict Studies Program*. Jakarta: PDII-LIPI.132–169.
- Chhatre A, Lakhanpal S, Larson AM, Nelson F, Ojha H dan Rao J. 2012. Social safeguards and co-benefits in REDD+: A review of the adjacent possible. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 4(6):654–660.
- CIFOR. 2015. *Interview Questions Guide: Multilevel Governance and Carbon Management at the Landscape Scale*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Colchester M dan Chao S. 2012. *Conflict or Consent? The Oil Palm Sector at a Crossroads*. Bogor, Indonesia: Forest Peoples Programme, Perkumpulan SawitWatch, Transformasi Untuk Keadilan Indonesia.
- Colchester M, Jiwan N, Andiko, Sirait M, Firdaus AY, Surambo A dan Pane H. 2006. *Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia - Implications for Local Communities and Indigenous Peoples*. Bogor, Indonesia: Forest Peoples Programme, Perkumpulan Sawit Watch, HuMA, World Agroforestry Centre.
- Colfer CJP. 2013. *The Gender Box: A Framework for Analysing Gender Roles in Forest Management*. Occasional Paper 82. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- [CMEA] Coordinating Ministry For Economic Affairs. 2011. Masterplan: Acceleration and Expansion of Indonesia Economic Development 2011-2025. Jakarta: CMEA.
- da Silva Hyldmo H. 2015. *A Case-study of the Move towards Non-carbon Objectives in the Design and Implementation of REDD+ in Indonesia and the Indonesian REDD+ Pilot Province of Central Kalimantan*. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology.
- Davies R. 2015. The Indonesia-Australia Forest Carbon Partnership: A murder mystery. CDG Policy Paper. Washington DC: Center for Global Development.
- de Keyser F dan Noya-Sinay J. 1992. History of geoscientific investigations in West Kalimantan, Indonesia. *Journal of Australian Geology & Geophysics* 13:251–273.
- Downer A. 2007. “Joint press conference: Signing of the Kalimantan Forest Climate Partnership”. Press release.
- [DTE] Down to Earth. 2012. Indonesia’s ‘one map policy’. Diakses pada 3 Juni 2014 at: <http://www.downtoearth-indonesia.org/story/indonesia-s-one-map-policy>
- Emerson K, Nabatchi T dan Balogh S. 2012. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1):1–29.
- Forest Peoples Programme. 2008. *Free, Prior and Informed Consent and the Roundtable on Sustainable Palm Oil: A Guide for Companies*. Moreton-in-Marsh, Inggris: Forest Peoples Programme.
- Fraser N. 2009. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press.
- Gallemore C, Prasti H RD dan Moeliono M. 2014. Discursive barriers and cross-scale forest governance in Central Kalimantan, Indonesia. *Ecology and Society* 19(2).
- Gaveau DL, Sloan S, Molidena E, Yaen H, Sheil D, Abram NK, Ancrenaz M, Nasi R, Quinones M, Wielaard N, dkk. 2014. Four decades of forest persistence, clearance and logging on Borneo. *PLoS One* 9(7):e101654.
- GCF Task Force. 2013a. *Central Kalimantan Province, Indonesia*. GCF Task Force.
- GCF Task Force. 2013b. *West Kalimantan Province, Indonesia*. GCF Task Force.

- Gismar A, Malik A, Koekman I, Hidayat L, Harjanto N, Suharmawijaya D, Sulistio H dan Aritonang R. 2013. *Indonesia Governance Index 2012: Towards a Well-informed Society and Responsive Government*. Jakarta: K Partnership.
- [GGGI] Global Green Growth Institute. 2014. Indonesia. Diakses pada 26 Juni 2014 at: <http://gggi.org/kalimantan-green-growth-planning/>
- Graham L, Xaverius F, Susanto TW, Manjin S, Juni ET, Masal F, Sanora A dan Ichsan N. 2014. *Practical lessons learned: Vegetation monitoring, fire management monitoring, and peat and hydrology monitoring*. s.l.: IAFCP.
- Hamilton C. 1997. The sustainability of logging in Indonesia's tropical forests: A dynamic input-output analysis. *Ecological Economics* 21(3):183–195.
- Hardiansyah G, Yani A, Fahrizal, Ngo YL, Manuputty B, Arifin, Hendarto, Darmawel, Jamani R, Haryono Z. 2014. *REDD+ Strategy and Action Plan of West Kalimantan Province*. Pontianak: Government of the Province of West Kalimantan.
- Henley D and Davidson JS. 2007. Introduction: Radical conservatism – the protean politics of adat. Dalam Davidson JS and Henley D, eds. *The Revival of Tradition in Indonesian Politics*. Abingdon: Routledge. 1-49.
- Holmgren S. 2013. REDD+ in the making: Orders of knowledge in the climate-deforestation nexus. *Environmental Science & Policy* 33:369–377.
- Howell S. 2014. 'No RIGHTS–No REDD': Some implications of a turn towards co-benefits. *Forum for Development Studies* 41(2):253–272.
- Humphreys D. 2008. The politics of 'avoided deforestation': Historical context and contemporary issues. *International Forestry Review* 10(3).
- Indrarto G, Murharjanti P, Khatarina J, Pulungan I, Ivalerina F, Rahman J, Prana MN, Resosudarmo IAP dan Muharrom E. 2012. *The Context of REDD+ in Indonesia: Drivers, Agents and Institutions*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Indriatmoko Y, Atmadja S, Ekaputri AD, Komalasari M. 2014a. Rimba Raya Biodiversity Reserve Project, Central Kalimantan, Indonesia. Dalam Sills EO, Atmadja S, de Sassi C, Duchelle AE, Kweka D, Resosudarmo IAP dan Sunderlin WD, eds. *REDD+ on the Ground: A Case Book of Subnational Initiatives across the Globe*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Indriatmoko Y, Atmadja S, Utomo NA, Ekaputri AD dan Komalasari M. 2014b. Katingan Peatland Restoration and Conservation Project, Central Kalimantan, Indonesia. Dalam Sills EO, Atmadja S, de Sassi C, Duchelle AE, Kweka D, Resosudarmo IAP and Sunderlin WD, eds. *REDD+ on the Ground: A Casebook of Subnational Initiatives across the Globe*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Intarini DY, Resosudarmo IAP, Komalasari M dan Ekaputri AD. 2014. Ketapang community carbon pools, Ketapang, West Kalimantan, Indonesia. Dalam Sills EO, Atmadja S, de Sassi C, Duchelle AE, Kweka D, Resosudarmo IAP and Sunderlin WD, eds. *REDD+ on the Ground: A Global Case Book of Subnational Initiatives*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Irawan S, Tacconi L dan Ring I. 2013. Stakeholders' incentives for land-use change and REDD+: The case of Indonesia. *Ecological Economics* 87:75–83.
- Kemendagri. 2013. *Data daerah otonomi baru*. Diakses pada 8 Juli 2014 di: [http://otda.kemendagri.go.id/images/file/data_dob/total daerah otonom 2013.pdf](http://otda.kemendagri.go.id/images/file/data_dob/total_daerah_otonom_2013.pdf)
- Kementerian Kehutanan. 2012. *Data dan informasi pemanfaatan hutan tahun 2011*. Jakarta: K Kehutanan.
- Kementerian Kehutanan. 2013. *Statistik kehutanan Indonesia*. Jakarta: K Kehutanan.
- Larson A, Dokken T, Duchelle A, Atmadja S, Resosudarmo I, Cronkleton P, Cromberg M, Sunderlin W, Awono A dan Selaya G. 2015. The role of women in early REDD+ implementation: Lessons for future engagement. *International Forestry Review* 17(1):43–65.
- Lembaga Gemawan dan ICW. 2013. *Public review Rancangan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Barat*. Pontianak: Lembaga Gemawan dan ICW.
- Lewis BD. 2010. Indonesian decentralization: Accountability deferred. *International Journal of Public Administration* 33(12-13):648–657.
- Luttrell C, Loft L, Gebara MF, Kweka D, Brockhaus M, Angelsen A dan Sunderlin WD. 2013. Who should benefit from REDD+? Rationales and Realities. *Ecology and Society* 18(4):52.

- Margono BA, Potapov PV, Turubanova S, Stolle F dan Hansen MC. 2014. Primary forest cover loss in Indonesia over 2000-2012. *Nature Climate Change* 4(8):730–735.
- Marks G. 1993. Structural policy and multilevel governance in the EC. Dalam Cafruny AW dan Rosenthal GG, eds. *The State of the European Community Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Harlow, Essex: Longman.
- Martin A, Akol A dan Phillips J. 2013. Just conservation? On the fairness of sharing benefits. Dalam Sikor T, ed. *The Justices and Injustices of Ecosystem Services*. London: Earthscan.
- McCarthy JF. 2013. Tenure and transformation in Central Kalimantan after the Million Hectare Project. Dalam Lucas A and Warren C, eds. *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*. Southeast Asia Series. Athens: Ohio University Press. pp. 183–214.
- McDermott CL, Coad L, Helfgott A dan Schroeder H. 2012. Operationalizing social safeguards in REDD+: Actors, interests and ideas. *Environmental Science & Policy* 21:63–72.
- Minister of the Interior. 2012. *Keterangan pemerintah atas rancangan undang-undang tentang pemerintahan daerah*. Jakarta.
- Myers R dan Muhajir M. 2015. Searching for justice: Rights vs ‘benefits’ in Bukit Baka Bukit Raya National Park, Indonesia. *Conservation & Society* 13(4).
- Myers R, Ravikumar A dan Larson AM. 2015. *Benefit Sharing in Context: A Comparative Analysis of 10 Land-use Change Case Studies in Indonesia*. Infobrief 118. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Obidzinski K, Andrianto A dan Wijaya C. 2006. *Timber smuggling in Indonesia*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Olbrei E dan Howes S. 2012. A very real and practical contribution? Lessons from the Kalimantan Forests and Climate Partnership. *Climate Law* 3(2):103–137.
- Paoli G, Schweithelm J, Gillespie P, Kurniawan Y, Aurora L dan Harjanthi R. 2014. Best management practices in the Indonesian palm oil industry: Case studies. Bogor, Indonesia: Daemeter Consulting.
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat. 2013. *Strategi dan rencana aksi Provinsi REDD+ Kalimantan Barat*. Pontianak: Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat.
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah. 2013. *Strategi Daerah REDD+ Kalimantan Tengah*. Palangka Raya: Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah.
- Peskett L. 2011. *Benefit Sharing in REDD+: Exploring the Implications for Poor and Vulnerable People*. Washington DC: Bank Dunia and REDD-net.
- Phelps J, Webb EL dan Agrawal A. 2010. Land use. Does REDD+ threaten to recentralize forest governance? *Science* 328(5976):312–313.
- Potter L. 2008. Dayak resistance to oil palm plantations in West Kalimantan, Indonesia. Proceedings of the Research School of Pacific and Asian Studies (ANU), presented at the 17th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia, Melbourne, 2008.
- Potter L. 2011. Swidden, oil palm, and food security in West Kalimantan. *Philippine Journal of Third World Studies* 26(1-2):252–263.
- Ravikumar A, Kijazi M, Larson AM dan Kowler L. 2015a. *Project Guide and Methods Training Manual*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Ravikumar A, Larson A, Myers R dan Gonzales J. 2015b. Multilevel governance challenges in transitioning towards a national approach for REDD+: Evidence from 23 pilot projects. *International Journal of the Commons* (9)2.
- Ravikumar A, Myers R, Kowler LF dan Tovar JG. 2015c. *Project Guide to Coding in Nvivo and Codebook*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- REDD+ Task Force and UNDP. 2013. Support to the establishment of Indonesia REDD+ infrastructure and capacity: Second quarterly progress report, April–June 2013. Jakarta: UNDP.
- Resosudarmo BP. 2005. Introduction. Dalam Resosudarmo BP, ed. *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Singapura: USEAS Publications.
- Resosudarmo IAP. 2004. Closer to people and trees: Will decentralisation work for the people and the forests of Indonesia? *The European Journal of Development Research* 16(1):110–132.
- Ribot JC dan Larson AM. 2012. Reducing REDD risks: Affirmative policy on an uneven playing field. *International Journal of the Commons* 6(2):233–254.

- Rose N. 2009. Governing 'advanced' liberal democracies. *Dalam* Sharma A and Gupta A, eds. *The Anthropology of the State: A Reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Saito-Jensen M, Sikor T, Kurniawan Y, Eilenberg M, Setyawan EP dan Kustini SJ. 2015. Policy options for effective REDD+ implementation in Indonesia: The significance of forest tenure reform. *International Forestry Review* 17(1):86–97.
- Schroeder RA. 2008. Environmental justice and the market: The politics of sharing wildlife revenues in Tanzania. *Society & Natural Resources* 21(7):583–596.
- Sekala. 2013. *Baseline Data for REDD+ in Central Kalimantan Province*. Palangkaraya: REDD+ Task Force.
- Sikor T. 2013. Linking ecosystem services with environmental justice. *Dalam* Sikor T, ed. *The Justices and Injustices of Ecosystem Services*. London: Earthscan.
- Sirait M. 2009. *Indigenous peoples and oil palm plantation expansion in West Kalimantan, Indonesia*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam and Cordaid Memisa.
- Sirait M, Witsenburg K, Ros M, Kusters K, Wösten H, Snelder D, Nijpels R dan van Sluijs P. 2011. *Towards Participatory Land-use Planning in West Kalimantan, Indonesia*. Amsterdam: B Ends.
- Soetarto E, Sitorus MTF dan Napiri MY. 2001. *Decentralisation of Administration, Policy Making and Forest Management in Ketapang District, West Kalimantan*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Sudarmo SP dan Sudjana BG. 2009. *The Missing Link: The Province and its Role in Indonesia's Decentralisation*. Policy Issues Paper. Jakarta: UNDP Indonesia.
- Taylor JG. 2003. *Indonesia: Peoples and History*. New Haven: Yale University Press.
- The Jakarta Post*. 3 Maret 2014. Editorial: In for messy litigation. *The Jakarta Post*.
- Thuy PT, Moeliono M, Hien NT, Tho NH dan Hien VT. 2012. *The Context of REDD+ in Vietnam: Drivers, Agents and Institutions*. Occasional Paper 75. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- [UNDP] United Nations Development Programme. 2013. *Participatory Governance Assessment: The 2012 Indonesia Forest, Land and REDD+ Governance Index*. Jakarta: UNDP.
- Ward MW dan Ward RG. 1974. An economic survey of West Kalimantan. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 10(3):26–53.
- Week D, Diprose R dan Jessop T. 2014. From Global policy to local practice: Lessons from using village agreements. *Working Paper*. s.l.: Kalimantan Forests and Climate Partnership.
- Wells P, Franklin N, Gunarso P, Paoli G, Mafira T, Kusumo DR dan Clanchy B. 2012. *Indonesian Constitutional Court Ruling Number 45/PUU-IX/2011 in Relation to Forest Lands: Implications for Forests, Development and REDD+*. Jakarta: D Consulting.
- White J dan White B. 2012. Gendered experiences of dispossession: Oil palm expansion in a Dayak Hibun community in West Kalimantan. *Journal of Peasant Studies* 39(3–4):995–1016.
- Wright G. 2012. Indigenous people and customary land ownership under domestic REDD frameworks: A case study of Indonesia. *Law, Environment and Development Journal* 7(2).

Lampiran: Ringkasan studi kasus

Lampiran ini berisi pengenalan singkat tentang masing-masing kasus dalam studi yang disajikan ringkas mungkin, tetapi dengan detail yang cukup untuk mengontekstualisasikan bagian analisis (Tabel 4 di teks utama menyajikan ringkasan kasus terkait). Beberapa nama telah diubah untuk memastikan anonimitas sesuai kesepakatan.

Kami menyajikan kasus dari Kalimantan Tengah terlebih dahulu, kemudian dari Kalimantan Barat. Kasus yang berhubungan dengan lokasi yang mengalami perubahan tata guna lahan yang menyebabkan penurunan emisi disajikan terlebih dahulu, diikuti oleh kasus yang terkait dengan penyebab deforestasi dan degradasi lahan. Mengingat kepentingan ekonomi dan dampak sosial serta lingkungan yang ditimbulkan oleh pengembangan industri perkebunan kelapa sawit di kedua provinsi, kami memilih empat lokasi perkebunan kelapa sawit pada studi ini. Studi kasus ini mengeksplorasi proses serta hasil masing-masing perubahan tata guna lahan. Secara khusus, kami memberi perhatian pada pengaturan kelembagaan, partisipasi pengambilan keputusan, serta pembagian manfaat sebagai hasil dari perubahan.

A.1 Kalimantan Tengah¹⁶

A.1.1 Program Konservasi Yayasan Borneo Orangutan Survival Mawas (BOS Mawas), Kabupaten Kapuas dan Barito Selatan

Didirikan pada tahun 1991, Yayasan Borneo Orangutan Survival (BOS) merupakan organisasi non-profit nasional yang bekerja di Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah. Program Konservasi Mawas (BOS Mawas) dimulai sejak tahun 2001 berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah. Program tersebut memiliki kantor regional di tingkat provinsi dan kabupaten serta kamp yang berada di tingkat lokal untuk tujuan memantau hutan, pendidikan dan penelitian. Selain melibatkan masyarakat setempat dan memberikan alternatif penghidupan, fokus utama program ini adalah untuk konservasi dan rehabilitasi rawa gambut serta hutan dataran rendah sebagai habitat orangutan. Berdasarkan perjanjian tingkat provinsi, luas wilayah kerja BOS Mawas adalah 309.861 ha, yang mencakup Blok E dan setengah dari bagian utara dari Blok A area eks PLG (*Mega Rice Project* atau MRP) (dijelaskan dalam Boks 1) yang terbagi dalam 4 kecamatan dan 2 kabupaten. Karena PLG dan kegiatan illegal logging serta kebakaran yang luas, hampir seluruh area Blok A terdegradasi, sedangkan hutan rawa gambut dataran rendah di Blok E kondisinya cukup bagus dan menjadi habitat bagi sekurangnya 3.000 orangutan. Masyarakat di Kapuas umumnya merupakan Suku Dayak Ngaju dan di Barito Selatan adalah Suku Daya Ma'anyan serta Suku Banjar. Ada kurang lebih 29.000 kepala keluarga serta 53 desa dan dusun yang bermukim dan tersebar di sepanjang Sungai Kapuas dan Sungai Barito.

Setelah PLG ditinggalkan, beberapa proyek yang didanai oleh donor besar berusaha meningkatkan kondisi kehidupan dan merehabilitasi rawa gambut. Hal ini melibatkan pemerintahan multilevel dan berbagai pemangku kepentingan. Sebelumnya, BOS Mawas merupakan bagian dari Central Kalimantan Peatland Project (CKPP)¹⁷. Baru-baru ini, REDD+ memperkenalkan rangkaian pengaturan aktor dan tata kelola baru sehingga program ini akhirnya berkolaborasi dengan KFCP (lihat kasus

¹⁶ Ditulis oleh Anna Sanders dan Rut Dini Prasti H.

¹⁷ CKPP (2005–2008) didanai oleh pemerintah Belanda. Ini adalah upaya rehabilitasi tanah gambut berskala besar pertama, mencakup seluruh area eks PLG. Menurut beberapa informan kunci, partisipasi masyarakat terbatas dan CKPP bermasalah dengan koordinasi karena jumlah organisasi yang terlibat.

berikutnya). Proyek REDD+ juga diusulkan di Blok E bekerja sama dengan Shell Canada pada 2008. Walaupun tidak terwujud, usulan tersebut menunjukkan usaha BOS Mawas untuk menghasilkan dana yang tidak hanya bagi perlindungan habitat orangutan, tetapi juga untuk penyerapan karbon yang berhubungan dengan REDD+. Program ini bergantung pada pendanaan dari donor luar negeri atau sebagai bagian dari proyek yang lebih besar, yang bervariasi, memengaruhi ukuran (misalnya, jumlah staf yang dipekerjakan) dan proyek-proyek tertentu yang dilaksanakan pada waktu yang berbeda.

BOS Mawas memiliki perjanjian kerja sama dengan pemerintah provinsi yang menetapkan prinsip-prinsip dasar dan harapan agar program ini melaksanakan aktivitas yang konsisten dengan perjanjian dan peraturan perencanaan tata guna lahan dalam area lokasi seluas 309.861 ha tersebut. Perjanjian ini tidak menetapkan wewenang manajemen atau hak-hak lain juga tidak menentukan sumber pendanaan bagi aktivitasnya. Perjanjian ini mencakup berbagai kegiatan yang meliputi rehabilitasi orangutan; konservasi dan rehabilitasi hutan serta rawa gambut; peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan ekonomi lokal; alih pengetahuan, keterampilan dan manajemen bagi pemerintah kabupaten dan masyarakat; serta pendidikan tentang lingkungan dan publikasi materi guna peningkatan kesadaran. Badan Lingkungan Hidup adalah departemen utama yang bertanggung jawab memfasilitasi koordinasi dan komunikasi melalui kelompok kerja tingkat provinsi (TTKP, Tim Teknis Kerjasama Program). Perjanjian ini juga mengatur pembentukan TTKP tingkat kabupaten sebagai mekanisme pelaksanaan kegiatan, koordinasi, dan komunikasi. Perjanjian ini tidak menetapkan pengaturan kelembagaan di tingkat desa di area lokasi, dan beberapa anggota masyarakat di Blok E mengatakan bahwa program dilaporkan kepada kepala desa tetapi tidak selalu mendapatkan izin yang lebih luas seperti perjanjian desa untuk melakukan kegiatan, terutama dalam kaitannya dengan kerja sama penelitian dengan universitas dalam dan luar negeri¹⁸.

TTKP kabupaten telah dibentuk di Barito Selatan dan menyelenggarakan tiga pertemuan bulanan serta pertemuan tambahan bila diperlukan. Walaupun perkembangan pembentukan TTKP di Kapuas berjalan lebih lambat, perjanjiannya telah ditandatangani pada Desember 2014. Sementara pemerintah kabupaten di Barito Selatan sebagian besar berperan sebagai pemerhati; staf program melaporkan bahwa pemerintah kabupaten di Kapuas lebih aktif terlibat, mungkin karena mereka lebih berpengalaman bekerja pada proyek yang lebih besar, termasuk KFCP. Staf program mengatakan bahwa TTKP adalah mekanisme yang penting untuk meningkatkan koordinasi dan diseminasi informasi di tingkat kabupaten, yang sebelumnya ketiadaan kerjasama tersebut dikeluhkan oleh pihak kabupaten. BOS Mawas percaya TTKP akan membantu meyakinkan bahwa pemerintah kabupaten terlibat dan terinformasikan tentang proyek dan aktivitas mereka, juga memfasilitasi koordinasi dengan Unit Pengelola Hutan Lindung (KPHL) Kapuas yang baru saja terbentuk, yang berada di bawah wewenang tingkat kabupaten saat tulisan ini dibuat.

BOS Mawas mengadakan patroli hutan untuk memantau kegiatan illegal logging dan kebakaran lahan gambut yang berkontribusi terhadap deforestasi dan degradasi lahan gambut. Para proponent menilai hal ini penting bagi perlindungan habitat dan penyerapan karbon. Program ini menginformasikan secara reguler tentang kegiatan illegal di dalam hutan dalam laporan bulanan yang didistribusikan kepada seluruh departemen yang terkait di tingkat provinsi, dan belakangan dilaporkan juga ke KPHL di Kapuas. Meskipun pelaporan ini tidak secara langsung terkait dengan program penegakan hukum pemerintah, beberapa anggota masyarakat yang diwawancarai menyalahkan program ini atas penahanan akibat kegiatan penebangan liar yang pernah terjadi di desa. Berdasarkan hasil wawancara, staf senior program berperan penting dalam melobi pemerintah provinsi untuk mengubah Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP 2013) bagi pembangunan zona konservasi di Blok E guna melarang kegiatan logging, pemanfaatan lahan dan kegiatan ekstraktif lainnya. Oleh karena itu, masyarakat lokal juga tidak mempercayai dan khawatir bahwa program tersebut akan berdampak

18 Universitas tidak selalu memiliki hubungan atau kerjasama yang bersifat resmi ketika melakukan aktivitas di lapangan, dimana hal tersebut menambah kompleksitas baik dalam hal hubungan kelembagaan dan informal antar organisasi, khususnya dari perspektif masyarakat. Universitas-universitas yang pernah melakukan kegiatan penelitian lapangan di wilayah Mawas adalah Universitas Rutgers, Universitas Zurich and Universitas Nasional Jakarta.

pada pembatasan akses ke lahan dan sumber penghidupan lokal kaitannya dengan perubahan peraturan. Namun, beberapa anggota masyarakat juga memberikan penghargaan dengan membantu mengamankan hutan yang tersisa dari kegiatan logging yang dilakukan untuk kebutuhan komersial

Boks A1. Area Proyek Lahan Gambut Sejuta Hektar (PLG)

Beberapa kasus di area PLG terdampak oleh pengaturan tata kelola multilevel termasuk perubahan rezim dan proyek-proyek pemerintah. Dimulai pada 1970-an, sebelum PLG dibangun, kebijakan pemerintah pusat mendukung eksploitasi hutan untuk kebutuhan komersial skala besar, tetapi areanya sebagian besar masih merupakan hutan meskipun ada riwayat kegiatan logging. PLG merupakan proyek pertanian besar yang dilaksanakan selama era Soeharto yang bertujuan mengubah lebih dari satu juta hektar lahan gambut untuk produksi padi. Program transmigrasi yang dilaksanakan selama periode ini memindahkan penduduk dari bagian lain di Kalimantan serta dari Jawa dan Bali ke wilayah program. Peringatan dan protes dari para pakar setempat, pemerintah dan masyarakat, berdasarkan kearifan lokal dan pengetahuan mereka terhadap keadaan lingkungan dan ketidaksesuaian lahan gambut non-pasang surut untuk budidaya padi basah skala besar, diacuhkan oleh pemerintah pusat dan para pakar yang dipekerjakan dari universitas nonlokal. Hutan rawa gambut primer ditebang dan kanal-kanal dibangun untuk mengeringkan rawa gambut, tetapi bagian non-pasang surut utara PLG tidak cocok untuk budidaya padi basah skala besar dan proyek tersebut akhirnya terbengkalai. Bagi para transmigran yang telah menetap di area PLG, bukan hanya pekerjaan berkelanjutan yang diharapkan tidak terwujud, tetapi keadaan tanah yang berbeda terbukti sulit untuk dijadikan lahan pertanian seperti di pulau Jawa dan Bali.

PLG terbagi atas wilayah yang sangat luas dari Kabupaten Pulang Pisau, Kapuas, dan Barito selatan menjadi lima blok. Lokasi BOS Mawas dan KFCP terletak di Blok A dan E. Sumber penghidupan masyarakat lokal yang berada di Blok A bergantung pada sistem perladangan dan agroforestri, dimana wilayah tersebut terkena dampak langsung yang sangat parah akibat pembukaan lahan selama PLG dan kegiatan ilegal logging serta kebakaran yang terus-menerus selama awal 2000-an. Kebakaran pada 1997-1998 mengakibatkan kerusakan lingkungan dan hilangnya sumber penghidupan setempat. Sebagai perbandingan, Blok E memiliki rawa gambut yang cukup terjaga dengan hutan dataran rendah primer dan sekunder, yang oleh karenanya aktivitas BOS Mawas berfokus pada konservasi habitat. Masyarakat di desa sepanjang Sungai Kapuas (mencakup Blok A dan E) sangat bergantung pada lingkungan setempat, sementara peluang lapangan kerja dan pasar langsung (seperti rotan dan sumber daya lainnya) terbatas karena lokasi yang terpencil. Setelah desentralisasi dan berdasarkan wewenang pemerintah kabupaten, izin konsesi perusahaan perkebunan kelapa sawit pertama dikeluarkan tahun 2004 dan beberapa perkebunan kelapa sawit saat ini telah dibangun di sekitar area, termasuk PT GAL di area transmigrasi dan PT CK 1 di bagian lain PLG.

Kepemilikan tanah dan klaim adat diperebutkan dan tata guna lahan umumnya tumpang tindih serta ambigu secara hukum karena riwayat PLG dan perubahan tata guna lahan, termasuk oleh kegiatan logging dan perkebunan kelapa sawit serta inisiatif REDD+ (McCarthy 2013). PLG juga mengganggu tata kelola adat untuk tata guna lahan individu dan kelompok di bawah sistem ladang berpindah tradisional, sedangkan laju perubahan lingkungan dan perubahan lahan telah menyebabkan gangguan lebih lanjut dan pergolakan sosial. Kendati tidak ada izin konsesi untuk perusahaan kayu yang beroperasi setelah PLG, Blok A dan E sebagian besar masih dikategorikan sebagai Hutan Produksi (HP) yang memperbolehkan pemanfaatan lahan seperti ini. Dari perspektif BOS Mawas, perubahan peraturan tingkat provinsi (lihat ringkasan kasus) memperjelas aturan pembatasan aktivitas penebangan kayu dan ekstraktif lainnya, menjadikan mereka konsisten dengan konservasi habitat dan perlindungan hutan. Namun, banyak batas-batas hutan dan klasifikasi tata guna lahan yang tidak terselesaikan. Pembangunan Unit Pengelola Hutan Lindung (KPHL) pada 2012-2013 menambah batasan baru dan pengaturan tata kelola multilevel. Seperti yang sering terjadi dengan batas-batas hutan dan klasifikasi tata guna lahan yang didasarkan pada Hutan Produksi, Hutan Lindung, dan Hutan Konservasi, batasan baru KPHL tidak mengakui Hutan Adat serta pengelolaan dan pemanfaatan tanah adat. Oleh karena itu, masyarakat yang kami wawancarai memandang bahwa pembangunan KPHL memiliki implikasi yang tidak pasti dalam hal akses, pengelolaan dan pemanfaatan tanah adat, dan kegiatan penghidupan setempat. Berdasarkan aturan zonasi nasional, Blok A dan E baru-baru ini mencakup Hutan Lindung atau HL, dengan Hutan Konservasi (HK) di separuh bagian utara Blok E.

serta mendukung pencegahan kebakaran. Hal tersebut sangat penting mengingat masalah degradasi lahan gambut dan kebakaran yang berasal dari sejarah PLG dan ketergantungan mereka pada lingkungan setempat untuk penghidupan.

Program ini bertujuan melibatkan masyarakat melalui pemantauan hutan sebagai sarana untuk menyediakan lapangan kerja dan pendidikan. Dalam keterbatasan pendanaan, program ini bermaksud mempekerjakan staf lokal jika memungkinkan. Selain itu, juga berupaya menyediakan alternatif penghidupan bagi masyarakat sebagai cara mengurangi ketergantungan mereka pada sumber daya alam sekitar, sehingga juga mengurangi ekstraksi kayu dan sumber daya hutan di lokasi proyek. Selama periode KFCP, BOS Mawas mengonsentrasikan kegiatan penghidupan di Barito Selatan untuk menghindari tumpang tindih. Di Barito Selatan, baru-baru ini, BOS Mawas memberikan pelatihan di beberapa desa untuk meningkatkan kemampuan pengelolaan finansial dan akses pasar untuk penjualan karet, serta memulai credit union yang berfokus pada kelompok-kelompok rentan, termasuk perempuan. Manfaat tidak langsung mungkin termasuk peningkatan kapasitas keuangan sebagai tambahan dari manfaat keuangan langsung yang terkait dengan akses kredit yang lebih baik. Kegiatan ini hanya dilaksanakan di beberapa desa karena keterbatasan anggaran, tetapi bertujuan untuk menerapkan pembelajaran ke lokasi lain di masa depan.

A.1.2 Kalimantan Forests and Climate Partnership (KFCP), Kapuas

Kalimantan Forests and Climate Partnership (KFCP) merupakan proyek percontohan REDD+ terbesar di Indonesia dan secara resmi berakhir pada Juni 2014. Program ini berusaha berkontribusi pada pengembangan kebijakan dan pembangunan kapasitas di sekitaran pasar karbon dan memberikan dukungan teknis terhadap sistem perhitungan dan pemantauan karbon hutan nasional. Pendekatan proyek ini diarahkan untuk mengurangi emisi, yang berfokus pada reboisasi dan rehabilitasi lahan gambut yang rusak di area PLG. Lokasi proyek 120.000 ha sebelumnya terletak di Blok E (70.000 ha), yang hutannya relatif terjaga, dan Blok A (50.000 ha), yang sebagian besar sangat terdegradasi (Graham, dkk. 2014). Ada tumpang tindih tata ruang lokasi BOS Mawas (309.861 ha) dan KPHL (105.372 ha) yang baru-baru ini didirikan. Penduduk setempat sebagian besar merupakan Suku Dayak Ngaju, dengan sekitar 9.000 orang tinggal di 14 desa dan dusun di dua kecamatan.

Sebagai bagian dari Indonesia Australia Forest and Carbon Partnership (IAFCP), proyek ini didasarkan pada perjanjian bilateral antara Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono dan Perdana Menteri Australia Kevin Rudd, yang ditandatangani pada tanggal 13 Juni 2008. Pengumuman perdana pada 2007 menyatakan bahwa KFCP akan mencegah 700 juta ton emisi gas rumah kaca selama 30 tahun dan membasahi kembali 200.000 ha lahan gambut yang terdegradasi (Downer 2007). Target ini kemudian direvisi berdasarkan dana yang tersedia¹⁹. Tujuan yang dinyatakan dalam Dokumen Desain Proyek 2009 mereposisi KFCP sebagai proyek percontohan, tapi penutupan kanal tidak selesai seperti yang direncanakan²⁰.

Mencerminkan sifat bilateral perjanjian, struktur organisasi proyek berdampak terhadap pengambilan keputusan pada berbagai tahapan dan tingkatan proyek. Meskipun kantor proyek berada di tingkat provinsi dan kabupaten serta staf lokal yang bekerja untuk keterlibatan masyarakat berada di desa, kontraktor utama (Aurecon-IDSS) yang bertanggung jawab atas pelaksanaan proyek berbasis di

19 Pada saat pengumuman publik perdana, diharapkan akan ada sumber pendanaan lain untuk berkontribusi pada proyek, tetapi tidak terwujud. Menurut Atmadja, dkk. 2014 (hal. 293) total dana yang disalurkan dari pemerintah Australia melalui AusAID ke IAFCP sebesar 37,47 juta dolar Australia. Menurut informan kunci, jumlah ini kurang dari yang diharapkan (dilaporkan sebesar 47 juta dolar Australia) karena pemotongan anggaran pada 2013 memengaruhi tahun terakhir proyek tersebut. Lihat juga IAFCP 2011.

20 Dokumen Perencanaan Proyek 2009 menyatakan bahwa tujuan proyek adalah “menunjukkan pendekatan yang kredibel, adil, dan efektif untuk mengurangi emisi gas rumah kaca akibat deforestasi dan degradasi hutan, termasuk degradasi lahan gambut, yang dapat menginformasikan kesepakatan perubahan iklim global setelah 2012 dan memungkinkan partisipasi Indonesia di pasar karbon internasional di masa depan”.

Jakarta. Direktur proyek yang berbasis di Kalimantan Tengah tidak diangkat sampai tahun 2013. Pemerintah Australia melalui AusAID²¹ juga masih sangat terlibat selama pelaksanaan proyek karena proyek tersebut dikenal luas oleh publik. Berdasarkan wawancara dengan staf senior yang terlibat dalam proyek ini, banyak keputusan penting memerlukan masukan atau persetujuan dari kantor IAFCP di Jakarta atau pemerintah Australia di Canberra. Secara keseluruhan, ini berarti ketergantungan pada subkontraktor, penundaan prosedural karena proses persetujuan yang rumit dan kurangnya fleksibilitas bagi para staf untuk melakukan perubahan di tingkat proyek, terutama mengingat ketiadaan direktur program lokal hingga 2013.

Kementerian Kehutanan (Kemenhut) adalah badan pelaksana tingkat nasional, tetapi dalam praktiknya hubungan antara IAFCP dan Kemenhut tidak jelas dalam hal pelaksanaan proyek. Sebagai badan pelaksana, Kemenhut secara prinsip harus memfasilitasi proyek, membangun hubungan dengan pemerintah kabupaten di Kapuas melalui tingkat provinsi. Karena ini tidak terjadi, keterlibatan proyek dengan pemerintah kabupaten lambat dilakukan di awal dan kesepakatan tentang aturan dan pengaturan administrasi dicapai setelah pelaksanaan kegiatan proyek telah dimulai di desa-desa. Struktur kantor KFCP di Kapuas juga berarti bahwa seorang manajer senior yang ditempatkan di sana hanya ditugaskan untuk bekerja dengan masyarakat dan pemerintah kabupaten pada 2013,²² dan hal tersebut memengaruhi perencanaan dan koordinasi untuk penyerahan kegiatan proyek kepada Pemerintah Kabupaten Kapuas ketika KFCP berakhir²³.

KFCP berkolaborasi dengan BOS Mawas dan CARE International berdasarkan pekerjaan mereka sebelumnya sebagai bagian dari CKPP. Sementara pengaturan ini memberikan masukan teknis dan dukungan lain, masyarakat awalnya bingung dengan tumpang tindih antara staf yang dipekerjakan sebagai bagian dari KFCP dan proyek sebelumnya. Hubungan antara LSM lokal dan proyek lebih rumit karena mereka tidak selalu memiliki tingkat kapasitas teknis dan administratif yang sama seperti kapasitas organisasi yang lebih besar. Walaupun konsultasi dengan LSM lokal telah dilakukan, menurut mereka, proyek tersebut dikendalikan oleh pihak luar karena proyek tersebut tidak dibangun dengan pengetahuan dan pengalaman mereka selama bekerja di area²⁴. Selain itu, LSM tingkat kabupaten dan provinsi yang frustrasi dengan aspek proyek yang berbeda memiliki hubungan baik dengan jaringan nasional dan internasional yang mengkritisi REDD+, termasuk aktivis Friends of the Earth di Australia. Jaringan ini, yang kunjungannya difasilitasi aktor eksternal, berkontribusi tinggi terhadap pengawasan media terhadap proyek KFCP²⁵.

Proyek ini memberikan dukungan ke berbagai institusi lokal, termasuk mendirikan KPHL di tingkat pemerintah kabupaten di Kapuas. Sebuah forum regional juga didirikan untuk mendukung komunikasi antar desa (Forum Komunikasi Antar Desa). Di tingkat desa, proyek ini memberikan dukungan untuk peningkatan pendapatan dan penghidupan serta pembangunan kapasitas. Institusi lokal yang

21 Saat ini Departemen Luar Negeri dan Perdagangan (DFAT).

22 Sebelumnya, ada beberapa manajer dengan tanggung jawab yang berbeda untuk melaksanakan komponen pekerjaan di desa-desa, dan tidak ada orang khusus yang bertanggung jawab mengatur komunikasi dengan Pemerintah Kabupaten Kapuas.

23 Misalnya, dukungan untuk pembentukan Unit Pengelola Hutan Lindung (KPHL) adalah area prioritas utama, tetapi KPHL melaporkan bahwa itu baru mulai bekerja dengan KFCP pada pertengahan 2013, selama tahun terakhir pelaksanaannya, sehingga tidak cukup waktu untuk membangun dukungan tingkat kabupaten untuk diserahkan ketika proyeknya berakhir. Ini juga yang terjadi pada perencanaan tata guna lahan desa (PTGLD), karena tidak cukup waktu untuk membangun dukungan dan persetujuan dari pemerintah kabupaten.

24 Beberapa LSM, aktivis lokal dan anggota masyarakat yang awalnya menentang KFCP, kemudian berkolaborasi dalam kegiatan perencanaan tata guna lahan desa (PTGLD), pelatihan dan berbagi data yang tujuannya untuk meneruskan pekerjaan yang sama di desa lain. Ini terjadi selama tahap akhir proyek menyusul penunjukan direktur proyek yang baru.

25 Laporan-laporan media dari periode ini sering didasarkan pada informasi parsial, seperti wawancara dengan warga masyarakat yang bekerjasama atau memiliki hubungan dengan LSM lokal yang menentang proyek. Sementara staf proyek tidak diizinkan untuk berbicara kepada media pada waktu itu, mereka kemudian melaporkan bahwa keterlibatan LSM nonlokal dan kelompok-kelompok kepentingan menambah kebingungan di antara anggota masyarakat terkait isu-isu sensitif, khususnya tenurial lahan.

didirikan yaitu Tim Pengelola Kegiatan (TPK) dan Tim Pengawas (TP)²⁶ berfungsi untuk memantau aktivitas kerja dan mengelola pendistribusian pembayaran kepada masyarakat untuk pembibitan dan penanaman pohon.

Perjanjian desa menjadi dasar untuk semua kegiatan yang dilaksanakan termasuk tiga komponen berikut: prinsip, kondisi standar, dan paket-paket pekerjaan yang menentukan biaya kegiatan yang berlainan. Proses konsultasi yang mengarah pada penandatanganan perjanjian desa putaran pertama sangat ekstensif dan memakan waktu, dan waktu tambahan yang diperlukan untuk membangun kepercayaan dan hubungan kerja antar berbagai aktor yang terlibat awalnya di luar perkiraan. Konsep-konsep abstrak seperti 'REDD+' dan 'karbon' tidak mudah diterjemahkan dengan cara yang bisa dimengerti masyarakat, sementara hambatan bahasa memengaruhi kerangka waktu dan proses negosiasi perjanjian desa berdasarkan Persetujuan Atas Dasar Informasi di Awal Tanpa Paksaan atau PADIATAPA (Free, prior and informed consent atau FPIC). Isu tenurial adalah hal yang paling sensitif dan masyarakat awalnya tidak memercayai proyek ini berdasarkan pengalaman mereka sebelumnya terkait perubahan tata guna lahan. Proyek ini berusaha menghargai dan jika memungkinkan dapat mengatasi atau menyelesaikan isu-isu tenurial dan tata guna lahan lokal, namun karena kompleksitas dan riwayat PLG, hal ini lebih sulit dari yang dibayangkan sebelumnya, seperti membangun kepercayaan dan hubungan kerja antar aktor yang terlibat dalam proyek.

Ada dua putaran perjanjian desa. Sebanyak sembilan desa awalnya menandatangani kesepakatan tersebut pada Januari 2012, namun sebuah desa baru kemudian dibuat dan dua desa di bagian selatan tidak menandatangani perjanjian putaran kedua pada 2013²⁷. Untuk putaran pertama, kegiatan proyek termasuk penanaman pohon, pemasokan material, pembangunan pagar sebagai persiapan untuk membangun dam, pengeblokan kanal kecil atau tatas, dan pelatihan untuk pengurangan kebakaran (Week, dkk. 2014). Sementara masyarakat menerima manfaat keuangan, desain 'paket pekerjaan' telah ditetapkan, dengan ruang lingkup kecil untuk negosiasi ulang anggaran dan harapan saat pekerjaan dimulai. Dari total paket pekerjaan yang dialokasikan untuk masing-masing desa, 5% dicadangkan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan berdasarkan preferensi individu desa setelah selesainya pekerjaan. Di bawah paket pekerjaan, masyarakat dari berbagai rentang demografis berpartisipasi dalam penanaman pohon dan kegiatan lainnya. Penanaman pohon itu dianggap sebagai kondisi kerja dengan upah yang relatif rendah, tetapi memberikan penghasilan tambahan di tingkat rumah tangga. Banyak wanita berpartisipasi dalam pembibitan karena fleksibilitasnya dan bisa dilakukan bersamaan dengan pekerjaan lain dan komitmen mereka terhadap keluarga. Wakil terpilih (TPK dan TP) mengelola pembayaran upah tingkat desa dalam tiga angsuran berdasarkan masukan masyarakat, dengan penilaian berbasis kinerja (misalnya jumlah pohon yang ditanam atau benih yang tumbuh).

Selama putaran kedua perjanjian desa, pembayaran yang terkait dengan pekerjaan reforestasi tidak dilanjutkan dan pekerjaan rehabilitasi yang direncanakan untuk menutup kanal guna mengembalikan fungsi hidrologi lahan gambut tidak dimulai, meskipun persiapan sudah dilakukan (termasuk pembayaran kepada pemilik tanah adat untuk mengatasi potensi gangguan dan upacara adat yang berkaitan dengan kepercayaan tradisional dan hubungannya dengan lahan). Ini berarti bahwa wilayah terdegradasi masih sangat rentan terhadap kebakaran. Masyarakat menerima paket penghidupan, yang dialokasikan per-rumah tangga. Termasuk dalam paket ini adalah pilihan antara: 1 ha bibit karet atau stok ikan yang senilai, pelatihan bagi petani dan pembayaran tunai. Paket penghidupan ini lebih fleksibel dan menjawab permintaan masyarakat, tetapi manfaat jangka panjang seperti peningkatan

26 TPK dipilih secara demokratis oleh anggota masyarakat di masing-masing desa dan karena itu mereka mewakili desa. TP ditunjuk oleh kepala desa atau pemerintahan desa, kecuali ketika warga menghendaki posisi ini dipilih juga karena itu mereka mewakili pemerintah. Alasan TP seringkali ditunjuk adalah untuk memudahkan kepala desa dan pemerintahan desa terlibat dalam proses pemantauan pelaksanaan kegiatan dan TP akan melapor langsung kepada kepala desa. Ini berarti, TP sering terdiri dari petugas pemerintahan desa atau yang ditunjuk lainnya termasuk ketua adat, perempuan, dan pemuda.

27 Berdasarkan wawancara dengan staf proyek dan masyarakat, kedua desa ini (Mantangai Hulu dan Kalumpang) memilih tidak berpartisipasi karena kekhawatiran terhadap tingkat partisipasi dan distribusi pembayaran selama putaran pertama perjanjian desa, juga karena faktor politik internal yang melibatkan kepentingan tata guna lahan yang berbeda dan pengajuan yang dipengaruhi oleh perkembangan perkebunan kelapa sawit di dekatnya.

kapasitas tidak jelas karena itu dirancang berdasar harapan akan keberlanjutan proyek. Keputusan pemerintah Australia pada tahun 2013 untuk mempertimbangkan kembali dan kemudian menghentikan proyek ini tidak berdasarkan perundingan dengan masyarakat atau pemerintah kabupaten, yang ingin melanjutkan, dan tidak melibatkan konsultasi publik yang lebih luas. Keputusan ini sangat mungkin dipengaruhi berbagai faktor, termasuk pemberitaan negatif dari media yang terus-menerus dan mempersepsikan kekecewaan publik, isu-isu politik dalam negeri Australia, serta kurangnya kejelasan tentang tujuan proyek yang lebih luas terkait dengan percontohan REDD+ di Indonesia (Davies, 2015).

A.1.3 Katingan Peatland Restoration and Conservation Project (KPRCP), Katingan

Katingan Peatland Restoration and Conservation Project (KPRCP, juga dikenal dengan Katingan Project) merupakan proyek REDD+ yang didanai pihak swasta. Perusahaan tersebut bertanggung jawab atas desain dan implementasi proyek, PT Rimba Makmur Utama (RMU), yang didirikan pada 2008 oleh 2 orang Indonesia. Meskipun perusahaan tidak secara eksplisit merujuk proyek ini sebagai proyek REDD+, tujuannya adalah menghasilkan kredit karbon untuk dijual di pasar sukarela melalui kegiatan yang mendukung restorasi hutan gambut dan konservasi rawa gambut untuk menghindari pengeluaran emisi²⁸. Lokasi ini dipilih terutama berdasarkan nilai karbon dan ukuran kubah gambut. Karena riwayat logging, wilayah tersebut campuran antara hutan rawa gambut primer dan sekunder. Pemicu deforestasi dan degradasi lahan gambut termasuk pertambangan skala kecil dan logging, perluasan pertanian dan konversi lahan untuk membangun perkebunan kelapa sawit, tapi lokasi tersebut bukan bagian dari wilayah PLG.

Saat ini luas wilayah proyek adalah 108.255 ha dan ditunjuk sebagai Hutan Produksi berdasarkan aturan zonasi pemerintah. Masyarakat setempat adalah Dayak Ngaju dan tinggal di 14 desa yang tersebar sepanjang Sungai Katingan. Taman Nasional Sebangau terletak di timur dan pihak berwenang dari Taman Nasional melarang aktivitas yang masuk ke area ini. Masyarakat juga mengemukakan bahwa ada beberapa kesempatan kerja, meskipun beberapa kaum lelaki memilih meninggalkan desa untuk bekerja sebagai buruh di perusahaan perkebunan kelapa sawit atau di pertambangan emas skala kecil terdekat. Tata guna lahan dan penghidupan lokal, yang berbeda-beda di setiap desa, didasarkan pada sistem agroforestri dan perladangan serta mencari ikan. Kebanyakan masyarakat masih bergantung pada produk hutan kayu dan nonkayu untuk penghidupan mereka (Indriatmoko, dkk. 2014).

Pada akhir tahun 2013, perusahaan ini memperoleh izin konsesi restorasi ekosistem (ERC) selama 60 tahun dari Kementerian Kehutanan. Namun, pada tahap akhir, Kementerian Kehutanan hanya menyetujui sebagian kecil dari 200.000 ha lahan yang diajukan, termasuk bagian barat kubah gambut di kabupaten tetangga Kotawaringin Timur. Proponen proyek ini melaporkan bahwa keputusan untuk membagi konsesi tersebut dapat memengaruhi kelangsungan pembiayaan jangka panjang proyek tersebut. Daerah yang dikecualikan mencakup lebih dari 20.000 ha Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) di Katingan dan sekitar 90.000 ha Hutan Produksi (HP) di Kotawaringin Timur. Perusahaan saat ini sedang dalam proses mendaftar kembali untuk 50.000 ha di daerah terakhir²⁹. Perubahan tata guna lahan - terutama pembentukan perkebunan kelapa sawit di zona penyangga di sekitar lokasi proyek dengan melakukan pembersihan vegetasi dan pembangunan kanal drainase - berpotensi memengaruhi kemampuan proyek melaksanakan rencana guna memenuhi persyaratan peraturan untuk pengelolaan ekosistem kubah gambut.

Perusahaan mengalami beberapa keterlambatan dalam proses pendaftaran izin ERC, yang dimulai pada 2008. Walaupun Kementerian Kehutanan memiliki wewenang akhir dalam memberikan persetujuan karena area konsesi merupakan hutan negara, dukungan pemerintah provinsi dan

28 Perusahaan mengajukan sertifikasi melalui Standar Verifikasi Karbon (VCS) dan Standar Iklim, Masyarakat, dan Keanekaragaman Hayati (CCBS).

29 Ini adalah jumlah maksimal yang diperbolehkan karena perubahan peraturan ERC pada 2014 yang membatasi ukuran dan jumlah permohonan.

kabupaten juga sangat diperlukan. Beberapa keterlambatan prosedural hanya dikarenakan kurangnya kejelasan peraturan, tetapi hal yang lainnya disebabkan oleh faktor politik dan ekonomi. Misalnya pemerintah kabupaten memiliki wewenang untuk mengeluarkan izin konsesi perusahaan perkebunan kelapa sawit dan pertambangan di daerah penyangga sekitar lokasi. Oleh karena itu, pemerintah kabupaten di Katingan awalnya enggan mendukung permohonan perusahaan karena akan membatasi pilihan lain dalam mengembangkan areanya. Ada juga penundaan yang signifikan selama tahap akhir persetujuan di tingkat nasional dari mantan Menteri Kehutanan, Zulkifli Hasan. Pada saat itu, keputusan untuk menyetujui setengah dari area konsesi yang diminta diikuti oleh perubahan peraturan yang membatasi ukuran dan jumlah permohonan menunjukkan kurangnya dukungan menteri terhadap izin ERC, meskipun ada dukungan terhadap permohonan tersebut di lingkungan kementerian.

Setelah memperoleh izin ERC, proyek tersebut telah membangun kemitraan dengan Permian Global, perusahaan yang telah berpengalaman dalam proyek REDD+ lainnya. Kedua pendiri PT RMU mempertahankan pengelolaan proyek di bawah perusahaan tersebut yang berarti bahwa struktur organisasi proyek tersebut lumayan lugas. Para pendiri tersebut bekerja dengan beberapa organisasi lain seperti Starling Resources dan Wetland International, untuk dukungan teknis dan masukan lainnya. Sebelum izin ERC disetujui, perusahaan mendukung LSM nasional Yayasan Puter dan dua LSM lokal – POKKER SHK dan Yayasan Cakrawala Indonesia (YCI) – untuk memperoleh pendanaan jangka pendek guna mendukung pelibatan masyarakat dan pemetaan partisipatif di beberapa desa³⁰. Pemetaan partisipatif tambahan dilakukan pada 2014 untuk mengatasi isu tenurial lahan dan mendukung rencana pengelolaan berbasis wilayah tata ruang desa dan tata guna lahan. Kendati POKKER SHK dan YCI telah membangun hubungan kerja sama dengan masyarakat yang didasari dukungan sebelumnya dalam pemetaan partisipatif, setelah memperoleh izin ERC, perusahaan membuat perjanjian kerja sama formal dengan Yayasan Puter yang berada di Bogor sebagai bagian dari upaya untuk memastikan prinsip-prinsip FPIC terpenuhi.

Peraturan yang mengatur pembagian manfaat pendapatan karbon masa depan (REDD+) menentukan distribusi pembagian pemasukan, tetapi mekanisme khusus distribusi persentase pemasukan karbon di masa depan belum dinegosiasikan. Bekerja dengan Yayasan Puter, pada Mei 2015, perusahaan telah menandatangani nota kesepahaman dengan 13 desa yang dimaksudkan mendukung negosiasi ini.

Wawancara dan observasi lapangan yang dilaksanakan di beberapa desa menunjukkan bahwa dukungan masyarakat terhadap proyek ini bervariasi. Secara khusus, mereka mendapatkan pandangan negatif terkait pengalaman mereka dalam pembentukan Taman Nasional Sebangau karena kurangnya konsultasi, batasan yang tidak jelas dan pembatasan terhadap akses dengan penerapan manfaat kompensasi yang tidak seberapa. Oleh karena itu, masyarakat menjadi berhati-hati terkait bagaimana proyek tersebut akan berdampak pada penghidupan dan tata guna lahan mereka, seperti berkenaan dengan ekstraksi kayu dari dalam lokasi proyek. Selama konsultasi pada awal 2014, hal ini mendorong perusahaan mengatasi kekhawatiran masyarakat dengan berkomitmen mengizinkan masyarakat menebang kayu untuk keperluan pribadi.

Lokasi desa dan perbedaan penghidupan serta tata guna lahan juga memengaruhi tingkat dukungan masyarakat terhadap proyek. Beberapa perusahaan perkebunan kelapa sawit sedang dalam proses mendirikan perkebunan di zona penyangga, dan satu dari perusahaan ini terletak di dekat lokasi proyek. Selama konsultasi pada awal 2014, anggota masyarakat di beberapa desa menunjukkan kebingungan tentang jenis penggunaan lahan seperti apa yang harus mereka dukung, dengan perhatian mereka yang bukan hanya berdasarkan pada keuntungan finansial, tetapi juga risiko dan dampak yang mungkin terjadi, seperti akses dan penghidupan di masa yang akan datang. Beberapa masyarakat mungkin memilih mendukung keduanya baik proyek ERC maupun perkebunan kelapa sawit yang didirikan di area sekitar desa mereka. Sebagai upaya untuk membangun dukungan masyarakat, pengelolaan difokuskan pada upaya untuk mendukung alternatif penghidupan dan kesempatan

30 Pendanaan untuk LSM berasal dari beberapa sumber, termasuk USAID (IFACS), the Packard Foundation dan the Clinton Climate Initiative (CCI).

pengembangan ekonomi, selain juga mendorong masyarakat untuk mengajukan proposal Hutan Desa di zona penyangga agar dapat mengamankan wilayah dari perluasan pembangunan perkebunan kelapa sawit.

A.1.4 PT Globalindo Agung Lestari, Kapuas dan Barito Selatan

PT Globalindo Agung Lestari (GAL) adalah perusahaan perkebunan kelapa sawit yang merupakan bagian dari Genteng Group dari Malaysia, kelompok investasi asing yang memiliki bank tanah yang luas di Indonesia. Genteng Group memperoleh perkebunan tersebut dari Chinese Sintek One Group pada 2013, bersamaan dengan beberapa perusahaan lain dan izin konsesi perkebunan kelapa sawit meliputi lebih dari 74.390 ha di Kalimantan Tengah. Perusahaan ini memiliki beberapa izin lokasi yang melintasi lebih dari dua kabupaten dan beberapa kecamatan. Perusahaan ini telah menyelesaikan AMDAL-nya dan pada 2014 sedang dalam proses pengajuan sertifikasi sukarela melalui Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO). Perkebunannya sudah beroperasi (artinya buah dapat dipanen), dan rencananya akan dibangun dua fasilitas pengolahan di sekitarnya. Dari segi pembagian manfaat, skema inti-plasma mencadangkan 20% dari konsesi untuk produksi para petani. Karena perusahaan belum mendapatkan hak guna usaha (HGU) dari Badan Pertanahan Nasional, bagaimanapun, pengaturan pembagian manfaat yang didasarkan pada skema inti-plasma untuk petani belum disahkan.

Lokasi konsesi utama sekitar 29.280 ha dibangun pada pertengahan 2000 bersamaan dengan beberapa perkebunan kelapa sawit lain di sekitarnya. Perkebunan terletak di lokasi transmigrasi Kecamatan Lamunti di Blok A wilayah PLG³¹. Selama pembangunan PLG, hutan dibuka dan jalan umum dibangun yang saat ini juga digunakan oleh perusahaan. Lahan tersebut pun kemudian ditinggalkan karena kesuburan tanah gambut yang rendah dan sebagian masih digunakan oleh para petani untuk memproduksi beras dan tujuan pertanian lainnya. Masyarakat yang terdampak adalah suku Dayak Ngaju dan transmigran dari daerah lain di Kalimantan dan Indonesia. Pemerintah Kabupaten Kapuas mengeluarkan izin lokasi untuk area konsesi, dan divisi perizinan kantor perkebunan tingkat Kabupaten Kapuas adalah penghubung utama kepada perusahaan. Pemerintah Kabupaten Kapuas berperan dalam administrasi dan pelaporan, tetapi memiliki kapasitas finansial dan administrasi yang terbatas untuk mengatasi konflik lahan atau isu lainnya. Badan Lingkungan Hidup (BLH) menyampaikan bahwa hal tersebut mengandalkan perusahaan untuk melakukan pelaporan karena keterbatasan anggaran yang menghambat petugas untuk turun ke lapangan.

Berdasarkan peraturan zonasi pemerintah, lahan tersebut ditetapkan sebagai APL (Areal Penggunaan Lain) untuk pemanfaatan nonhutan, yang berarti bahwa kepemilikan pribadi diperbolehkan. Transmigran yang bermukim di daerah tersebut untuk program PLG mendapatkan sertifikat tanah (Surat Hak Milik, atau SHM) dengan jatah 2 ha, sementara penduduk Dayak setempat sering memegang surat tanah yang berasal dari masa penjajahan Belanda dan Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA) yang baru-baru ini dikeluarkan berdasarkan peraturan pemerintah provinsi³². LSM lokal dan masyarakat mengatakan bahwa pembukaan lahan terjadi sebelum perusahaan berunding dengan pemilik tanah, dan itu terjadi saat perusahaan masih bagian dari Sintek One Group. Para pemilik lahan yang diwawancarai menyatakan bahwa mereka tidak menyadari izin telah dikeluarkan sampai mereka menemukan bahwa kebun mereka telah digarap untuk membangun perkebunan. Perusahaan kemudian menawarkan kompensasi kepada pemilik lahan bersamaan dengan partisipasi dalam skema petani. Perkebunan plasma untuk petani dibangun tetapi lokasinya lebih jauh dari desa daripada area utama yang digunakan oleh perusahaan (inti). Beberapa pemilik lahan yang terlibat sengketa berkepanjangan dengan perusahaan meminta pembayaran kompensasi yang lebih tinggi. Mereka mengatakan bahwa ada sedikit perkembangan dalam penyelesaian sengketa dengan manajemen saat ini dan perjanjian lisan tidak diakui ketika manajemen berganti. Beberapa pemilik lahan menerima kompensasi dan melakukan itu karena mereka merasa

31 Penelitian lapangan dilaksanakan hanya di area transmigrasi di lokasi ini dan bukan perkebunan lain di sekitarnya.

32 SKTA, Surat Keterangan Tanah Adat dikeluarkan oleh ketua adat di tingkat kecamatan (Damang) berdasarkan keputusan (mantan) Gubernur Kalimantan Tengah (Peraturan Gubernur, Pergub No. 13/2009 dan No. 04/2012).

terintimidasi atau terjebak dalam kemiskinan seiring dengan pembukaan lahan mereka yang kemudian ditanami bibit sawit. Petugas pemerintah kabupaten melaporkan isu prosedural dengan perusahaan dan mempertanyakan beberapa tanda tangan pemilik lahan dalam dokumen yang dihadirkan untuk tujuan transaksi lahan. Pengelola terbaru menolak permintaan wawancara untuk mengetahui pandangan perusahaan terkait isu ini atau manfaat yang diberikan kepada masyarakat setempat.

Pada tahun 2013, bupati yang baru terpilih di Kapuas menandatangani instruksi penghentian pekerjaan untuk PT GAL dan perkebunan lain yang sudah beroperasi namun tanpa izin-izin yang diperlukan³³, dan pada 2013 pemerintah kabupaten menyita muatan bibit kelapa sawit dalam perjalanannya menuju perkebunan utama. Namun, peristiwa ini tidak mengakibatkan sanksi apa pun terhadap perusahaan dan operasionalnya pun tetap berjalan. Selain itu, beberapa perusahaan di bawah Genteng Group baru-baru ini memperoleh persetujuan dari pemerintah kabupaten atas izin mereka yang telah kedaluwarsa sebelumnya. Pada Juli 2015, mantan Gubernur Kalimantan Tengah mengeluarkan sanksi administratif terhadap perusahaan berdasarkan AMDAL karena menanam benih di sepanjang sungai dan kanal serta di luar area yang diizinkan. Akan tetapi, efek dari sanksi tersebut tidak jelas, terlebih gubernur baru akan dipilih pada akhir 2015³⁴.

Berdasarkan salinan resmi laporan perusahaan kepada Pemerintah Kabupaten Kapuas dan yang diajukan untuk mendapatkan sertifikat RSPO, manfaat langsung yang diperoleh masyarakat meliputi pemasukan melalui kerja langsung dan kesempatan bisnis serta penyediaan layanan kesehatan dan lainnya. Kendati beberapa transmigran dipekerjakan oleh perusahaan, mereka menempati posisi berketerampilan rendah karena kurangnya pendidikan atau kualifikasi. Beberapa pemilik lahan mengatakan bahwa manfaat-manfaat tersebut tidaklah cukup sebagai kompensasi dibandingkan dengan hilangnya lahan masyarakat atau untuk memenuhi biaya hidup mereka. Menurut aktivis setempat dan anggota masyarakat yang diwawancarai, petugas desa dan kecamatan menerima bayaran bulanan dari perusahaan sebagai imbalan atas dukungan mereka. Para petugas ini bertindak sebagai perantara antara perusahaan dan pemilik lahan dalam akuisisi dan penyelesaian sengketa. Sementara itu, aktivis dan LSM setempat memiliki keterbatasan sumber dana untuk membantu klaim-klaim pemilik lahan. Mereka juga mengungkapkan bahwa pemerintah kabupaten tidak mendukung klaim-klaim pemilik lahan dengan layak dan tidak ada kemauan politik untuk menyelesaikan sengketa karena keuangan mereka bergantung pada perkebunan kelapa sawit sebagai sumber pendapatan. Karena peristiwa ini terjadi di wilayah yang bukan prioritas konservasi dan REDD+, hanya ada sedikit LSM atau organisasi besar yang dapat membantu masyarakat dalam hal hukum atau keuangan.

A.1.5 PT CK1, Area Proyek Lahan Gambut (PLG)

PT CK1 merupakan perusahaan perkebunan kelapa sawit milik pengusaha domestik yang pada saat kerja lapangan tidak terkait dengan kelompok investasi besar asing mana pun. Perusahaan ini memiliki izin lokasi sekitar 15.000 ha di area PLG. Ada beberapa desa di sekitarnya karena letaknya dekat dengan sungai. Walaupun sebelumnya adalah hutan, lahan di area ini telah dibabat selama kegiatan PLG. Lahan yang paling dekat dengan sungai dibuat menjadi kebun masyarakat dalam pembagian dua hingga empat ha yang ditanami tanaman campuran termasuk karet dan rotan. Kebun ini terhampar sepanjang kanal yang dibangun selama pembangunan PLG dan saluran air lainnya yang lebih kecil yang dapat diakses menggunakan perahu kecil (ces). Masyarakat setempat adalah suku Dayak Ngaju. Mereka mengatakan, mencari ikan dan berladang adalah sumber utama penghidupan mereka dan hanya ada sedikit kesempatan untuk bekerja di luar desa.

Pemerintah kabupaten mengeluarkan izin lokasi ketika moratorium nasional tentang izin konsesi hutan berlaku (Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2011). Meskipun daerah sekitarnya ditetapkan

33 Keputusan No. 525.26/1460/DISBUNHUT/2013.

34 Keputusan No. 188.44/354/2015. Walaupun sanksi administratif mengatakan bahwa perusahaan akan menerima sanksi hukum kecuali sesegera mungkin memulihkan vegetasi di sepanjang tepi sungai dan kanal serta berhenti beroperasi di luar area yang disetujui, tidak jelas bagaimana ini akan ditegakkan atau siapa yang bertanggung jawab melaksanakannya.

sebagai hutan negara dan dilindungi berdasarkan peraturan zonasi pemerintah (kedalaman gambut >3m), lahan perusahaan yang terletak di gambut dangkal (<3m) dan tanah mineral telah ditetapkan untuk penggunaan nonhutan (APL). Ini berarti bahwa kepemilikan swasta diizinkan dan lahannya tidak termasuk ke dalam moratorium. Kendati pemerintah provinsi terlibat dalam proses administrasi AMDAL, pemerintah kabupatenlah yang menjadi kontak utama bagi perusahaan, dan divisi perizinan kantor perkebunan kabupaten bertanggung jawab memastikan perusahaan memenuhi persyaratan administratif dan pelaporan. Baik pemerintah provinsi maupun kabupaten tidak terlibat secara formal dalam akuisisi lahan atau penyelesaian sengketa yang melibatkan negosiasi langsung antara perwakilan perusahaan, masyarakat, dan pemilik lahan perseorangan karena keterbatasan finansial menghambat pemerintah untuk bertemu secara langsung dengan masyarakat dan melaksanakan pengecekan lapangan.

Perusahaan berniat menyediakan 20% area konsesi untuk wilayah produksi para petani (inti-plasma) di bawah kemitraan di mana perusahaan secara langsung bernegosiasi tentang pengaturan pembagian-manfaat dengan para pemilik lahan perseorangan. Perusahaan ini juga telah menyelesaikan analisis dampak lingkungan (AMDAL). Perusahaan juga dalam proses pembebasan lahan dan penanaman untuk membangun perkebunan, tetapi belum mendapatkan izin hak guna usaha (HGU) dari Badan Pertanahan Nasional³⁵ selain masih memerlukan pengembangan infrastruktur. Kepemilikan lahan juga informal, berdasarkan pengakuan adat (tidak ada sertifikat), atau menyertakan dokumen surat tanah lokal yang dikeluarkan oleh pejabat terpilih di pemerintahan desa atau kecamatan³⁶. Kendati para pemilik lahan secara resmi dapat mendaftarkan surat tanah mereka di tingkat kabupaten, mereka mengatakan bahwa biayanya mahal. Tidak ada kepemilikan lahan yang resmi terdaftar di tingkat provinsi atau kabupaten, dan sebagian besar dokumen yang dipegang oleh para pemilik lahan perseorangan belum terdaftar di Badan Pertanahan Nasional karena masalah biaya. Walaupun perusahaan mengatakan sebagian besar lahan ditinggalkan pasca MRP, masyarakat mengklaim bahwa lahan tersebut penting sebagai sumber untuk memanen kayu bermutu rendah atau membuka lahan baru dengan sistem tata guna lahan ladang berpindah. Beberapa pemilik tanah melaporkan bahwa mereka merasa ditekan untuk menjual tanah mereka karena kemiskinan atau ketidakpastian tenurial. Bahkan meski mereka percaya bahwa perusahaan tidak akan memaksa mengambil tanah mereka, para pemilik tanah tetap khawatir akan ada orang lain yang mengklaim tanah mereka dengan membuat dokumen surat tanah untuk kemudian menjualnya ke perusahaan.

Setelah memperoleh izin lokasi, perusahaan melakukan perundingan di tingkat desa. Dibandingkan dengan PT GAL, proses pembebasan dan pembukaan lahan dilakukan secara bertahap atas persetujuan pemilik tanah. Seorang notaris memfasilitasi kesepakatan tentang persyaratan transaksi tanah, termasuk pembayaran kompensasi dan/atau partisipasi dalam pengaturan pembagian manfaat. Bagi pemilik tanah yang telah bergabung dalam skema *smallholder* (inti-plasma), perusahaan menyediakan bantuan langsung seperti peralatan untuk pembukaan lahan, pembibitan dan pemupukan, juga bantuan teknis untuk mengawasi penanaman dan pemeliharaan. Pengelola perusahaan mengatakan bahwa mereka mendukung para pemilik tanah ini untuk membentuk koperasi lokal dan bekerja dalam kemitraan dengan perusahaan, serta kesempatan kerja langsung berdasarkan minat dan kemampuan para pemilik tanah yang bergabung. Namun, kesempatan kerja tersebut saat ini diabaikan dan perusahaan sedikit demi sedikit membangun perkebunan karena mendapat dukungan saat bernegosiasi serta tercapainya kesepakatan dengan pemilik lahan perseorangan.

Perusahaan menyampaikan bahwa untuk memfasilitasi negosiasi dengan pemilik lahan perseorangan mereka sangat bergantung pada perantara lokal, yang meliputi petugas dari pemerintah tingkat kecamatan dan kabupaten, polisi dan militer di tingkat kecamatan, dan ketua adat. Kepala desa berperan sebagai perantara kunci, karena perusahaan mengandalkannya untuk memberikan informasi

35 Hak Guna Usaha merupakan langkah terakhir bagi investor untuk secara hukum membangun perkebunan dan pengaturan pembagian keuntungan formal (diakui secara legal) berdasarkan skema *smallholder* (inti-plasma).

36 Dokumen tanah (SP, Surat Pernyataan – sebelumnya disebut SKT, Surat Keterangan Tanah; dan SPT, Surat Pernyataan Tanah) dikeluarkan oleh kepala desa dan memerlukan tanda tangan camat.

tentang wilayah setempat guna memverifikasi klaim pemilik lahan. Saat perusahaan memercayai petugas yang telah dipilih, beberapa klaim pemilik lahan justru mencurigakan karena status hukum dokumen tanah lokal yang tidak jelas dan tidak adanya register resmi. Warga masyarakat berjuang mendapatkan dokumen lokal untuk mengklaim hak mereka atas tanah dan mencegah orang lain melakukannya. Dalam satu desa, ada bukti sengketa lahan di mana anggota kelompok koperasi lokal mengklaim bahwa dokumen yang digunakan oleh perusahaan untuk memperoleh paket tanah yang dimiliki salah seorang anggota koperasi dipalsukan oleh kepala desa, yang juga menjadi perantara dalam perundingan. Ketika diwawancarai, kepala desa mengatakan bahwa dia ditekan oleh beberapa anggota masyarakat untuk mengeluarkan surat tanah tetapi tidak selalu dapat melakukan pengecekan lapangan untuk memverifikasi karena masalah biaya. Warga masyarakat yang terlibat dalam sengketa mencurigai bahwa kepala desa mengeluarkan surat tanah untuk orang lain dari desa lain. Mereka mengatakan, orang ini telah memalsukan klaim kepemilikan lahan milik orang lain di desa mereka dan bersama dengan kepala desa mendapat keuntungan dari penjualan lahan tersebut kepada perusahaan. Mereka juga merasa frustrasi akan hambatan prosedural yang menghalangi mereka mengatasi kekhawatiran di tingkat desa dan kecamatan, di mana para pemimpin mencegah eskalasi sengketa ke tingkat kabupaten.

A.2 Kalimantan Barat³⁷

A.2.1 Taman Nasional Bukit Baka-Bukit Raya, Melawi

Taman Nasional Bukit Baka-Bukit Raya secara resmi dibangun pada 1992 dan saat ini mencakup 236.610 ha di dua kabupaten di Kalimantan Barat dan dua kabupaten (Katingan dan Gunung Mas) di Kalimantan Tengah. Cagar alam yang lebih dulu daripada TNBBBR dibangun pada 1981 dan penanda batas dipasang pada 1984 dengan mempekerjakan tenaga kerja dari desa yang tidak diberi tahu tentang tujuannya (Agus dan Setyasiswanto 2010). Tanda tangan enam kepala desa, diperoleh antara Januari dan Maret 1985, menunjukkan dukungan pembangunan cagar alam dan perbatasannya, tetapi ada catatan yang berbeda tentang bagaimana proses perundingan berlangsung. Para kepala desa tampaknya diberi tahu bahwa cagar alam akan melindungi hutan dari konsesi untuk perusahaan kayu dan kegiatan illegal logging, yang meluas dengan cepat pada saat itu (Barr, dkk. 2006a; Soetarto, dkk. 2001).

Ada sedikit aktivitas setelah peresmian dan pengukuhan awal TNBBBR (disebut Cagar Alam Bukit Baka pada saat itu) dan warga desa tidak melihat signifikansi dari pendirian atau efek dari Taman Nasional terhadap kehidupan mereka. Pada 1992, saat cagar alam tersebut diubah menjadi Taman Nasional (Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 281/Kpts-II/1992), pihak yang berwenang dari Taman Nasional membuat pos untuk polisi hutan dan pada tahun berikutnya mengadakan sesi informasi. Namun, menurut warga desa, pihak berwenang tidak menyebutkan bahwa masyarakat tidak dapat memanfaatkan Taman Nasional tersebut. Mereka juga mengatakan bahwa perbatasan Taman Nasional berubah semakin lama semakin mendekati wilayah perdesaan, dan meskipun tidak ada peta resmi yang menunjukkan perubahan ini, luas Taman Nasional di dokumen resmi telah meluas dalam beberapa peristiwa. Perkebunan karet tradisional sekarang berada di dalam Taman Nasional. Sejak 2005, telah terjadi beberapa konflik antara warga desa dan petugas, dan desa-desa tersebut telah menolak pengajuan 'pembagian manfaat' atau kompensasi atas kerugian warga desa berdasarkan klaim atas hak tanah adat mereka.

Dalam kasus ini, Desa Belaban Ella, Mengkilau, Musa Poring, Dawai dan Laman Mumbang diperiksa dengan fokus pada Dusun Sungkup di Belaban Ella, yang merupakan lokus perbedaan pendapat di antara penduduk desa. Saling klaim terkait keabsahan prosesnya dan kurangnya pengakuan pemerintah nasional akan klaim adat penduduk asli terhadap hutan menjadi inti kasus ini. Masyarakat mengklaim bahwa tanah tersebut adalah Hutan Adat mereka, sebagaimana dibuktikan oleh artefak budaya di

37 Ditulis oleh Rodd Myers.

dalam wilayah Taman Nasional, adat yang digunakan dalam pertanian dan pengumpulan hasil hutan, dan peta partisipatif yang disusun bersama-sama dengan Kementerian Kehutanan.

Sebagian dari kegagalan mengakui hak-hak adat dapat ditafsirkan melalui lensa tata kelola multilevel, seperti kurangnya perwakilan masyarakat lokal di dalam pemerintahan dikarenakan alasan tertentu akibat gagalnya desentralisasi. Pada dasarnya, pengambilan keputusan terpusat telah berlangsung di sektor kehutanan khususnya, yang mengontrol Taman Nasional, terlepas dari desentralisasi di sektor lain. Ini telah menyebabkan situasi di mana orang-orang lokal tidak memiliki sarana formal untuk mempertentangkan batas-batas Taman Nasional saat ini dan harus beralih ke LSM dan organisasi adat untuk menyuarakan keprihatinan masyarakat dan mendorong pengakuan lembaga adat. Selain itu, kegagalan manfaat kompensasi menjangkau masyarakat adat terkait dengan sejauh mana manfaat tersebut dapat berkompromi dengan klaim pengakuan dan kepemilikan adat.

Jalan pintas dalam menarik partisipasi dan keterlibatan masyarakat menciptakan legitimasi yang dangkal, dan meningkatkan kebencian masyarakat terhadap pihak otoritas dari Taman Nasional. Proses-proses ini termasuk perundingan dasar dengan kepala desa tanpa pengungkapan informasi secara utuh. Ini berarti bahwa keterlibatan para pemimpin lokal lainnya, seperti tokoh adat dan masyarakat pada umumnya bukan bagian dari proses. Menurut hasil wawancara, kepala desa telah disesatkan dengan menandatangani kesepakatan berdasarkan informasi yang tidak lengkap. Kurangnya transparansi pemerintah telah mendorong ketidakpercayaan yang mengakar pada masyarakat dan penolakan berpartisipasi dalam kegiatan yang bertujuan lebih melegitimasi kontrol pemerintah atas hutan, yang bertentangan dengan klaim-klaim tanah adat. Informasi lebih lanjut tentang kasus ini, lihat Myers dan Muhajir (2015).

A.2.2 Hutan Desa Laman Satong, Ketapang

Pada 2008, pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor P.49/Menhut-II/2008, yang memungkinkan desa mengelola hutan melalui Hutan Desa dengan izin pengelolaan selama 35 tahun. Dibantu oleh Flora dan Fauna Internasional (FFI) sebagai pelaksana proyek, pada 2010 Desa Laman Satong mengajukan pembentukan Hutan Desa seluas 1.070 ha, sekaligus menciptakan perjanjian pembagian manfaat yang menjelaskan bagaimana mereka akan mengelola hutan bersama-sama dan bagaimana manfaat hutan dibagikan ke seluruh anggota masyarakat. Rencana jangka menengah Hutan Desa adalah memperoleh akreditasi untuk menjual karbon di pasar sukarela dan mengeksplorasi hubungan dengan REDD+ begitu itu terbentuk.

Ketika desa dengan 400 kepala keluarga ini mengajukan pembentukan Hutan Desa, mereka juga membentuk komite pengelolaan hutan yang bertugas melakukan patroli, memantau perubahan dan mengelola mekanisme pembagian manfaat. Pembagian manfaat meliputi alokasi dana untuk fasilitas desa tertentu di samping menyediakan proporsi lahan untuk pemegang hak tradisional. Pemilik tanah terbesar memperoleh sekitar 10% lahan di dalam Hutan Desa. Hutan Desa memiliki perlindungan dan fungsi produksi terbatas, seperti yang ditentukan oleh Kementerian Kehutanan. Oleh karena itu, pengelolaan hutan terbatas pada aktivitas tertentu yang mencakup pembesaran dan pemanfaatan pohon dan pengecualian untuk produksi kelapa sawit. Kayu dapat ditebang dan dijual atas persetujuan komite yang memantau jatah tebangan tahunan total sebesar 50 meter kubik, sebagaimana yang diperbolehkan dalam izin Hutan Desa.

Desa tersebut didirikan pada 1960-an. Pada awal 1990-an, pemerintah mengklasifikasikan hutan dan desa tersebut sebagai Hutan Produksi (HP), karena telah ada aktivitas logging sebelumnya di area tersebut. Kegiatan penebangan kayu di sekitar desa berhenti pada pertengahan tahun 2000 dan perusahaan perkebunan kelapa sawit mulai mengeksplorasi area tersebut pada 2005, dan menerima izin operasionalnya pada 2009 setelah Hutan Produksi di dekatnya kembali diklasifikasikan ke APL untuk penggunaan nonhutan, yang tidak memerlukan perundingan masyarakat. Status hutan yang mengelilingi desa adalah Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK), artinya dapat dikonversikan

ke APL, yang kemudian dapat diberikan konsesi perkebunan kelapa sawit. PT KAL adalah perusahaan terbesar di sekitar desa.

Pada 2010, takut akan perambahan perusahaan ke Hutan Desa tradisional, masyarakat mengeksplorasi peruntukan Hutan Desa sebagai cara untuk menghindari deforestasi dan memastikan itu dapat terus digunakan oleh masyarakat. Hal ini mensyaratkan beberapa anggota masyarakat memindahkan kegiatan pertanian dari kawasan Hutan Desa untuk menyelaraskan kegiatan tata guna lahan dengan kawasan konservasi dan produksi yang telah ditentukan oleh rencana Hutan Desa.

Praktek tata guna lahan di Hutan Desa saat ini meliputi pertanian dan beberapa akses ke hutan sekunder. Sebagian besar kawasan Hutan Desa adalah semak karena daerah tersebut telah ditebangi lebih dari 50 tahun yang lalu. Hutan Desa memiliki potensi untuk meningkatkan stok karbon melalui praktik silvikultur dan memperkaya kawasan hutan sekunder dengan menanam pohon yang berguna bagi warga desa. Hutan Desa terdiri dari dua wilayah yang berbeda di dekat desa dan melindungi semua tumbuhan hutan sekunder tersisa yang diakses oleh warga desa.

Pada saat wawancara, Hutan Desa telah memiliki pengaturan pembagian manfaat yang berlaku selama kurang dari satu tahun yang dianggap adil oleh responden, sejalan dengan perundingan yang mendalam dan luas, yang menjadikan warga merasa memiliki prosesnya. Hak desa untuk mengakses hutan yang dilindungi dengan jangka waktu izin usaha pemanfaatan (IUP), tetapi lahannya masih dalam lingkup Kementerian Kehutanan. Ini berarti bahwa masyarakat memiliki akses semi-aman terhadap hutan untuk jangka waktu yang tetap, yang walaupun memiliki izin, mereka harus mematuhi syarat dan tinjauan dari petugas kehutanan kabupaten dan provinsi. Ketidakmampuan mematuhi izin dapat mengakibatkan pembatalan izin dan tidak ada keharusan bagi pemerintah provinsi untuk memperbaruinya setelah berakhir.

Dengan demikian, Hutan Desa memudahkan akses sementara terhadap lahan, tetapi tidak menyelesaikan klaim lahan. Proses pengajuan hak pengelolaan hutan sangat ekstensif dan melibatkan beberapa tingkatan pemerintahan dan departemen. Menurut berbagai anggota masyarakat dan pejabat kabupaten yang kami wawancarai, proses akan mustahil dilaksanakan tanpa bantuan dari FFI dikarenakan persyaratan birokrasi proses pengajuan dan verifikasi (lihat juga Intarini, dkk. 2014).

A.2.3 Hutan Kemasyarakatan (HKm) Bokal Kumuo, Sanggau

Nggalok adalah dusun dengan 84 kepala keluarga di Desa Sejuah, Sanggau. Masyarakat mengklaim 1.191 ha sebagai tanah adat, 700 ha di antaranya ditujukan untuk Hutan Produksi pada 1980-an dan oleh karena itu terbuka untuk konsesi perusahaan kayu. Namun, tidak ada konsesi (izin lokasi) yang telah dikeluarkan dalam beberapa tahun ini. Area ini dikelilingi oleh operasional perkebunan kelapa sawit di hutan terdahulu yang telah dikonversi ke APL untuk penggunaan nonhutan sehingga memungkinkan bagi konsesi perkebunan kelapa sawit.

Hutan ini telah banyak ditebangi, baik legal maupun ilegal, lebih dari 50 tahun lalu. Setelah itu, masyarakat tinggal di sana dan menggunakan lahannya untuk pertanian dan produksi kayu. Walaupun hal ini ilegal, polisi hutan tidak mencoba mengusir mereka. Lahan tersebut saat ini merupakan perpaduan hutan sekunder dengan kantong kecil hutan primer, perkebunan karet, dan lahan pertanian umum. Pada 2009 dan 2010, perusahaan perkebunan kelapa sawit dan karet mulai menunjukkan ketertarikan terhadap wilayah Hutan Produksi ini dan melakukan pendekatan kepada Kementerian Kehutanan untuk mengubahnya menjadi APL. Warga Nggalok khawatir akses mereka akan dibatasi jika hutan ini diberikan kepada perusahaan perkebunan kelapa sawit. Investor perkebunan kelapa sawit juga sering mengunjungi Nggalok untuk meminta persetujuan menggunakan lahan dengan plot adat perorangan di hutan untuk produksi minyak kelapa sawit, yang termasuk ilegal dalam Hutan Produksi. Beberapa warga masyarakat mengamankan lahan APL di luar Hutan Produksi, yang mereka jual atau sewakan kepada perusahaan perkebunan kelapa sawit. Anggota masyarakat lain khawatir bahwa efek

dari perkebunan kelapa sawit di hutan mereka akan sama dengan yang ada di desa-desa terdekat: konflik lahan, degradasi lingkungan, dan terutama, hilangnya sumber daya air.

Masyarakat melindungi lahannya dengan mendaftarkan sebagian menjadi Hutan Kemasyarakatan (HKm)³⁸. Dengan bantuan YPSBK, LSM setempat, dan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah tingkat kabupaten, mereka membentuk Kelompok Petani Bokal Kumuo³⁹, yang memberi mereka status resmi yang diperlukan untuk mengajukan HKm. Mereka kemudian menyerahkan peta partisipatif yang dibutuhkan, menguraikan peruntukan lahan menurut pemanfaatan tanah adat. Hanya lahan basah, yang tidak digunakan oleh masyarakat, dikecualikan dari izin final; semua tanah adat di luar desa itu sendiri termasuk dalam HKm.

Di dalam HKm terdapat lahan yang cukup untuk memelihara 3 babi dan 10 ayam per anggota serta 320 hewan ternak. Hutan digunakan utamanya untuk melindungi sumber air dusun. Sebanyak 196 ha tersedia untuk kayunya dimanfaatkan di masa yang akan datang, yang membutuhkan izin terpisah. Direncanakan juga mengubah lahan pertanian menjadi agroforestri, dengan penggunaan 80 ha untuk gaharu, karet, kadam (digunakan dalam industri furnitur) dan spesies pohon lainnya yang direkomendasikan oleh Kementerian Kehutanan. Meskipun undang-undang HKm baru diterapkan pada 2007, peta partisipatif yang disusun selama proyek GTZ (1994-1998) adalah kunci untuk menggerakkan aplikasi mereka.

Pada 2012, sekitar setahun setelah mereka memulai prosesnya, bupati menandatangani HKm Bokal Kumuo. Bupati bekerja dengan tim verifikasi, yang terdiri atas pejabat dari BPDAS-PS, badan provinsi di bawah Kementerian Kehutanan. Di Kalimantan Barat, bupati memegang otoritas akhir, tetapi bekerja sama dengan tingkatan lain pemerintahan. Sementara status ini tidak serta merta mengubah akses masyarakat terhadap lahan, hak mereka untuk menggunakan dan mengelola lahan telah aman untuk 30 tahun, dan yang lebih penting, pihak lain dilarang menggunakannya.

Keberadaan YPSBK penting untuk memastikan proyek tersebut dapat dilaksanakan. Beberapa komentator mencatat bahwa persyaratan birokrasi proses HKm merupakan penghalang bagi warga masyarakat yang mungkin ingin mengajukan permohonan sendiri, dan bahwa Dinas Kehutanan kabupaten tidak memiliki dana yang cukup untuk memfasilitasi pengajuan masyarakat, apalagi membangkitkan minat melalui penjangkauan. Hubungan yang dekat antara LSM dan pemerintah di berbagai level sangat penting dalam peluncuran program. LSM menginvestasikan modal sosial dan sumber daya manusia yang cukup besar dalam membangun hubungan dengan pemerintah seluas mungkin hingga Dinas Kehutanan kabupaten menyubkontrakkan HKm kepada LSM. Karena proses ini akhirnya merupakan tanggung jawab Dinas Kehutanan, LSM perlu terlibat dalam setiap langkah dan harus bersedia menjamin keterlibatannya sembari memastikan proses terus bergerak maju dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Partisipasi yang ekstensif menjadi kunci proses yang efektif. Beberapa responden mencatat bahwa beberapa pertemuan diadakan, kadang-kadang beberapa kali dalam seminggu, untuk mengembangkan aplikasi dan menentukan kesepakatan pembagian manfaat. Penggabungan lembaga adat juga merupakan kunci untuk memperoleh hasil yang dapat diterima seluruh warga. Karena pemanfaatan lahan didefinisikan oleh prinsip-prinsip adat, menurut masyarakat, penting untuk mempertimbangkan prinsip-prinsip adat dari awal, bukan hanya untuk menentukan batas-batas properti, tetapi juga untuk menentukan sanksi bagi yang melanggar kesepakatan. Tekanan politik untuk HKm mungkin muncul karena keuntungan finansial dari jenis pemanfaatan lahan lainnya, terutama perkebunan kelapa sawit. Ada konflik insentif politik dan keuangan dalam hal ini. Menurut salah satu LSM lokal, selain biaya

38 Hutan Kemasyarakatan (HKm) dan Hutan Desa (HD) berbeda dalam strukturnya. HKm dikelola oleh asosiasi petani atau koperasi sedangkan HD dikelola oleh desa, dengan kepala desa yang dipilih secara demokratis sebagai pemimpin setempat. Di Kalimantan Barat, kabupaten menyediakan satu atau keduanya bagi masyarakat yang ingin memperoleh hak pengelolaan atas hutan. Proses persetujuannya berbeda karena Hutan Desa harus disetujui oleh gubernur.

39 Bokal Kumuo berarti "cadangan untuk masa depan" dalam bahasa setempat.

resmi, perkebunan kelapa sawit memberikan lebih banyak kesempatan bagi para pejabat kabupaten untuk memperoleh hasil dari sogokan, suap dan 'biaya tidak resmi' dibandingkan dari HKm. Sebaliknya, ada mandat yang jelas dari gubernur untuk pembentukan HKm.

A.2.4 Perkebunan Kelapa Sawit Landau Leban, Melawi

Landau Leban adalah desa di Kecamatan Menukung, Menawi. Desa ini terdiri dari lima dusun yang digabungkan menjadi satu desa pada saat rezim Soeharto, tetapi sebenarnya hanya memiliki sedikit kesamaan dan terpisah beberapa kilometer. Walaupun secara administratif merupakan satu desa, tetapi pada praktiknya mereka adalah lima dusun yang mandiri. Untuk tujuan studi kasus ini, kami menggunakan batasan administratif, tetapi ada perbedaan yang besar di dalam batasan tersebut dan setiap dusun mengalami perubahan tata guna lahan mereka sendiri.

Perubahan tata guna lahan utama yang dialami Landau Leban adalah konversi ke perkebunan kelapa sawit. Seluruh lahan yang digunakan untuk konversi sebelumnya adalah termasuk dalam Hutan Produksi (HP), tetapi sejarah kegiatan logging di wilayah tersebut di luar ingatan penduduk saat ini. Ada empat tipe utama lahan budidaya di Landau Leban; ladang pertanian yang ditinggalkan, lahan pertanian aktif, perkebunan karet dan hutan sekunder. Masing-masing konversi lahan de-fakto ini memiliki tantangannya sendiri. Di Landau leban II, Kenolin dan Temawan, lahan pertanian sebagian besar tidak digunakan, karena penduduk di sana lebih menyukai perkebunan dan pengumpulan karet serta pendulangan emas dibandingkan kegiatan pertanian lain. Lahannya digambarkan sebagai semak dan tidak digunakan oleh masyarakat paling tidak selama dua generasi. Sejauh ini, bidang tanah yang telah dibuka untuk perkebunan kelapa sawit relatif terbatas karena sulitnya memperoleh tanda tangan dari anggota masyarakat, yang menjadi tantangan bagi PT Bintang Permata Khatulistiwa (PT BPK), yang merupakan pemegang hak guna usaha (HGU). Pada saat penulisan ini, perusahaan baru mulai membersihkan 25 ha lahan di Landau Leban II, sedangkan 100 ha telah ditanami di Kenolin, walaupun total HGU-nya adalah seluas 11.197 ha yang mencakup lahan di dalam dan di luar tanah adat Landau Leban.

Perusahaan perkebunan kelapa sawit kedua, PT Citra Mahkota (PT CM), telah aktif sejak 2010 di Landau Leban I, ibu kota administratif desa ini. Peraturan nasional menetapkan bahwa perjanjian pembagian manfaat skema inti-plasma harus sudah terlaksana sebelum minyak kelapa sawit diproduksi sesuai kapasitasnya, yakni pada 2015. Meskipun kompensasi telah dibayarkan untuk sebagian besar lahan yang tersedia di Landau Leban I dan warga desa telah dipekerjakan oleh perusahaan, perundingan untuk memulai koperasi dan menerima pembayaran plasma belum dimulai dengan sungguh-sungguh.

Bunyau, dusun lainnya, memberikan respons yang sama sekali berbeda terhadap perusahaan yang mencari akses sumber daya alam di lahan yang diklaim sebagai tanah adat, mereka bersama-sama menolak terikat dengan perusahaan mana pun di lahannya. Mereka tidak hanya berhasil menolak perusahaan perkebunan kelapa sawit baru-baru ini, tetapi juga operasional kayu dan pertambangan. Membutuhkan waktu tiga jam menggunakan perahu dan satu jam lagi menggunakan motor untuk sampai ke Bunyau dari Landau Leban I dan II. Bunyau memiliki kontrol adat atas 4.619 ha lahan yang telah dipetakan dengan bantuan LSM setempat dan pendeta Katolik. Lahan tersebut termasuk 2.025 ha semak belukar, 881 ha perkebunan karet, 293 ha padi lahan kering, 334 ha rawa, 746 ha hutan, dan 333 sawah. Batas lahan sangat jelas ditandai oleh transisi perkebunan kelapa sawit dari dusun tetangga Oyah ke semak di Bunyau.

Bunyau merupakan satu-satunya dusun di desa tersebut tanpa konflik internal signifikan, dengan rasa persaudaraan yang kuat dan pengambilan keputusan kolektif. Di dusun lain, alternatif penghidupan dirasa kurang sehingga penduduk desa merasa dipaksa bekerja dengan perusahaan, mengatakan bahwa mereka hanya memiliki sedikit pilihan. Sebaliknya, di Bunyau ada prioritas yang jelas untuk memproduksi pangan lokal dan menjual produk sumber daya pertanian dan alam (seperti keranjang rotan). Mereka menyatakan bahwa penghidupan mereka tidak bergantung pada pasar karena mereka

membuatnya untuk keperluan mereka sendiri. Di dusun lain, kurangnya kesempatan penghidupan berbasis lahan menjauhkan anggota masyarakat dari tanah mereka, sehingga memudahkan dukungan pada investasi komoditas seperti kelapa sawit. Demikian pula, kurangnya infrastruktur (jalan, sekolah, air, dan listrik) adalah kekuatan pendorong bagi masyarakat untuk terlibat dengan perusahaan kelapa sawit.

Perusahaan tampaknya bekerja sangat baik dengan semua tingkatan pemerintahan, memiliki komunikasi yang baik dan memberikan bantuan timbal balik. Meskipun ini efisien bagi tata kelola pemerintahan di level tersebut, masih ada persepsi di antara penduduk desa bahwa pemerintah lebih bertanggung jawab kepada perusahaan daripada mereka.

A.2.5 Perkebunan Kelapa Sawit PT CUS dan PT JV, Kayong Utara dan Ketapang

PT Cipta Usaha Sejati (CUS), PT Jalin Vaneo (JV) dan PT Jalin Vaneo II (JV2), bersama-sama disebut sebagai PT CUS/JV, adalah perusahaan perkebunan kelapa sawit milik PT Pasifik Agro Sentosa (PAS) yang berbasis di Jakarta. PT PAS merupakan agrobisnis yang *tagline*-nya adalah “*go sustainable forever*” atau “berkelanjutan selamanya”. Para manajernya mengaku dilatarbelakangi oleh prinsip “bumi, manusia, dan keuntungan”. Perusahaan ini memiliki beberapa konsesi perkebunan kelapa sawit dan tebu di Sumatera dan Kalimantan. PT CUS/JV memiliki HGU yang berdekatan seluas 30.809 ha di Kecamatan Simpang Hilir dan Kabupaten Kayong Utara dan Ketapang. Kawasan hutan itu ditebangi secara luas dari tahun 1978 sampai awal 2000-an oleh beberapa perusahaan, yang merambah hutan primer dan “menyisakan debu”, seperti digambarkan oleh salah seorang tokoh masyarakat. Pada saat HGU untuk PT CUS/JV dikeluarkan, sebagian besar lahan di konsesi telah bersih. Sebelum adanya kegiatan logging, masyarakat sangat bergantung pada hutan. Mereka terlibat dalam kegiatan komersial, termasuk menjual getah karet dan rotan, untuk membeli “gula dan rokok”, tapi sangat bergantung pada hutan untuk mengumpulkan buah-buahan, dedaunan herbal dan untuk kebutuhan pangan dasar. Pada saat itu mereka tidak memiliki akses jalan dan bisa memakan waktu beberapa hari untuk mencapai kota terdekat dengan perahu. Jadi, dalam hal ini ada dua perubahan tata guna lahan utama: konversi lahan yang dilakukan oleh kegiatan logging dan konversi lahan untuk perkebunan kelapa sawit. Yang pertama bertanggung jawab atas emisi karbon yang meningkat; dan yang kedua berkontribusi pada sedikit penurunan emisi yang mungkin lebih baik untuk karbon daripada pilihan nonhutan lainnya, mengingat kondisi tanah ketika PT CUS/JV memulai kegiatannya. Faktor kontribusi lain untuk menghindari peningkatan emisi karbon adalah bahwa perusahaan menyediakan 9.775 ha di wilayah HGU-nya sebagai kawasan konservasi, hampir 32% dari total wilayah operasional mereka.

Perusahaan-perusahaan memberikan manfaat besar bagi desa yang tercakup dalam HGU dan telah terlibat dalam perundingan dan partisipasi tingkat tinggi dengan masyarakat (lihat Colchester dan Chao 2012; Colchester, dkk. 2006; Paoli, dkk. 2014) yang melampaui persyaratan dari pemerintah dan ketentuan RSPO, membuatnya menjadi contoh kasus pembagian manfaat. Ada lima desa dan 18 dusun dalam lahan yang tercakup HGU perusahaan, mewakili 2.953 kepala keluarga.

Kasus ini menunjukkan bahwa proses partisipatif yang ekstensif dan pengaturan ekspektasi yang jelas telah memberikan kontribusi terhadap persepsi keadilan dari kegiatan perkebunan kelapa sawit antar masyarakat dan rasa saling percaya antara masyarakat dan perusahaan. Hal ini sangat bertolak belakang dengan ketidakpercayaan masyarakat yang sama kepada perusahaan-perusahaan kayu tiga dekade sebelumnya. Hubungan antara perusahaan dan masyarakat sangat efektif sehingga masyarakat cenderung membahas masalahnya dengan perusahaan daripada pemerintah kecamatan. Perusahaan-perusahaan melakukan banyak fungsi perencanaan lokal yang sebetulnya merupakan tanggung jawab pemerintah, meskipun mereka tidak secara demokratis bertanggung jawab kepada masyarakat. Manfaat mulai bertambah sejak adanya campur tangan perusahaan, yang berkontribusi terhadap kepercayaan masyarakat. Perusahaan perkebunan kelapa sawit datang ketika pilihan penghidupan terbatas.

Hubungan antara perusahaan dan pemerintah menjadi tegang karena definisi hutan yang sulit diterjemahkan antara hukum dan praktik. Secara khusus, HGU harus secara hukum mencakup kegiatan yang telah disetujui dan produktif. Konservasi dianggap tidak produktif dan karena itu area konservasi bisa mengakibatkan perusahaan kehilangan lahan tersebut dan pihak kabupaten dapat memberikannya kepada perusahaan lain yang bersedia mengembangkannya. Pada saat yang sama, perusahaan dan departemen-departemen di dalam pemerintahan sama-sama mengakui bahwa Hutan Konservasi dalam lahan HGU merupakan 'praktik terbaik', tetapi interpretasi hukum yang sedang berlangsung menciptakan ketegangan antara perusahaan dan Badan Pertanahan Nasional terkait tata guna lahan.

DOI: 10.17528/cifor/006277

Working Paper CIFOR berisi hasil penelitian tahap awal atau lanjut, yang merupakan isu penting terkait hutan tropis, dan perlu dipublikasikan pada waktu yang tepat. Makalah tersebut dibuat untuk menginformasikan sekaligus mendorong dilakukannya pembahasan. Isinya telah ditinjau secara internal, tetapi belum melewati proses tinjauan sesama rekan dari luar yang memakan waktu lebih lama.

Siapa yang mengambil keputusan terkait tata guna lahan, bagaimana keputusan dibuat, dan siapa memengaruhi siapa, bagaimana dan kenapa? Working paper ini merupakan bagian dari rangkaian studi proses dan institusi pengambilan keputusan multilevel. Rangkaian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengapa upaya-upaya untuk mempertahankan tegakan hutan seperti inisiatif Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD+) masih sangat jauh untuk mengubah lintasan pembangunan. Hal ini menyoroti pentingnya pemahaman terhadap politik tata kelola multilevel terkait hutan, lahan, serta kebijakan dan praktik iklim sekaligus juga mengidentifikasi cara-cara potensial untuk melangkah maju.



PROGRAM
PENELITIAN PADA
Hutan, Pohon dan
Wanatani

Penelitian ini dilaksanakan oleh CIFOR sebagai bagian dari Program Penelitian CGIAR pada Hutan, Pohon dan Wanatani (FTA). Program kolaboratif ini bertujuan untuk meningkatkan pengelolaan dan pemanfaatan hutan, wanatani, dan sumber daya genetik pohon yang mencakup lanskap dari hutan sampai ke lahan budidaya. CIFOR memimpin FTA melalui kemitraan dengan Bioversity International, CATIE, CIRAD, International Center for Tropical Agriculture dan World Agroforestry Centre.



Fund



cifor.org | blog.cifor.org



Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)

CIFOR meningkatkan kesejahteraan manusia, kesetaraan dan integritas lingkungan dengan melakukan penelitian inovatif, mengembangkan kapasitas para mitra dan terlibat secara aktif dalam dialog dengan semua pemangku kepentingan untuk memberi masukan terhadap berbagai kebijakan dan praktik yang memengaruhi hutan dan masyarakat. CIFOR merupakan bagian dari Pusat Penelitian CGIAR, dan memimpin Program Penelitian CGIAR pada Hutan, Pohon dan Wanatani (FTA). Kantor pusat kami berada di Bogor, Indonesia, dengan kantor wilayah di Nairobi, Kenya, Yaounde, Kamerun, dan Lima, Peru.

