

Siapa yang memegang kekuasaan dalam tata guna lahan?

Dampaknya bagi REDD+ di Indonesia

Rodd Myers¹ dan Fitriani Ardiansyah²

Pesan-pesan kunci

- Di berbagai provinsi dan kabupaten, hukum dan kebijakan yang sama bisa jadi sangat berbeda penerapannya.
- Peran serta para pengguna lahan adat dan masyarakat setempat masih bersifat *ad hoc* (tidak permanen/insidental) dan tetap diperlukan penguatan dalam penerapan aturan, hal ini dikarenakan kurang rincinya kebijakan-kebijakan pengaman yang telah ada.
- Perkembangan berbagai hukum dan kebijakan pengaman (terutama dalam lingkup pembagian manfaat dari pendanaan karbon) harus didefinisikan dengan baik dan diselaraskan dengan proses desentralisasi/otonomi daerah.
- Para aktor di tingkat sub-nasional kerap tidak memahami peran mereka dalam strategi REDD+ nasional dan bagaimana mereka nantinya terlibat dalam pengambilan keputusan.
- REDD+ menghadapi tantangan karena tidak selarasnya kekuasaan pengambilan keputusan tata guna lahan dengan kekuasaan pengelolaan REDD+ yang dimiliki oleh lembaga-lembaga dan tingkatan pemerintahan yang berbeda-beda.

Pendahuluan

Di tengah desakan untuk segera mengoperasikan REDD+ di Indonesia, masih tersisa beberapa pertanyaan yang belum terjawab: siapa yang memiliki yurisdiksi terhadap REDD+? Kementerian dan departemen manakah yang berperan, dan apa peran mereka? Bagaimana masyarakat setempat dilibatkan dalam pengambilan keputusan? Peran apa yang akan diemban oleh provinsi dan kabupaten? Dan bagaimanakah mekanisme insentif dapat diarahkan untuk mengubah aturan main tata guna lahan? Penelitian CIFOR tentang tata kelola multitingkat yang dinaungi oleh Studi Banding Global REDD+ bertujuan untuk memperjelas isu-isu tersebut, dengan menggarisbawahi pengaruh pelaku-pelaku yang berbeda terhadap pengambilan keputusan tentang tata guna lahan, dan lebih spesifiknya, apa dampaknya bagi REDD+.

Penelitian tersebut dilandasi oleh dua kajian CIFOR: kajian mengenai produk hukum yang berkaitan dengan pengambilan keputusan tata guna lahan dan kajian mengenai

perubahan tata guna lahan berdasarkan 149 wawancara yang dilakukan di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat. Sepuluh kasus perubahan tata guna lahan akhirnya dipilih setelah melakukan wawancara dengan nara sumber kunci: beberapa perubahan tata guna lahan tersebut dilakukan untuk mengurangi emisi karbon, sementara beberapa lainnya merupakan peralihan fungsi hutan menjadi fungsi-fungsi lainnya, yang kemudian dapat meningkatkan emisi karbon. Beberapa kasus spesifik memuat demonstrasi REDD+ dan proyek-proyek konservasi, perkembangan kelapa sawit, hutan desa dan hutan kemasyarakatan, serta tentang sebuah taman nasional. Wawancara-wawancara mendalam dilakukan dengan berbagai pihak di jajaran pemerintahan, sektor swasta, masyarakat, pengguna lahan adat serta aktor-aktor non-pemerintahan di tingkat sub-nasional dan nasional.

Ringkasan Informasi ini berfokus pada pembuatan keputusan dari perspektif tata kelola multitingkat, yang mencakup kajian keputusan-keputusan yang diambil oleh para pelaku dari berbagai sektor dan tingkatan, serta peran yang dimainkan oleh para pemangku kepentingan tersebut dalam perubahan tata guna lahan. Pengambilan keputusan dimaknai sesuai konteks desentralisasi, sebuah proses yang tengah dijalani oleh Indonesia sejak 1998. Bagian pertama ringkasan informasi

1 CIFOR

2 Pelangi Indonesia

ini menelusuri desentralisasi dan pengambilan keputusan tata guna lahan; bagian kedua menganalisis peran tiap pelaku dalam perubahan tata guna lahan; bagian terakhir menjabarkan dampak-dampaknya bagi REDD+.

Desentralisasi

Berbagai proses dan hasil desentralisasi memainkan peranan penting dalam mempengaruhi perubahan tata guna lahan di Indonesia. Derajat desentralisasi seputar pengambilan keputusan tata guna lahan bergantung sepenuhnya pada jenis peruntukkan lahan, apakah itu hutan maupun non-hutan (Area Penggunaan Lain – APL), serta jenis perubahan tata guna lahan per sektor. Walaupun pengambilan keputusan tata guna lahan non-hutan secara garis besar merupakan otonomi kabupaten, namun otoritas/kewenangan atas lahan hutan (terutama hutan-hutan produksi dan hutan lindung/konservasi) sebagian besar tetap terpusat di bawah Kementerian Kehutanan.³ Dalam beberapa tahun belakangan ini telah muncul contoh-contoh nyata meningkatnya peran serta provinsi dan kabupaten dalam pengambilan keputusan pengelolaan hutan.⁴ Di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat, misalnya, pemerintah pusat terlibat dalam proses verifikasi yang diperlukan sebelum menyetujui izin penggunaan hutan desa dan hutan kemasyarakatan⁵, melalui Bina Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dan Perhutanan Sosial (BPDASPS), namun otorisasi akhir Izin Usaha Perkebunan (IUP) dipegang oleh pemerintah kabupaten. Pada wilayah yurisdiksi tertentu, kewenangan pengelolaan parsial hutan ditangani secara desentralisasi, misalnya di Kabupaten Kapuas Hulu, Berau dan Malinau. Peralihan kekuasaan ini dirincikan dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. 47 tahun 2011, dan merupakan bagian dari kegiatan-kegiatan demonstrasi REDD+. Pada kasus-kasus lain, pemerintah-pemerintah kabupaten telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang menetapkan hutan-hutan adat dan hutan lindung; mereka berfungsi sebagai pemegang wewenang cadangan (pelaku pendukung), namun tidak berwenang mengeluarkan izin pengamanan hak atas lahan bagi pengguna lahan adat di luar kawasan hutan.

3 Tidak lama setelah kesimpulan dibuat atas penelitian ini, akhir tahun 2014, pemerintah Indonesia menggabungkan Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Belum jelas bagaimana pengorganisasian ini dapat mempengaruhi desentralisasi pengambilan keputusan di sektor kehutanan.

4 Di Indonesia, sub-divisi administrasi pemerintahan yang pertama adalah provinsi, diikuti oleh kabupaten (atau kota), kecamatan, lalu desa.

5 Perbedaan utama antara hutan desa dan hutan kemasyarakatan adalah (a) hutan desa dikelola sepenuhnya secara kolektif, sedangkan hutan kemasyarakatan memperbolehkan kepemilikan tanah adat (biasanya per keluarga); (b) hutan kemasyarakatan di Kalimantan Barat mensyaratkan perizinan dari Bupati, sedangkan hutan desa mensyaratkan perizinan dari Kementerian Kehutanan, tergantung dari provinsi yang bersangkutan; dan (c) pengelolaan hutan desa merupakan kewenangan kepala desa, sedangkan hutan kemasyarakatan dikelola oleh asosiasi petani atau koperasi.

Secara garis besar, pemerintah, melalui Kementerian Kehutanan, memegang kendali atas kawasan hutan Indonesia; walaupun demikian, asumsi ini berhasil ditantang melalui Mahkamah Konstitusi: Kementerian Kehutanan tidak dapat menentukan batasan kawasan hutan nasional tanpa proses jelas.⁶ Kelanjutan keputusan Mahkamah Konstitusi⁷ telah membuka peluang untuk mengklaim kepemilikan lahan adat, yang pada akhirnya mampu menggeser kendali Kementerian Kehutanan atas kawasan hutan kepada para pengguna lahan adat. Dampak dari keputusan Mahkamah Konstitusi ini masih belum kelihatan, dan peraturan-peraturan yang terkait masih belum dirancang. Pada saat yang bersamaan, seperti tertera dalam laporan kami, transfer finansial dan mekanisme pembagian pendapatan meningkatkan motivasi untuk mengeksploitasi sumber kekayaan alam.⁸ Sistem transfer anggaran lintas pemerintahan di Indonesia (dari pusat ke pemerintah-pemerintah daerah) tidak memiliki aturan main mengenai pemberian insentif⁹ pengelolaan sumber daya alam yang baik, termasuk mekanisme untuk menanggulangi penebangan hutan. Sebaliknya, pemerintah provinsi dan kabupaten berupaya untuk meningkatkan pendapatan langsung dengan mengeksploitasi sumber-sumber kekayaan alam, seperti yang digambarkan di bawah ini.

Pelaku-pelaku yang berperan dalam perubahan tata guna lahan

Pemerintah

Pemerintah (umumnya di tingkat nasional dan kabupaten) memiliki wewenang paling kuat terhadap keseluruhan perubahan tata guna lahan, seperti yang digambarkan dalam penelitian kami. Telah disebutkan sebelumnya, walaupun dengan adanya desentralisasi, kuasa atas hutan sebagian besar tetap di bawah wewenang Kementerian Kehutanan. Di tingkat provinsi, keputusan-keputusan seputar kehutanan wajib melibatkan BPDASPS bentukan pemerintah pusat yang berlokasi di kantor daerah, hal ini memantapkan jangkauan kekuasaan Kementerian Kehutanan terhadap keputusan-keputusan tingkat provinsi. Badan Pertanahan

6 Lihat MK45/PUU-IX/2011 tentang proses penentuan kawasan hutan dan MK34/PUU-IX/2011 tentang penyertaan para pengguna lahan adat dalam penentuan kawasan hutan.

7 MK35/PUU-X/2012

8 Pada umumnya, sejak diberlakukannya sistem desentralisasi, pemerintah daerah mengalami kenaikan pendapatan yang cukup drastis, terutama dari dana penyeimbang dari pemerintah pusat (mis. DBH (Dana Bagi Hasil Pajak), DAU (Dana Alokasi Umum), dan DAK (Dana Alokasi Khusus)). Walaupun pendapatan mereka meningkat, penebangan hutan di tingkat lokal tetap berlangsung. Sebuah kajian yang menganalisis dampak dari berbagai faktor fiskal terhadap penebangan hutan di negara-negara berkembang pemilik hutan, menyimpulkan bahwa, dalam jangka pendek, peningkatan anggaran pemerintahan berkorelasi positif dengan pembukaan lahan hutan (Galinato dan Galinato, 2013).

9 Sampai saat ini, dari keseluruhan dana penyeimbang, hanya DAK yang memiliki dua anggaran yang menyangkut lingkungan, yaitu DAK bidang lingkungan hidup dan DAK bidang kehutanan (Resosudarmo dan Abdurrohman 2013).

Nasional (BPN) memiliki perwakilan di tingkat-tingkat kabupaten, dimana mereka berperan memfasilitasi perubahan tata guna lahan di luar kawasan hutan melalui proses-proses perizinan.

Walaupun pemerintah provinsi memiliki wewenang yang cukup besar, seperti tercantum dalam Undang-Undang 32/2004 dan 33/2004, pemerintah provinsi, bersama dengan pemerintah kecamatan, memiliki pengaruh yang paling kecil terhadap perubahan tata guna lahan. Bupati-bupati memiliki wewenang paling besar dalam mengeluarkan izin untuk sebagian besar perubahan dan manajemen tata guna lahan non-hutan,¹⁰ terutama yang berkaitan dengan pengembangan lahan perkebunan. Meskipun demikian, dalam praktiknya, Kantor Pertanahan Daerah (provinsi dan kabupaten), serta kantor perwakilan BPN di daerah (perwakilan tingkat pusat yang ditempatkan di daerah) masih memainkan peranan penting dalam menyediakan jasa-jasa sertifikasi tanah dan *monitoring*; oleh karena itu mereka memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi perubahan tata guna lahan dengan cara mempermudah atau mempersulit proses-proses yang diajukan oleh aktor-aktor yang menginginkan perubahan. Dua faktor di atas mengindikasikan bahwa walaupun beberapa wewenang atas hutan dan non-hutan menganut sistem desentralisasi, pelaku-pelaku pemerintah pusat masih memiliki andil besar dalam mempengaruhi pengambilan keputusan tata guna lahan, walaupun lahan tersebut tidak langsung di bawah kendali mereka.

Pemberian izin berbagai jenis perubahan tata guna lahan, terutama perkebunan – sesuai kasus yang kita kaji, dilakukan oleh bupati. Pemerintah kecamatan dan desa hanya ‘merekomendasikan’ perubahan tata guna lahan, dan mereka yang terlibat dalam studi kami merasa bahwa mereka tidak memiliki kekuasaan untuk menyanggah keputusan-keputusan tata guna lahan oleh bupati, walaupun mereka memiliki wewenang untuk mengajukan keberatan.

Sebelumnya, Badan REDD+ mandiri dan tidak termasuk dalam salah satu Kementerian, bahkan tidak dalam Kementerian Kehutanan maupun Kementerian Lingkungan. Wewenang untuk mengatur lahan dengan karbon hutan kemudian menjadi rumit. Pada awal 2015, Badan REDD+ ditempatkan di bawah formasi Kementerian yang baru yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, perubahan ini dapat membuat hubungan yang lebih efektif antar pembuat keputusan. Selain itu, alokasi dan pemantauan aliran pendapatan dari segala kegiatan ekonomi tetap menjadi wewenang Kementerian Keuangan, dan karenanya tidak berhubungan dengan pengambilan keputusan seputar tata guna lahan. Irawan dkk. (2013) menyatakan bahwa sebagian besar aliran pendapatan disalurkan oleh pemerintah pusat kepada provinsi dan kabupaten melalui mekanisme pembagian pendapatan.

Apabila REDD+ mengikuti model mekanisme terpusat/sentralisasi serupa, pendapatan-pendapatan akan mengalir kebawah melalui tingkat pemerintahan induk, dimana tiap yurisdiksi menerima alokasi anggaran.¹¹ Sebaliknya, perkebunan menghadirkan suatu kesempatan kepada pemerintah-pemerintah kabupaten untuk mendapatkan pendapatan langsung melalui pembayaran perubahan tata guna lahan karena adanya peralihan fungsi lahan (Irawan dkk. 2013). Pelaku-pelaku di tingkat sub-nasional menyatakan bahwa keputusan-keputusan seputar tata guna lahan seringkali melibatkan kompromi antara target-target pertumbuhan ekonomi dan pengurangan emisi karbon yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dalam penelitian kami, terlihat bahwa keterlibatan pemerintah pusat dalam proyek-proyek demonstrasi REDD+ lebih kuat di Kalimantan Tengah daripada di Kalimantan Barat. Hal ini terjadi karena Kalimantan Tengah telah teridentifikasi sebagai lokasi demonstrasi nasional, dimana kegiatan-kegiatan proyek difokuskan di kawasan gambut yang tingkat kerusakan lahannya cukup parah. Kehadiran pemerintah pusat di lokasi ini tidak disenangi oleh para pelaku sub-nasional di Kalimantan Tengah yang merasa bahwa solusi-solusi dan keahlian-keahlian ‘setempat’ cenderung diabaikan.

Secara keseluruhan, pemerintah nasional dan kabupaten memiliki wewenang paling besar atas perubahan tata guna lahan. Namun, bila terjadi perbedaan dalam pengambilan keputusan antara sesama pemerintah dari tingkat yang berbeda, pemerintah kabupaten biasanya enggan untuk menyanggah pemerintah nasional ataupun provinsi. Selain itu, ada ketidakjelasan yang masih membayangi pelaku pemerintahan dari tingkat berbeda perihal tingkat manakah dan kantor pemerintah atau sektor manakah yang memegang yurisdiksi, terutama antar lembaga-lembaga yang menangani hutan, lingkungan hidup dan perkebunan.¹² Dan yang terakhir, walaupun Indonesia telah mengalami kemajuan cukup signifikan dalam hal desentralisasi sejak 1998, dimana pembagian kekuasaan dan tanggung jawab telah dilakukan pada tahun 2004, pengambilan keputusan seputar kehutanan masih tetap terpusat.

Perusahaan-perusahaan swasta

Perusahaan-perusahaan swasta memiliki pengaruh baik secara formal maupun informal yang cukup besar dalam hal pengambilan keputusan tata guna lahan, baik itu untuk

¹¹ Perlu dicatat bahwa Peraturan Kementerian Kehutanan P.36/Menhut-II/2009 yang sedang dikaji oleh Kementerian Keuangan, tidak merincikan bagaimana manfaat finansial akan didistribusikan kepada tingkatan pemerintah yang berbeda.

¹² Sejak tanggal 26 Oktober 2014, Presiden Joko Widodo menggabungkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, namun hal tersebut tidak memiliki dampak langsung kepada dinas-dinas sub-nasional. Beberapa kelompok advokasi menentang penggabungan ini dengan menyatakan bahwa Kementerian Lingkungan Hidup hendaknya bertugas memonitor sejumlah kegiatan Kementerian Kehutanan; dengan adanya penggabungan ini, kegiatan kementerian yang telah menjadi satu tersebut tidak ada yang memantau (Jong 2014).

¹⁰ Lihat Pasal 13 dan 14 UU No. 32 tahun 2004, dan Peraturan Pemerintah No.38 tahun 2007.

lahan hutan maupun non-hutan. Perusahaan-perusahaan ini mengidentifikasi lahan yang mereka minati untuk dijadikan hak pengusahaan hutan, dan mereka kemudian mengadakan negosiasi untuk mendapatkan izin konsesi, lalu mengupayakan pemenuhan syarat yang ditetapkan oleh pemerintah, merangkul warga setempat untuk bersama-sama menghasilkan analisis dampak lingkungan (AMDAL), dan mengadakan negosiasi dengan pemerintah dan masyarakat pemilik lahan untuk mendapatkan hak mengakses lahan tersebut. Pemenuhan segala langkah penting yang wajib dilakukan dalam proses-proses tersebut tergantung dari sikap para manajer, pegawai perusahaan, dan rekan kerja pemerintah mereka, serta bagaimana penerapan kebijakan nasional diterjemahkan secara personal oleh masing-masing

pihak. Menurut laporan yang didapatkan dari masyarakat, pada beberapa kasus, proses AMDAL dilakukan dengan transparan, namun dalam beberapa kasus lainnya masih dipertanyakan kejelasannya, misalnya apakah AMDAL yang berhasil lulus dan diakui memang benar-benar ada. Pada kasus-kasus yang kami kaji, walaupun Dinas Lingkungan Hidup bertugas memverifikasi dokumen final, perusahaan tetap memiliki keleluasaan perihal bagaimana proses verifikasi dilakukan, yang pada dasarnya dapat mempengaruhi hasil akhir. Kami menemukan bahwa fleksibilitas dalam penerapan peraturan yang kaku dapat mengarah pada dampak-dampak lingkungan dan sosial yang sangat positif atau sangat negatif, tergantung prioritas-prioritas yang ditetapkan oleh suatu perusahaan dan pemerintah kabupaten.

Kotak 1. Interpretasi setempat terhadap informasi perubahan tata guna lahan: Suatu perbandingan kasus-kasus kelapa sawit di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah

Penelitian kami melibatkan empat kasus perkebunan kelapa sawit: dua di Kalimantan Tengah dan dua di Kalimantan Barat. Semua perusahaan yang terlibat wajib menerapkan AMDAL, sesuai dengan peraturan perundangan nasional. Kewajiban ini termasuk tidak hanya untuk melakukan analisis lingkungan, tetapi juga mengadakan konsultasi mengenai perubahan tata guna lahan yang diajukan dengan masyarakat dan mendapatkan persetujuan masyarakat.¹³ Tiga dari empat kasus ini masih dipertanyakan: pada salah satu kasus, kepala desa mungkin telah memberikan persetujuan; pada dua kasus lainnya, persetujuan tidak diberikan sama sekali. Pada ketiga kasus tersebut, informasi yang disajikan perihal alih fungsi lahan menjadi perkebunan sawit memuat janji-janji kepada masyarakat. Janji-janji tersebut berupa pembangunan jalan, fasilitas listrik, air, pembangunan sekolah, dan lapangan pekerjaan; tidak ada satupun yang telah terealisasi pada saat laporan ditulis, satu atau dua tahun sejak kegiatan perkebunan sawit telah dimulai. Selain itu, kompensasi alih fungsi lahan dan pembagian keuntungan juga telah dijanjikan, sesuai dengan hukum Indonesia.

Pada tiga kasus tersebut, anggota-anggota masyarakat merasa tidak puas dengan segala perjanjian yang telah dibuat antara kepala desa dengan perusahaan-perusahaan sawit. Rasa tidak puas ini muncul dengan berbagai wujud, seperti unjuk rasa hingga berkembangnya konflik antar anggota masyarakat. Banyak anggota masyarakat yang melaporkan bahwa mereka dipaksa untuk menyetujui kesepakatan-kesepakatan dengan perusahaan sawit, seperti kesepakatan untuk memberikan izin akses perusahaan ke lahan yang menjadi hak adat mereka, ataupun melaporkan bahwa lahan adat diberikan kepada perusahaan sawit tanpa sepengetahuan para pengguna lahan adat. Pada kasus-kasus ini, wawancara yang dilakukan dengan masyarakat menyimpulkan bahwa para kepala desa bersekongkol melakukan kesepakatan di bawah meja dengan pihak perusahaan untuk memberikan izin penggunaan lahan. Dan karena pihak pemerintah pemberi wewenang satu tingkat di atas desa mengandalkan rekomendasi dari desa yang diwakili oleh kepala desa, mereka secara otomatis mengesahkan izin penggunaan lahan yang diajukan.

Pada kasus ke empat, yang kami anggap sebagai pengecualian, perusahaan sawit berkonsultasi secara ekstensif dengan masyarakat sebelum memulai kegiatan usaha di lapangan, dan memastikan dilakukannya konsultasi mendalam sebelum mendapatkan persetujuan masyarakat atas AMDAL. Pada kasus ini, masyarakat dan pemerintah telah berdiskusi secara tuntas perihal untung-rugi dibuatnya kesepakatan dengan perusahaan. Walaupun mereka tidak sepenuhnya paham mengenai penggunaan lain atas lahan yang akan dipakai, mereka telah diberikan informasi lengkap, dan penelitian kami juga mendapati bahwa prinsip persetujuan bebas, didahulukan dan diinformasikan telah dilakukan.

Ke seluruh empat kasus tersebut mengacu pada AMDAL nasional yang sama, namun penerapannya bisa sangat berbeda. Pada kasus ke empat, proses yang dijalankan telah menghasilkan hubungan yang kuat antara masyarakat, pemerintah dan pihak perusahaan. Perjanjian ini telah memberikan beberapa manfaat dalam hal kompensasi, pembagian keuntungan, manfaat dalam hal infrastruktur dan pelatihan, dan juga sebagian besar wilayah hutan dalam konsesi mereka dilestarikan oleh perusahaan.

¹³ Menurut ayat (2) pasal 26 UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, partisipasi masyarakat harus berlandaskan prinsip-prinsip pemberian akses informasi yang memadai, dimana pihak pelaksana proyek pembangunan wajib memberikan 'informasi lengkap dan transparan' kepada masyarakat yang terkena dampak, sebelum proyek pembangunan dimulai.

Inisiatif bilateral dan multilateral

REDD+ sangat dipengaruhi oleh berbagai aktor internasional pada tingkatan yang berbeda: di tingkat nasional, Kemitraan Karbon Hutan Indonesia-Australia (*Indonesia-Australia Forest carbon Partnership – IAFCP*) dengan pemerintah Indonesia; di tingkat provinsi, kelompok-kelompok seperti Satuan Kerja Hutan dan Iklim Pemerintah yang diprakarsai oleh Gubernur; aktor yang berperan dalam pembentukan REDD+ di tingkat internasional seperti *UN REDD+ Programme* yaitu FAO, UNDP dan UNEP; sebagai donor, atau sebagai pembeli dan pemberi sertifikasi kredit-kredit karbon.

Hal tersebut di atas serupa dengan konteks pada beberapa sektor lainnya, sebagai contoh Forum Meja Bundar Kelapa Sawit Berkelanjutan (*Roundtable on Sustainable Palm Oil – RSPO*). Aktor-aktor internasional mempengaruhi tata guna lahan dengan menetapkan syarat-syarat agar suatu pasar dapat diakses, biasanya dengan melibatkan sasaran-sasaran sosial dan lingkungan yang wajib dipenuhi, misalnya dengan memiliki minyak sawit bersertifikasi RSPO atau kredit karbon bersertifikasi. Para donor mampu mempengaruhi syarat dan ketentuan proyek-proyek bersangkutan dan pada akhirnya juga mempengaruhi pelaksanaannya. Kajian kami menyimpulkan bahwa pada beberapa kasus, syarat untuk dapat terlibat dalam proyek yang ditetapkan oleh aktor-aktor internasional dapat dianggap melemahkan prioritas-prioritas dan proses-proses lokal, seperti yang telah kami saksikan di lokasi demonstrasi REDD+. Pada kasus tersebut, walaupun konsultasi-konsultasi telah dilakukan, masyarakat merasa bahwa syarat dan batasan yang ditetapkan oleh donor cenderung sempit untuk mengakomodir usulan-usulan masyarakat secara memadai. Pada penelitian tersebut, kami menemukan bahwa masyarakat setempat lebih tidak puas dan mengkritik pelaku-pelaku internasional yang bekerja berdampingan dengan pemerintah di tingkat nasional ketimbang pelaku-pelaku yang bekerja dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

LSM dalam perubahan tata guna lahan

LSM-LSM hadir dalam berbagai wujud. Beberapa LSM bermitra dengan pemerintah daerah dan dipandang oleh masyarakat sebagai perpanjangan tangan pemerintah, seperti salah satu kasus yang kami pelajari di lokasi taman nasional. Pada satu kasus konservasi, sebuah LSM menginisiasi perubahan tata guna lahan dimana masyarakat setempat tidak diberikan akses untuk menggunakan hutan-hutan adat. Pada kasus lainnya, LSM-LSM berperan untuk membantu advokasi masyarakat, dimana mereka sering dipandang sebagai ‘penghasut’ oleh pemerintah tingkat kabupaten dan tingkat yang lebih tinggi. Sejalan dengan itu, LSM-LSM memiliki pengaruh yang bervariasi terhadap perubahan-perubahan tata guna lahan; mereka memiliki pengaruh lebih besar ketika kerja mereka diselaraskan dengan tingkat pemerintah pembuat kebijakan,

terutama tingkat kabupaten dan nasional. Dalam praktiknya, kami menemukan bahwa LSM yang bermitra dengan masyarakat memiliki pengaruh yang lebih kecil terhadap perubahan tata guna lahan ketimbang LSM yang bermitra dengan pemerintah.

Pengguna lahan adat dan masyarakat setempat

Kasus-kasus yang kami kaji menunjukkan bahwa para pengguna lahan adat dan masyarakat setempat memiliki pengaruh terkecil terhadap keputusan-keputusan tata guna lahan skala besar. Walaupun proses-proses yang bertujuan untuk mengawal kepentingan pengguna lahan adat, misalnya AMDAL telah diterapkan, masukan dari pelaku-pelaku ini tetap terbatas jumlahnya. Pada salah satu kasus, di mana pejabat pemerintah kecamatan menggambarkan masyarakat sebagai “pemegang kekuasaan pokok”, masyarakat sendiri malah menggambarkan diri mereka sebagai tidak berdaya dalam menghadapi pemerintah. Yang paling mendasar, tuntutan masyarakat-setempat dan pengguna lahan adat belum terserap ke dalam perencanaan tata guna lahan spasial (DTE 2012); kenyataan ini diharapkan dapat berubah setelah adanya keputusan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, AMDAL, paling tidak menurut hukum, mengenali pentingnya para pengguna lahan adat dalam pengambilan keputusan tata guna lahan; meskipun demikian, dalam praktiknya, tuntutan atas hak lahan adat tidak benar-benar terdaftar dalam pendataan pemerintah pusat, namun didokumentasikan sebaik mungkin hanya oleh LSM-LSM. Beberapa kesempatan bagi para pengguna lahan adat untuk berperan serta lebih dari sekedar proses ‘persetujuan’ penggunaan lahan oleh pihak luar masih saja terbatas, terutama karena proses-proses tuntutan resmi tidak terdefiniskan dalam setiap kasus yang kami teliti.

‘Consent’ atau ‘persetujuan’ bukanlah indikator yang dapat diandalkan dalam perjanjian lazim perubahan tata guna lahan. Dalam studi kami, satu kasus yang melibatkan pengukuhan taman nasional, serta beberapa kasus demonstrasi REDD+ maupun mengenai perkebunan kelapa sawit, menampilkan laporan-laporan bahwa pemberian persetujuan oleh pemuka-pemuka masyarakat dilakukan karena salah informasi, dimana mereka memberikan janji-janji palsu atau janji yang kelewat ambisius, atau bahkan menghilangkan fakta-fakta penting seputar implikasi-implikasi perubahan tata guna lahan. Dalam wawancara-wawancara yang kami lakukan, masyarakat dan pejabat pemerintah melaporkan adanya janji-janji palsu dari perusahaan-perusahaan, terutama yang berkaitan dengan manfaat-manfaat material seperti infrastruktur dan pembangunan fasilitas. Janji-janji ini, secara keseluruhan, tidak terdokumentasikan dan dikemukakan dengan cara-cara yang membuat para pemuka masyarakat percaya bahwa janji-janji tersebut akan segera ditepati. Setelah kegiatan operasional dimulai, perusahaan-perusahaan yang kami wawancarai menyatakan bahwa janji-janji tersebut akan direalisasikan,

namun mereka tidak dapat menyebutkan kapan persisnya. Pada kasus taman nasional, para pemuka masyarakat mengklaim bahwa mereka hanya diberitahu bahwa taman nasional dapat melindungi hutan dari pembalakan liar, namun tidak diberitahu bahwa masyarakat lokal juga tidak dapat mengakses tanah adat mereka.

Dengan kata lain, walaupun proses-proses telah diterapkan untuk melibatkan para pengguna lahan adat dan masyarakat setempat dalam pengambilan keputusan seputar tata guna lahan, proses-proses tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan dengan cara yang sesungguhnya melibatkan para pengguna lahan; setelah proses pengambilan keputusan dilaksanakan, kelompok-kelompok ini memiliki sedikit sekali kesempatan untuk membatalkan atau mempertimbangkan kembali keputusan mereka (lihat juga Clochester dkk. 2006). Bila digabung, faktor-faktor tersebut seringkali mengarah ke konflik, seperti yang kami saksikan dari kasus-kasus perkebunan sawit dan taman nasional. Selain itu, faktor-faktor tersebut juga dapat menciptakan suatu rasa ketidakberdayaan, seperti yang diungkapkan dengan kata-kata yang tepat oleh seorang pemuka masyarakat yang mengatakan bahwa pemerintah dan perusahaan 'tidak benar-benar peduli pada kami'. Untuk diskusi lebih lanjut mengenai implikasi-implikasi isu partisipasi dalam masyarakat, rasa kepemilikan sebagai warga Negara dan pengakuan sebagai manusia, lihat Myers dan Muhajir (akan datang).

Hasil-hasil penelitian kami juga menyimpulkan bahwa walaupun para pengguna lahan adat dilibatkan dalam konsultasi, minat mereka serta kemampuan mereka untuk menegosiasikan perubahan-perubahan tata guna lahan bergantung pada beberapa faktor, di antaranya:

- Tingkat kendali praktis yang dimiliki masyarakat terhadap lahan, jika dibandingkan dengan pengguna lain, terutama pemerintah di berbagai tingkatan (pada beberapa jajaran tata kelola, walaupun telah termaktub dalam perundangan nasional, pemerintah-pemerintah lokal dan pengguna lahan adat telah membuat kesepakatan pengelolaan lahan dan sumber daya alam).
- Tingkat solidaritas di dalam suatu masyarakat dan apakah mereka mengambil keputusan secara kolektif atau melalui pemuka-pemuka masyarakat.
- Sejauh mana masyarakat telah terlibat dengan pasar-pasar komersial. Semakin tinggi keterlibatan dapat mengarah ke meningkatnya kecenderungan untuk menukar lahan dengan kompensasi.
- Akses transportasi dan pasar. Bila transportasi memadai, perubahan-perubahan tata guna lahan yang menawarkan akses transportasi dan pasar tidak akan memiliki bobot yang menarik.
- Mata pencarian atau penghidupan alternatif tersedia bagi masyarakat. Mereka yang terbatas alternatif

penghidupannya semakin besar kemungkinannya untuk menegosiasikan perubahan tata guna lahan berisiko tinggi atau bahkan yang dapat menghilangkan hak masyarakat atas suatu lahan (terutama pengalihan fungsi hutan).

Singkatnya, pelaksanaan proses konsultasi sering didefinisikan secara ambigu dalam upayanya untuk melindungi hak-hak masyarakat. Kesempatan-kesempatan bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses persetujuan bebas dan tanpa paksaan dalam tata guna lahan seringkali sangat minim. Manakala masyarakat dilibatkan dalam konsultasi, kebutuhan mata pencarian mereka seringkali membatasi kekuatan negosiasi mereka. Masyarakat yang memiliki sedikit sekali kendali atas lahan, masyarakat yang tingkat solidaritasnya rendah, kurang akses ke jalan atau infrastruktur lainnya, serta masyarakat yang terbatas alternatif mata pencariannya berada pada posisi yang lemah dalam tawar-menawar.

Yang terakhir, di lokasi-lokasi penelitian kami, konsultasi seringkali diadakan dengan hanya melibatkan perwakilan pemerintah (kepala desa), yang belum tentu berkonsultasi sebelumnya dengan masyarakat luas atau dengan tokoh-tokoh adat. Hal ini telah terbukti membawa masalah di beberapa kasus di mana masyarakat tidak diberi tahu perihal keputusan-keputusan tata guna lahan, atau tidak diberikan kesempatan untuk menyanggah atau memberikan persetujuan. Walaupun tanda tangan kepala desa telah mengikuti syarat-syarat hukum, keputusan-keputusan yang dibuat malah menjadi perdebatan.

Kami mengusulkan agar persetujuan masyarakat atas perubahan tata guna lahan melibatkan konsultasi dengan segenap pelaku di dalam masyarakat, dan bukan hanya dengan segelintir perwakilan warga yang bisa jadi sebenarnya tidak mewakili kepentingan-kepentingan masyarakat. Konsultasi dengan skala seperti ini mungkin dilakukan dengan berpatokan pada prinsip persetujuan bebas dan tanpa paksaan, didahulukan dan diinformasikan, termasuk di dalamnya mengadakan pertemuan-pertemuan terbuka dengan masyarakat yang tidak hanya bertujuan untuk memperjelas segala potensi keuntungan, tetapi juga dampak yang ditimbulkan, termasuk kesempatan atau hak yang hilang. Kami juga menemukan beberapa kasus dimana konsultasi masyarakat dilakukan secara luas dan merangkul banyak orang, dengan hasil yang minim konflik dan tingkat kepuasan yang lebih tinggi atas perubahan tata guna lahan. Dengan adanya komitmen dari sembilan kementerian dan Badan REDD+ pada tanggal 1 September 2014 (Satriastanti 2014), sinyal-sinyal yang ditampilkan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa peran serta masyarakat adat dalam REDD+ akan menguat. Bagaimana hal tersebut kemudian akan diterapkan secara lebih nyata, sayangnya, masih belum jelas.

Kesimpulan bagi REDD+

Dalam penelitian kami, kami menemukan bahwa salah satu kekhawatiran utama pemerintah di tingkat sub-nasional adalah bagaimana caranya pemerintah-pemerintah daerah di bawah sistem desentralisasi dapat terlibat dalam REDD+, karena merekalah yang nantinya memiliki fungsi aktif menangani hutan-hutan yang berada di bawah wewenang Kementerian Kehutanan. Kekhawatiran ini sebagian besar didasari oleh perspektif pemerintah di tingkat sub-nasional bahwa Badan REDD+ dan Kementerian Kehutanan bergerak sendiri-sendiri dan terpisah satu sama lain, dan bahwa pelaku-pelaku nasional menginginkan peran penting dalam pengambilan keputusan yang pada hakikatnya langsung mempengaruhi pelaku-pelaku di tingkat sub-nasional. Pada akhir tahun 2014, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan digabung menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Badan REDD+ pun dipindahkan di bawah Kementerian baru ini. Masih dapat dilihat perubahan ini dapat mempengaruhi dinamika hubungan. Sangat memungkinkan, tetapi tidak dapat dipastikan, perubahan ini akan mempengaruhi harmonisasi pengambilan keputusan antara Badan REDD+ dan divisi lain dalam Kementerian.

Sebelum reorganisasi ini, banyak pelaku yang menganggap bahwa pengaturan insentif-insentif dan kebijakan-kebijakan yang mengacu pada perubahan masih tidak selaras. Dengan adanya pengaruh kepentingan-kepentingan pelaku-pelaku nasional tersebut, para pelaku sub-nasional khawatir prioritas-prioritas mereka tidak akan diakui, dan insentif-insentif perubahan tata guna lahan akan bertentangan dengan para pelaku tingkat nasional. Responden-responden yang diwawancarai kebanyakan mengakui adanya ketegangan antara kepentingan mengurangi emisi karbon dengan kepentingan meningkatkan pertumbuhan ekonomi di kawasan-kawasan yang ekonominya bergantung pada sumber daya alam.

Selain itu, walaupun para responden memahami bahwa desentralisasi merupakan suatu proses yang sedang berlanjut (seperti yang diungkapkan oleh salah satu pejabat pemerintah di tingkat sub-nasional, "kami sedang belajar" bagaimana menjalankan fungsi pemerintahan desentralisasi), kabupaten dan provinsi terus-menerus menyimpan perasaan tidak suka terhadap solusi-solusi yang datang dari tingkat nasional, padahal menurut mereka permasalahan yang dihadapi adalah isu lokal. Kami mengusulkan agar struktur tata kelola REDD+ diharmonisasikan dengan struktur pemerintah desentralisasi yang sudah ada, yang di dalamnya diperlukan lebih banyak keterlibatan pelaku regional dan lokal dalam pengambilan

keputusan perhutanan, daripada yang telah ada sekarang. Inisiatif-inisiatif internasional seperti Program UN REDD+ diharapkan menjalankan kemitraan dengan proses-proses yang dipimpin oleh tingkat nasional, sedangkan mekanisme pendanaan seperti *Financing REDD+ Indonesia (FREDDI)* dirancang di tingkat pemerintah pusat. Konsekuensinya, para pelaku REDD+ di Indonesia harus terlibat dalam proses yang mengklarifikasi dan menyusun struktur tata kelola yang menginduk untuk REDD+ (lihat Sikor dkk. 2010). Gagasan ini terhambat baik oleh kurangnya desentralisasi dalam penanganan kehutanan di Indonesia maupun kurangnya kekuasaan pengambilan keputusan oleh para pelaku kunci REDD+, seperti Badan REDD+ dan dinas-dinas lingkungan hidup di tingkat nasional dan sub-nasional, seputar perubahan tata guna lahan. Masalah ini kemudian diperumit dengan adanya peran ganda Kementerian Kehutanan, yaitu peran mengeksploitasi dan melindungi sumber-sumber daya hutan.

Serupa dengan kebijakan pengaman yang disahkan secara nasional, seperti AMDAL yang juga terkait dengan kebijakan untuk berkonsultasi dengan masyarakat-masyarakat setempat sebelum penunjukan kawasan hutan (MK34/PUU-IX/2011), para pelaku REDD+ hendaknya terus mengembangkan mekanisme pengaman yang spesifik tentang pertukaran karbon, seperti Peraturan Kementerian Kehutanan P.36/Menhut-II/2009. Peraturan tersebut merincikan pengaturan pembagian manfaat antar lembaga pemerintahan, pelaku-pelaku masyarakat dan para pengembang, namun peraturan ini tengah dikaji oleh Kementerian Kehutanan. Yang terpenting, seperti ditampilkan dalam lembaran informasi ini dan juga dimuat secara terperinci dalam laporan kami, pelaksanaan kebijakan pengaman ini rentan akan berbagai macam interpretasi, sama seperti bagaimana AMDAL ataupun pengukuhan hutan diinterpretasikan secara lokal. Oleh karena itu, pelaksanaan REDD+ hendaknya konsisten dengan hukum-hukum pengaman nasional yang didukung dengan disempurnakannya mekanisme pemantauan (*monitoring*) dan verifikasi oleh lembaga-lembaga independen di dalam pemerintahan, atau pihak ketiga. Selanjutnya, walaupun kebijakan-kebijakan nasional hendaknya dibuat umum dan menyediakan ruang bagi solusi-solusi lokal, kebijakan-kebijakan pengaman mendasar hendaknya didefinisikan secara akurat agar konsep-konsep fundamental seperti konsultasi dan partisipasi dapat diterapkan secara konsisten. Termasuk di dalamnya, menetapkan standar-standar minimum dalam berkonsultasi dengan lebih banyak pelaku, terutama untuk mengakomodir masyarakat agar dapat berperan serta dalam kesepakatan tentang manfaat-manfaat, jadwal/waktu dan dampak, termasuk dampak hilangnya kesempatan/hak.

Ucapan terima kasih

Para donor yang telah mendukung dalam penelitian ini adalah Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad), Uni Eropa (UE), Australian Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), Pemerintah Inggris, dan Program CGIAR CRP-FTA dengan dukungan keuangan dari CGIAR Fund.

Referensi

Colchester M, Jiwan N, Andiko, Sirait M, Firdaus AY, Surambo A and 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 and the World Agroforestry Centre.

[DTE] Down to Earth. 2012. *Indonesia's 'One map policy'*. Accessed 3 June 2014. <http://www.downtoearth-indonesia.org/story/indonesia-s-one-map-policy>.

Galinato G and Galinato S. 2013. *The Role of Government Spending on Deforestation and Carbon Dioxide Emissions from Land-Use Change*. Seattle: School of Economic Sciences, Washington State University.

Irawan S, Tacconi L and Ring I. 2013. Stakeholders' incentives for land-use change and REDD+: The case of Indonesia. *Ecological Economics* 87:75–83. doi: 10.1016/j.ecolecon.2012.12.018.

Jong H. 2014. Jokowi's merging of environment, forestry ministries scorned. *The Jakarta Post*, 24 October. Accessed 24 October 2014. <http://www.thejakartapost.com/news/2014/10/24/jokowi-s-merging-environment-forestry-ministries-scorned.html>

Resosudarmo BP and Abdurrohman. 2013. Green fiscal policy strategies in response to climate change in Indonesia. In Mori A, Ekins P, Lee S, Speck S and Ueta K, eds. *The Green Fiscal Mechanism and Reform for Low Carbon Development: East Asia and Europe*. London: Routledge. 240–257.

Satriastanti FE. 1 September 2014. Nine Indonesian ministries declared support for indigenous people through REDD+. Ekuatorial. Accessed 2 September 2014. http://ekuatorial.com/en/forests/nine-indonesian-ministries-declared-support-for-indigenous-people-through-redd?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=nine-indonesian-ministries-declared-support-for-indigenous-people-through-redd - !/map=4847&story=post-8580&loc=-6.653695352486294,106.248779296875,7.

Sikor T, Stahl J, Enters T, Ribot J, Singh N, Sunderlin WD and Wollenberg L. 2010. REDD-plus, forest people's rights and nested climate governance. *Global Environmental Change* 20(3):423–425. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2010.04.007.

Informasi singkat ini dibuat berdasarkan dua penelitian CIFOR, yang akan dimuat di situs web CIFOR:

Myers R, Larson AM and Ravikumar A. *Analyzing multilevel governance in Indonesia: Lessons for REDD+ through land-use change and benefit sharing in Central and West Kalimantan, Indonesia*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Ardiansyah F, Marthen AA and Amalia N. *Forest and land-use governance in a decentralized Indonesia: A legal and policy review*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.



PROGRAM
PENELITIAN PADA
Hutan, Pohon dan
Wanatani

Penelitian ini dilaksanakan oleh CIFOR sebagai bagian dari Program Penelitian CGIAR pada Hutan, Pohon dan Wanatani (CRP-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 CRP-FTA melalui kemitraan dengan Bioversity International, CATIE, CIRAD, International Center for Tropical Agriculture dan World Agroforestry Centre.

cifor.org

blog.cifor.org



Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)

CIFOR memajukan kesejahteraan manusia, konservasi lingkungan dan kesetaraan melalui penelitian yang membantu membentuk kebijakan dan praktik kehutanan di negara berkembang. CIFOR adalah anggota Konsorsium CGIAR. Kantor pusat kami berada di Bogor, Indonesia, dengan kantor wilayah di Asia, Afrika dan Amerika Latin.

