

UPAYA KONSERVASI DALAM KERANGKA PROTOKOL KYOTO (Studi di Provinsi Kalimantan Barat dan Provinsi NAD)

Hariyadi*

Abstract

A set of progressive conservation policy initiatives conducted by the Province of West Kalimantan and the Province of Nanggroe Aceh Darusalam, and their regencies has normatively played a significant sub-national role in promoting the fulfilment of the national commitment toward the Kyoto Protocol, based on its common but differentiated responsibilities principle. This will, however, promote the government's environmental politics and other international commitments to further encourage the global efforts to stabilise the greenhouse gases emission. This study, using the ratification of the Protocol as policy base, found that although the sub-national role is both normatively and politically positive, such a sub-national role would be more effective if both the local and national governments give more political impetus to engage in the local conservation-related policies.

Abstrak

Serangkaian inisiatif kebijakan yang berdimensi konservasi yang relatif progresif yang diambil Provinsi Kalbar dan NAD dan salah satu kabupaten di dua provinsi tersebut secara normatif telah mencerminkan sebuah peran sub-nasional yang signifikan dalam mendukung pemenuhan komitmen nasional terhadap Protokol Kyoto berdasarkan prinsip kesetaraan dengan tanggung jawab yang berbeda sesuai kemampuan. Hal ini

*Penulis adalah peneliti madya Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta. Email: farahhar@yahoo.com

bagaimanapun akan mendukung politik lingkungan dan komitmen internasional pemerintah dalam upaya pengurangan emisi Gas Rumah Kaca secara global. Kajian yang menggunakan ratifikasi terhadap Protokol Kyoto sebagai dasar penilaian ini mendapati bahwa meskipun peran sub-nasional secara normatif dan politis positif, namun akan lebih efektif jika pemerintah pusat dan daerah menunjukkan kemauan politiknya atas setiap kebijakan pemerintah pusat yang berkaitan dengan upaya konservasi.

Kata kunci: GRK, konservasi, peran sub-nasional, Protokol Kyoto, UNFCCC.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Persoalan pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan lingkungan hidup (LH) di Indonesia dianggap telah menjadi masalah yang serius. Akar persoalannya untuk sebagian dinilai bahkan sangat mendasar. Politik pengelolaan SDA dan LH terkesan masih sepotong-potong dan belum ada paradigma yang komprehensif seperti terlihat dari cara pandang pengelolaannya yang semata-mata dari unsur komoditas.¹ Akibatnya, setiap kerangka kelembagaan dan kebijakan yang diambil dalam pengelolaan sumber daya hutan, mineral, lahan dan bahan makanan lebih cenderung kurang memperhatikan kelestariannya. Nilai-nilai dan kemanfaatan SDA dan LH bagi masyarakat lokal juga masih diabaikan, serta serangkaian dampak degradasi lingkungan juga sering kurang diantisipasi oleh pihak-pihak terkait.²

Landasan legal tentang pengelolaan SDA dan LH telah diatur dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang untuk sebagian merupakan penjabaran dari amanat

¹Pengelolaan SDA belum memberikan jaminan terhadap terlaksananya kesatuan hak setiap pemangku kepentingan atas akses/hak (1) memanfaatkannya; (2) mengatur dan mengelolanya; (3) individu atau pihak yang tidak memanfaatkan SDA, dan (4) mengubah status dan fungsi SDA. Disunting dari Haryadi Kartodihardjo dalam forum FGD, Jakarta, P3DI-Se'tjen DPR-RI, 9 Februari 2009.

²"WALHI-Indonesia Forum for Reforming Environment and Natural Resource Policy", dalam [http://www.eng.walhi.or.id/kampanye/psda/reform_psdainfo](http://www.eng.walhi.or.id/kampanye/psda/reform_psdainfohttp://www.eng.walhi.or.id/kampanye/psda/reform_psdainfo), diakses 12 September 2008.

konstitusi, yakni Pasal 33 ayat (3), (4) dan (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Secara operasional, landasan legal ini juga telah diterjemahkan ke dalam serangkaian peraturan perundang-undang sektoral terkait. Saat ini bahkan kemauan politik tersebut terlibat semakin tinggi. Sejumlah RUU prioritas dalam bidang ini telah diagendakan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2010-2014.³

Prolegnas, misalnya, telah mengagendakan sejumlah RUU yang terkait dengan masalah pengelolaan SDA dan LH. Sementara pada saat yang sama, sejalan dengan ratifikasi Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim (*UNFCCC*) melalui UU No. 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim dan ratifikasi terhadap Protokol Kyoto atas *UNFCCC* melalui UU No. 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim, Indonesia terikat dengan sejumlah kewajiban sebagai negara pihak dalam pengelolaan SDA dan LH.

Sebagai negara pihak yang telah terikat secara legal dan politik dengan rezim-rezim itu, Indonesia harus mengambil kebijakan yang sejalan dengan atau mendukung bagi terpenuhinya komitmen sebagai negara pihak.⁴ Hal yang sama terhadap kebijakan konservasi. Komitmen konservasi Indonesia yang berbasis pada pengelolaan sektor kehutanan tentunya berbasis pada sejauh mana peran sub-nasional dalam menopang komitmen itu. Dalam konteks peran Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), lahirnya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh telah memberikan sejumlah kewenangan dan otonomi khusus dalam pelaksanaan politik lingkungan khususnya dalam bidang konservasi. Momentum legal tersebut terus dikelola daerah itu tidak hanya karena 63% wilayah Aceh adalah kawasan hutan tetapi juga kuatnya kebijakan pengelolaan lingkungan. Dalam perjalanannya momentum politik konservasi di wilayah Aceh dianggap terus menguat setelah perjanjian damai dan bencana tsunami sehingga konservasi semakin menjadi ikon penting NAD.⁵ Sebagai

³Inosentius Samsul, Kebijakan Legislasi Bidang Agraria dan Sumber Daya Alam dalam Prolegnas 2005-2009, Makalah Lokakarya, Set-Pokja PA-PSDA, Jakarta, 18 April 2005.

⁴Prof. Dr. IBR. Supamanca dalam forum FGD, Jakarta, P3DI-Setjen DPR-RI, Maret 2009.

⁵Wawancara dengan Dede Suhendra, WWF Aceh, 28 Juli 2009. Menurutnya, kondisinya sangat berbeda dengan ketika konflik masih berkecamuk di sana di mana masalah konservasi tidak banyak disinggung. Namun demikian, dalam masa konflik, fenomena pembalakan liar justru lebih terbatas karena masyarakat takut turun ke hutan. Oleh karena itu, lima bulan setelah tsunami, WWF Aceh mengedepankan konsepsi green reconstruction guideline menuju AGV dalam proses rekonstruksi Aceh.

contoh, sejumlah kebijakan yang dinilai progresif dalam rangka memperkuat upaya konservasi antara lain *Aceh Green Vision/AGV*,⁶ pelaksanaan moratorium penebangan kayu mulai tahun 2007⁷, penyusunan rencana strategis kehutanan Aceh (Tipireksa), sebuah kelompok kerja gubernur untuk mengkaji kembali tata ruang wilayah Aceh menuju AGV; pembentukan Badan Pengelola Kawasan Ekosistem Leuser (Bapekel),⁸ kebijakan *Aceh Forest Empowerment Program (AFEP)*, dan kebijakan lainnya.

Kebijakan yang sama dilakukan oleh Provinsi Kalimantan Barat (Kalbar). Sebagai provinsi yang memiliki kawasan hutan seluas 9,178 juta ha, provinsi ini diyakini berperan besar dalam menyerap gas-gas rumah kaca (GRK) dan perubahan iklim. Sejauh ini keberpihakan politik provinsi ini terus menguat dalam upaya konservasi dan perlindungan ekosistem secara umum antara lain upaya penyelamatan mangrove, pencegahan pembalakkan liar, penyelamatan terumbu karang dan sikap kooperatif provinsi itu sebagai perintisan program *reducing emission from deforestation and forest degradation (REDD)*.⁹ Di tingkat kabupaten, kebijakan penetapan Kabupaten Kapuas Hulu sebagai "Kabupaten Konservasi" adalah menjadi salah satu terobosan politik ekologis Provinsi itu.¹⁰ Terobosan politik ekologis kedua Provinsi itu menjadi semakin penting ketika dikaitkan dengan upaya konservasi secara nasional terutama dalam memenuhi komitmen terhadap Protokol Kyoto yang akan berakhir pada periode komitmen pertama 2008-2012. Kaitan kepentingan nasional itu juga terkait dengan upaya pemerintah untuk mendorong bagi disetujuinya periode komitmen kedua dalam lingkup Protokol ini. Meskipun demikian, dalam menjalankan sederetan kebijakannya, kedua provinsi itu juga memiliki motivasi dan sejumlah persoalan lainnya yang berpotensi mengurangi peran sub-nasional dalam mendukung pemenuhan komitmen nasional itu. Dalam kaitan inilah, sejauh mana kebijakan sub-nasional yang berdimensi konservasi telah menopang komitmen nasional dalam kerangka Protokol Kyoto akan diangkat.

⁶Wawancara dengan Samiuddin, Dishut PA, 28 Juli 2009.

⁷Wawancara dengan Husaini Syamaun, Kepala BAPEDAL Aceh, 27 Juli 2009.

⁸Peraturan Gubernur Pemerintahan Aceh No. 52 Tahun 2006.

⁹Wawancara dengan Wuyi Bodrotin, Kabid Pengendalian, Pencemaran, dan Konservasi SDA, BLHD Kalbar, 18 Mei 2009.

¹⁰Ditetapkan berdasarkan SK Bupati No. 144 Tahun 2003. Lihat Abang Tambul Husin, *Kabupaten Konservasi, Sumbangan Pemikiran Bupati Kapuas Hulu dalam Pembangunan Wilayah Berbasis Konservasi SDA* (Jakarta: Gramedia Direct Selling, 2005), hal. 2.

B. Perumusan Masalah

Protokol Kyoto adalah protokol tambahan terhadap *UNFCCC*, yang disetujui pada sesi ketiga Konferensi Negara Pihak (*COP*) Konvensi *UNFCCC* pada tahun 1997 di Kyoto, Jepang. Negara-negara yang meratifikasinya berkomitmen untuk mengambil sejumlah kebijakan pengelolaan LH dan SDA yang sejalan dengan upaya global dalam menjaga stabilitas tingkat emisi GRK meskipun target itu khususnya diberikan kepada negara-negara maju yang masuk dalam *Annex I UNFCCC*. Sebagai negara pihak, Indonesia berkewajiban untuk mengambil sejumlah kebijakan dalam menjaga stabilitas tingkat emisi GRK berdasarkan prinsip tanggung jawab bersama tetapi dibedakan dalam mengelola tingkat emisi GRK dari sumbernya dan perosot GRK khususnya sektor kehutanan. Bagi Indonesia, pemenuhan kewajiban ini akan berkorelasi dengan keberhasilan upaya konservasi secara nasional dan sekaligus meneguhkan rezim Protokol dalam memenuhi periode komitmen pertama 2008-2012 dan rencana penciptaan komitmen periode kedua.

Dalam rangka memenuhi komitmen dan kewajiban ini, peran sub-nasional menjadi semakin penting. Politik pengelolaan LH dan SDA, dan sejumlah kebijakan progresif yang berdimensi konservasi telah dilakukan oleh NAD dan Kalbar. Namun demikian, sejumlah persoalan signifikan masih dihadapi kedua pemerintah daerah itu. Dalam konteks peran daerah dalam mendukung komitmen nasional terhadap pelaksanaan Protokol Kyoto, sejumlah pertanyaan penelitian disajikan sebagai berikut: (1) sesuai dengan semangat dan komitmen Pengesahan Protokol Kyoto atas *UNFCCC*, kebijakan apa yang telah dilakukan kedua wilayah sebagai upaya sub-nasional secara umum selama ini?; (2) persoalan apa saja yang dihadapi dalam pelaksanaan konservasi SDA di Indonesia, khususnya di NAD dan Provinsi Kalbar?, dan (3) sejauh mana kebijakan yang telah dilakukan kedua provinsi telah sejalan dengan komitmen Protokol tersebut?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memahami dinamika pengelolaan SDA dan LH di tingkat daerah sebagai salah satu upaya sub-nasional dalam kerangka konservasi serta persoalan apa saja yang dihadapi selama ini sebagai dasar pemenuhan komitmen pemerintah terhadap Protokol itu. Sementara itu,

manfaatnya diharapkan dapat membantu memberikan kontribusi bagi Komisi DPR RI terkait.

D. Kerangka Pemikiran

Sebagai dasar kerangka pemikiran, dua konsepsi akan dipakai dalam kajian ini, yakni konsepsi konservasi dan kelembagaan Protokol Kyoto atas UNFCCC. Secara konseptual, Gifford Pinchot mengartikan konservasi sebagai pemanfaatan sumber daya alam untuk kebaikan umum secara berkesinambungan dan disertai dengan upaya pengembangan dan perlindungannya.¹¹ Penegasan yang sama disampaikan Wantrup.¹² Oleh karena itu, secara umum konservasi diartikan sebagai upaya pemanfaatan sumber daya alam yang tidak berlebihan dalam rangka menghindari kerusakan dan menjaga kelestariannya demi menopang kehidupan. Dengan kata lain, konservasi mencakup serangkaian upaya dalam bidang perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan. Dengan demikian, upaya konservasi tidak semestinya hanya dilakukan pada hutan konservasi saja. Dalam hutan produksi sekalipun, dengan merujuk pada pemahaman konservasi tersebut, upaya konservasi perlu dilakukan. Secara teknis, upaya konservasi dapat dilakukan dalam bentuk: (1) perencanaan pengambilan SDA secara terbatas; (2) eksploitasi SDA secara efisien; (3) mengembangkan sumber daya alternatif sebagai substitusi sumber daya yang terbatas; penggunaan teknologi yang sesuai, dan mengurangi, membatasi dan mengatasi pencemaran lingkungan untuk menghindari kepunahan.¹³

Dalam konteks Protokol Kyoto sebagai rujukan kelembagaan (*legal framework*), isu konservasi dapat disajikan sebagai berikut. Protokol Kyoto adalah adalah kesepakatan yang mengatur target penurunan emisi GRK negara industri berupa karbondioksida (CO₂), metana (CH₄), nitrogen oksida (N₂O), hidrofluorokarbon (HFC), perfluorokarbon (PFC) dan sulfur heksafluorida (SF₆) beserta sumber emisinya seperti pembangkit energi, proses industri, pertanian dan pengolahan limbah, secara individu atau bersama-sama, sebesar 5% di bawah tingkat emisi 1990 dalam periode komitmen 2008-2012.¹⁴ Protokol ini

¹¹Lihat Charles W. Howe (1979), hal. 53, dikutip dalam M. Suparmoko, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Suatu Pendekatan Teoritis*, ed.3 (Yogyakarta: BPF, 1997), hal. 21.

¹²S.V. Ciriacy-Wantrup, *Resource Conservation* (1976), dikutip dalam *ibid*, hal. 22.

¹³Suparmoko, *op.cit*, hal. 22-23.

¹⁴Dirujuk berdasarkan ketentuan Pasal 3 butir 1 Protokol Kyoto. Disunting dalam http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.txt.php, diakses ulang 27 Agustus 2010.

merupakan penjabaran langkah-langkah yang lebih rinci untuk mencapai tujuan *UNFCCC*. Dengan demikian, target penurunan emisi hanya diberlakukan bagi negara-negara maju. Meskipun tidak diwajibkan, negara-negara berkembang didorong untuk menurunkan tingkat emisi secara sukarela dan berkewajiban melaksanakan program-program pembangunan berkelanjutan yang lebih bersih dan ramah lingkungan. Dalam rangka itu, negara-negara ini dapat juga mendorong negara-negara maju untuk memfasilitasi alih teknologi dan menyediakan dana bagi program-program pembangunan berkelanjutan mereka.

Protokol ini juga menegaskan bahwa dalam rangka kebijakan pengurangan emisi, langkah-langkah kebijakan negara-negara *Annex I UNFCCC* harus difokuskan secara domestik, antara lain meningkatkan efisiensi penggunaan energi, perlindungan perosot GRK, teknologi yang ramah iklim dan sebagainya. Selain itu, untuk memudahkan negara maju memenuhi sasaran penurunan emisi, Protokol ini juga mengatur salah satu mekanisme fleksibel perdagangan karbon yang terkait dengan program konservasi SDA dan LH di negara-negara berkembang yakni Mekanisme Pembangunan Bersih (MPB).¹⁵ Pasal 12 Protokol ini menguraikan prosedur penurunan emisi GRK dalam rangka kerja sama negara industri dengan negara berkembang. Mekanisme ini diharapkan membantu negara-negara *Annex I* mencapai target pengurangan emisi dan negara-negara *Non-Annex I* dapat melaksanakan program pembangunan berkelanjutan. Caranya adalah negara-negara *Annex I* melakukan investasi dalam program pengurangan emisi atau program yang berpotensi mengurangi emisi atau menyerap GRK di negara berkembang. Hasilnya akan dihitung sebagai pengurangan emisi di negara-negara *Annex I* yang melakukan investasi tersebut.¹⁶

Sebagai negara pihak, Indonesia telah meratifikasi kedua rezim ini melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim. Sebagai bentuk pemenuhan komitmen terhadap ratifikasi tersebut, perlu dilihat sejauh mana sejumlah wilayah kebijakan publik yang terkait dengan konservasi telah dilakukan pemerintah yang secara khusus mencakup sejumlah kebijakan

¹⁵Mekanisme perdagangan karbon mencakup: (1) perdagangan emisi/ET; (2) joint implementation/ JI, dan mekanisme pembangunan bersih (MPB). Dikutip dalam http://UNFCCC.int/kyoto_protocol/mechanism/items/1673.php. Diakses 5 Februari 2009.

¹⁶*ibid*.

indikatif yang telah dilakukan baik dalam lingkup nasional maupun sub-nasional sebagai berikut:¹⁷

- (1) melaksanakan pembangunan berkelanjutan khususnya untuk menjaga kestabilan konsentrasi GRK di atmosfer sehingga tidak membahayakan iklim bumi;
- (2) mendorong peluang investasi baru dari negara industri ke Indonesia melalui MPB;
- (3) mendorong kerja sama dengan negara industri melalui MPB untuk memperbaiki dan memperkuat kapasitas, hukum, kelembagaan, dan alih teknologi penurunan emisi GRK;
- (4) meningkatkan kemampuan hutan dan lahan untuk menyerap GRK;
- (5) mendorong pengurangan emisi dari kerusakan hutan dalam konteks REDD;¹⁸
- (6) mendorong pencegahan kerusakan hutan sebagai dasar pengurangan emisi yang diakui rezim UNFCCC;
- (7) mendorong mekanisme pendanaan pasar dan non-pasar;
- (8) mendorong pengelolaan hutan berkelanjutan di hutan buatan maupun alami, dan rehabilitasi lahan melalui aforestasi dan reforestasi sebagai dasar pengurangan emisi yang diakui rezim UNFCCC; dan
- (9) mendorong alih teknologi yang ramah lingkungan di Indonesia sebagai sarana memudahkan kita dalam melaksanakan kewajiban Konvensi dan Protokol tersebut.

D. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan wawancara. Wawancara dilakukan di Kota Pontianak dan Kabupaten Kapuas Hulu (Kalbar), dan Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Tenggara (NAD), masing-masing dengan sejumlah informan yang mewakili lembaga publik dan swasta seperti Bappeda, Dinas Kehutanan, dan lain-lain serta dokumen/data tertulis dari LSM terkait. Teknik pengumpulan

¹⁷Penjelasan Umum atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim, dalam Warta Perundang-undangan, No. 2427/Kamis, 13-01-2005, hal. 1A-17.

¹⁸http://UNFCCC.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp diakses 15 April 2009.

data juga dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan dan penggalian data/dokumen tertulis di Jakarta. Sementara itu, pengumpulan data/dokumen tertulis di lapangan dilakukan di instansi publik seperti dinas-dinas daerah terkait.

2. Waktu, Tempat dan Alasan Pemilihan Tempat Penelitian

Penelitian di kedua provinsi dilakukan mulai tanggal 17 Mei sampai 30 Juli 2009. Lokasi yang dijadikan fokus penelitian ini adalah Kota Pontianak dan Kabupaten Kapuas Hulu, dan Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Tenggara. Di Jakarta, kegiatan pengumpulan data dilakukan pada bulan Maret-Juli 2009 dan kegiatan penggalian data di luar Jakarta dilakukan mulai minggu ke-2 bulan Mei 2009. Penentuan kedua provinsi ini menjadi sampel yang diambil secara purposif karena sejumlah alasan sebagai berikut: (1) kedua provinsi ini merupakan daerah yang memiliki kekayaan alam yang besar tetapi pada saat yang sama, juga menjadi salah satu lokasi bencana ekologis dan kerusakan SDA dan LH; (2) Di wilayah kedua provinsi ini, telah dilakukan rintisan kebijakan yang sesuai dengan pengaturan rezim Protokol Kyoto atas *UNFCCC*, dan (3) sebagai daerah yang memiliki kekayaan alam yang sangat besar, kebijakan pengelolaan yang berdimensi konservasi di sana dapat menjadi upaya sub-nasional dalam kerangka pemenuhan komitmen nasional terhadap Protokol Kyoto.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Upaya Konservasi di NAD

Di Wilayah NAD, dua wilayah menjadi objek pengumpulan data yakni sejumlah instansi dan lembaga non-publik tingkat provinsi di wilayah Kota Banda Aceh dan di Kabupaten Aceh Tenggara. Kebijakan pengelolaan hutan yang diambilnya tergolong progresif. Dari sisi hukum, lahirnya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh telah memberikan sejumlah kewenangan dan otonomi khusus pada pemerintah provinsi dalam pelaksanaan politik lingkungan khususnya dalam bidang konservasi. Alasan lain bahwa 63% wilayah Aceh adalah kawasan hutan. Momentum politik konservasi di wilayah Aceh terus menguat setelah perjanjian damai dan bencana tsunami sehingga konservasi

semakin menjadi ikon penting NAD.¹⁹ Sejumlah kebijakan yang ditempuh antara lain:²⁰

- (1) kebijakan AGV, dengan Bapedal sebagai ujung tombaknya;
- (2) sebagai tindak lanjut kebijakan AGV, mulai 25 Juni 2007, Gubernur Aceh melaksanakan moratorium yang ditargetkan pada hutan HPH yang ditinggal pemegangnya paska-konflik;²¹
- (3) dalam memperkuat tata ruang dibentuklah tim penyusunan rencana strategis kehutanan Aceh (Tipireksa), sebuah kelompok kerja gubernur untuk mengkaji kembali tata ruang wilayah Aceh menuju AGV;
- (4) pembentukan Badan Pengelola Kawasan Ekosistem Leuser (Bapekel),²² sebuah lembaga non-struktural yang melibatkan LSM, sebagai tindak lanjut UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
- (5) dukungan NAD atas inisiasi masyarakat melalui WWF Aceh untuk mengedepankan konsepsi *green reconstruction guideline* dalam rangka mendorong AGV dalam proses rekonstruksi Aceh. Dukungan lainnya menyangkut pengembangan ekowisata, pengelolaan aliran sungai yang lestari di Aceh Jaya, program *Payment of Environmental Services (PES)* dan penghijauan lahan-lahan DAS kritis.²³
- (6) kebijakan *Aceh Forest Environment Program (AFEP)*, program yang didukung Bank Dunia yang dikelola melalui LSM (YLI dan FFI) untuk rehabilitasi Aceh pasca-tsunami dan pengelolaan hutan Aceh, dan
- (7) dukungan politis terhadap upaya LSM lokal dan internasional untuk menjajagi keterlibatan Aceh dalam perintisan program *REDD*.

Sementara itu, di wilayah Kabupaten Aceh Tenggara, dengan luas wilayah 421.000 ha dan jumlah penduduk kira-kira 210.000 (2008), 89% dari wilayahnya masuk dalam taman nasional dan hutan lindung. Oleh karena itu, kebijakan konservasi secara umum lebih dititikberatkan pada upaya memperkuat kebijakan

¹⁹Wawancara dengan Dede Suhendra, WWF Aceh, 28 Juli 2009. Menurutnya, kondisinya sangat berbeda dengan era konflik di mana masalah konservasi tidak banyak disinggung. Namun demikian, dalam masa konflik, fenomena pembalakan liar justru lebih terbatas karena masyarakat takut turun ke hutan. Oleh karena itu, lima bulan setelah tsunami, WWF Aceh mengedepankan konsepsi *green reconstruction guideline* menuju Green Province/Green Aceh Vision dalam proses rekonstruksi Aceh.

²⁰Wawancara dengan Samiuddin, Dishut PDA, 28 Juli 2009.

²¹Wawancara dengan Husaini Syamaun, Kepala BAPEDAL NAD, 27 Juli 2009.

²²Peraturan Gubernur Pemerintahan Daerah Aceh No. 52 Tahun 2006.

²³Dede Suhendra, WWF Perwakilan Aceh, 28 Juli 2009.

yang ditempuh pemerintah provinsi dan pusat.²⁴ Kebijakan yang berdimensi konservasi, antara lain: (1) memperkuat kebijakan moratorium; (2) mendukung kebijakan pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser (KEL), dan (3) pengamanan kehutanan secara umum dengan melibatkan sejumlah pengamanan hutan yang direkrut secara khusus di tingkat provinsi.²⁵

Dalam bidang perintisan program *REDD*, sejumlah indikasi kemauan politik dan kebijakan NAD menyangkut hal-hal sebagai berikut. NAD telah melakukan kerja sama dengan Brazil dan Papua Nugini.²⁶ Dalam jangka menengah dan panjang, NAD juga menyatakan niatnya untuk menjadikan KEL dan kawasan ulumasin untuk dijadikan proyek *REDD*.²⁷ Dalam rangka memperkuat fungsi pengawasan terhadap kawasan hutan, di luar wilayah konservasi, NAD telah merekrut 2000 orang tenaga pengamanan selama dua tahun terakhir yang sebagian besar di BKO-kan di sejumlah kabupaten dan kota.²⁸

NAD juga terlibat dalam kerja sama proyek dengan Bank Dunia, yakni program *AFEP* yang mencakup bantuan pendanaan yang dikelola Yayasan Leuser Indonesia (YLI) dan Flora Fauna Indonesia (FFI). Proyek senilai 17 juta dolar AS dari *Multi-Donor Fund*, yakni sebuah lembaga bantuan pascagempa dan tsunami yang dimotori Bank Dunia dalam rangka rehabilitasi tsunami dan pengelolaan hutan Aceh. Perkembangan positif yang terjadi adalah bahwa dari

²⁴Wawancara dengan, Ramli Desky, Kabid Bina Kehutanan dan Azmaudin Kurnia, Kasi Reboisasi dan Pemeliharaan hutan, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Aceh Tenggara, 30 September 2009.

²⁵Sebagai contoh, peran Pemerintah Kabupaten dan Kota di NAD dalam rangka memperkuat kebijakan moratorium menyangkut tiga aspek (3R turunan moratorium), yaitu: (1) redesain hutan Aceh; (2) reforestasi, dengan kegiatan reboisasi, penghijauan, perbaikan lahan, dan (3) reduksi Deforestasi. Namun demikian, karena di wilayah Kabupaten Aceh Tenggara, karena tidak ada IPK dan HPH, kasus pembalakan liar di wilayah ini cukup kecil apalagi sejak diberlakukannya moratorium, pembalakan liar turun drastis kecuali masyarakat mengambil kayu dari lahannya sendiri. Wawancara dengan, Ramli Desky Kabid Bina Kehutanan, Azmaudin Kurnia Kasi Reboisasi dan Pemeliharaan hutan, Dishutbun Aceh Tenggara, 30 September 2009.

²⁶Sesuai dengan Pasal 9 ayat (1) dan (3) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pemerintah Aceh dapat melakukan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah sepanjang dalam naskah kerja sama mencantumkan frase "bagian dari NKRI". Berdasarkan UU tersebut, Gubernur selaku wakil NAD dapat menjalankan perdagangan karbon sendiri ke luar negeri.

²⁷Kawasan Ulumasin mencakup semua kawasan di luar KEL yang mencakup 5 kabupaten di NAD yang didorong menjadi sebuah kawasan tertentu.

²⁸Wawancara dengan Husaini Syamaun, Kepala BAPEDAL NAD, 27 Juli 2009.

8 kawasan konservasi, hampir 85% konflik satwa di Aceh terjadi di luar kawasan konservasi.²⁹

Sementara itu, rintisan program *REDD* belum dilakukan di Kabupaten Aceh Tenggara. Untuk sebagian bahkan program ini masih mengalami resistensi. Bagi kabupaten ini, *REDD* masih harus disesuaikan dengan penentuan posisi Indonesia supaya lebih memiliki daya tawar dan masyarakat harus diberdayakan terlebih dahulu. Apalagi, mekanisme *REDD* itu sangat kondisional. Jika salah satu aspek rusak maka tidak akan didapat dana untuk pembiayaannya. Belum lagi jika perkebunan sawit bisa diajukan dalam skema *REDD*, kondisi yang dapat menjadi skenario perusakan hutan karena bakal terjadi pembukaan secara besar-besaran lahan dengan konsekuensi akan lebih menguntungkan pemilik modal. Alasan lain, mengapa kabupaten ini belum terlibat jauh dalam program *REDD* adalah belum kuatnya advokasi dari LSM terkait dan masih terbatasnya upaya pemberdayaan masyarakat.³⁰

B. Upaya Konservasi di Kalbar

Di wilayah Kalbar, dua wilayah menjadi objek pengumpulan data yakni sejumlah instansi dan lembaga non-publik Kalbar dan di Kabupaten Kapuas Hulu. Secara umum keberpihakan politik pemerintah daerah terlihat kuat dalam upaya konservasi. Dalam tingkatan kecil misalnya, provinsi ini telah mengeluarkan Perda No. 4 Tahun 2007 tentang Merkuri. Ke depan, provinsi sedang menyiapkan Raperda tentang Pembukaan Lahan Tanpa Bakar.³¹ Kebijakan lain yang berdimensi kepentingan konservasi dalam rangka perlindungan ekosistem secara umum antara lain upaya penyelamatan mangrove, pencegahan pembalakan liar

²⁹Wawancara dengan Agus Yasin dan Muh. Umar Said, BKSDA Aceh, 28 Juli 2009. Proyek AFEP biayanya dari Multidonor Fund untuk pembiayaan FFI dan YLI dan sebagian untuk proyek pemberdayaan masyarakat dalam skala kecil di beberapa desa. Hanya saja program ini dinilai kurang efektif, karena didasarkan pada kelompok/komunitas desa atau kecamatan bukan pada kasus-kasus individual seperti pelaku pembalakan liar sehingga dana lebih banyak terserap pada non-fisik. Secara kelembagaannya, ada steering committee yang beranggotakan para kepala dinas yang mengarahkan kerja pengelolaan kehutanan. Wawancara dengan Samiuddin, Dishut PA, 28 Juli 2009. Lihat juga artikel sejenis dalam <http://www.republika.co.id/koran/33/46817/>, diakses 28 April 2009.

³⁰Wawancara dengan, Ramli Desky Kabid Bina Kehutanan Azmaudin Kurnia Kasi Reboisasi dan Pemeliharaan hutan, Dishut Aceh Tenggara, 30 September 2009. Di wilayah ini, dorongan alih fungsi lahan untuk perkebunan sangat kuat sehingga jika kelapa sawit bisa masuk dalam skema *REDD* hanya akan menguntungkan pengusaha perkebunan seperti kelapa sawit.

³¹Wawancara dengan Wuyi Bodrotin, Kabid Pengendalian, Pencemaran, dan Konservasi SDA, BLHD Provinsi Kalimantan Barat, 18 Mei 2009.

dan penyelamatan terumbu karang. Dalam upaya penyelamatan mangrove, Pemda telah melakukan penanaman 30.000 pohon di Kec. Batu Ampar (Kab. Kubu Raya) pada tahun 2008. Pada tahun yang sama, di Kec. Karimunting dan Kepulauan (Kab. Bengkayang) sejumlah 4.000 pohon dan sebanyak 4.000 pohon di Kab. Sambas. Pada tahun 2009, dalam upaya mengurangi potensi perusakan mangrove, Kalbar bekerja sama dengan universitas negeri setempat dalam program pemberdayaan masyarakat untuk mengembangkan potensi manfaat buah mangrove menjadi bahan minuman.³²

Kebijakan kerja sama dilakukan dalam proyek penanaman dan pemeliharaan Mangrove di Batu Ampar dengan *UNEP* di bawah kendali BPLH Regional (Provinsi Kaltim), dan serangkaian upaya penanaman tanaman keras. Dalam proses alih teknologi, kerja sama juga dilakukan dalam pelaksanaan Amdal dengan ITB dan Kementerian Lingkungan Hidup dalam bidang sertifikasi, pencegahan kebakaran hutan dan lahan.³³ Namun demikian, dalam bidang kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil, konservasi baru menyentuh pada upaya *restocking* di perairan umum.³⁴

Di tingkat kabupaten Kapuas Hulu, kebijakan yang berdimensi konservasi secara umum khususnya upaya rehabilitasi dan perhutanan sosial mencakup beberapa kegiatan antara lain:³⁵

1. kegiatan gerakan rehabilitasi lahan (Gerhan) berupa penanaman gaharu, karet dan rehabilitasi lahan yang dibiayai dari DAK-DR (tahun 2004 - sekarang);
2. Identifikasi potensi kemanfaatan hasil hutan non-kayu seperti gaharu dan rotan, dan sertifikasi tanaman langka (2009) seperti kayu ulin/belian, tembesu, tengkawang dan sungkai. Sertifikasi ditujukan untuk mengurangi pengambilan kayu ulin/belian dari hutan secara langsung seperti selama ini;
3. program pemberdayaan masyarakat sejak 2004, misalnya dalam program penanaman pohon lokal dalam rangka mendorong masyarakat untuk tidak merusak hutan, sumber hayati asli seperti ikan dan perkebunan;

³²*Ibid.*

³³*Ibid.*

³⁴Wawancara dengan Gatot Sudiono, staf Bidang Pengawasan Kelautan, Pesisir, Pulau-Pulau Kecil dan Konservasi, Dinas Kelautan Provinsi Kalbar, 19 Mei 2009.

³⁵Wawancara dengan Indra Kumara, Kabid Pemantapan Kawasan Hutan dan Johari Jumatani, Kabid Rehabilitasi dan Perhutanan Sosial, Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kapuas Hulu, 20 Mei 2009.

4. konservasi karet rakyat, dan
5. pembentukan Pokja Konservasi (2004) dan Pokja Ekowisata.³⁶

Dalam rangka menyerap GRK, dengan luas hutan 9,178 juta ha Kalbar juga mengambil kebijakan pemantauan terhadap perubahan tutupan hutan. Di samping itu, kebijakan pencegahan kerusakan hutan mencakup: (1) pengendalian dan operasi pengamanan pembalakan liar; (2) pengendalian kebakaran hutan dan lahan, dan (3) pembinaan kepada pemegang IUPHHK Hutan Alam dalam pemanfaatan hasil hutan kayu.

Dalam rangka pengelolaan hutan berkelanjutan pada hutan buatan maupun alami, dan rehabilitasi lahan melalui aforestasi dan reforestasi sebagai dasar pengurangan emisi yang diakui rezim *UNFCCC*, Kalbar telah mengarahkan beberapa pemegang konsesi hutan alami (IUPHHK-HA) pada: (1) sistem PHAPL (Pengelolaan Hutan Alam Produksi Lestari), dan (2) rehabilitasi lahan melalui antara lain program Gerhan, dan (3) dorongan bagi investor untuk menggarap HTI.

Kebijakan lain terkait dengan upaya pengelolaan hutan secara lestari.³⁷ Sejumlah proyek rintisan *REDD* telah dilakukan di Kabupaten Kapuas Hulu.³⁸ Perkembangan terakhir, kerja sama RI - Jerman yang menjadikan Kabupaten Kapuas Hulu sebagai lokasi proyek rintisan.³⁹ Di samping itu, Dinas Kehutanan

³⁶Pokja Konservasi beranggotakan WWF, Riak Bumi (LSM lokal yang bergerak dalam bidang pemberdayaan masyarakat di Taman Nasional Danau Sentarum), Bappeda, Dishutbun, dan Kantor LH. Pokja ini juga menjadi salah satu jawaban atas lemahnya koordinasi horisontal/vertikal. Pokja ini dibantu oleh satuan Gugus Tugas yang bertugas menyiapkan arahan, kebijakan untuk dilaksanakan oleh dinas terkait dan memonitor hasil kerja yang disampaikan kepada Pokja dan Bupati. Wawancara dengan Indra Kumara, *op.cit.*

³⁷Jawaban tertulis Dinas Kehutanan Kalbar.

³⁸Pengurangan emisi melalui REDD adalah salah keputusan COP ke-13 di Bali 2007 dalam rangka pencegahan dan atau pengurangan penurunan kuantitas tutupan hutan dan stok karbon yang dilakukan melalui berbagai kegiatan untuk mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan. Sifat program ini sukarela bagi negara maju dalam membantu negara berkembang menjaga hutan. Dalam pelaksanaan program ini, sebelum langkah awal pelaksanaan REDD, setiap negara diwajibkan untuk melakukan pembangunan kapasitas, memberikan bantuan teknis, memfasilitasi alih teknologi dalam rangka meningkatkan, antara lain, koleksi data, estimasi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan, monitoring dan pelaporan, dan bantuan dalam rangka memperkuat kelembagaan negara-negara berkembang dalam melakukan estimasi dan mengurangi deforestasi dan degradasi hutan. Hal penting lain dalam ketentuan Resolusi REDD ini adalah bahwa pelaksanaannya di negara-negara berkembang harus memperhatikan kepentingan komunitas lokal dan adat. Di Indonesia, tata cara pelaksanaan REDD diatur dalam Permenhut N0. 30/Menhut-II/2009. Lihat Decision/CP.13, Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action, advance unedited version.

³⁹Lihat misalnya, Peraturan Menteri Kehutanan No. P-30 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD), khususnya pada Pasal 22 tentang Peralihan.

juga telah mengadakan kerja sama dengan *DED* (lembaga Jerman) untuk membangun *GIS Center* dalam rangka membantu daerah mengembangkan kapasitas SDM dalam perhitungan stok karbon di hutan dengan menggunakan teknologi *remote sensing*, *GIS* dan bantuan tenaga ahli untuk *community forestry development*. Hal lain, kerja sama antara lembaga swasta seperti *FFI Indonesia* untuk menjajagi kemungkinan pelaksanaan *REDD* pada lahan gambut dan situs habitat orang utan di Kawasan Hutan Sungai Putri di Kabupaten Ketapang, dan di *TNDS* di Kabupaten Kapuas Hulu. Kerja sama lainnya adalah lembaga *Keep the Habitat* (Australia) yang sedang menginisiasi kerja sama dengan Kabupaten Kubu Raya dalam *REDD* yang fokus pada penyelamatan hutan mangrove.

Terkait dengan proses alih teknologi, khususnya dalam usaha pemanfaatan hasil hutan kayu antara lain kebijakan yang mewajibkan pemegang *IUPHHK HT* menggunakan teknologi *RIL* (*reduced impact logging*). Dalam sektor industri kehutanan khususnya produk kayu lapis, sejumlah industri di Kalbar telah memiliki mesin *rotary* yang bisa memanfaatkan kayu dengan residu sangat kecil. Kebijakan lain menyangkut kewajiban penggunaan mekanis dalam proses pembukaan lahan dalam pembangunan hutan tanaman industri dan upaya percepatan revitalisasi industri pengolahan kayu pada aspek diversifikasi pemenuhan bahan baku.

Kebijakan terobosan politik ekologis lainnya adalah penetapan Kabupaten Kapuas Hulu sebagai "Kabupaten Konservasi".⁴⁰ Beberapa alasan mendasari kebijakan ini. *Pertama*, secara geografis wilayah kabupaten ini letaknya di hulu dan memiliki keanekaragaman hayati baik di tingkat spesies maupun ekosistem. Dari seluas 29.842 km² juta ha wilayahnya, 56,21% di antaranya (1.677.601 ha) merupakan kawasan lindung dan kira-kira seluas 55,55% (932.000 ha) merupakan taman nasional (*TNDS* dan *TNBK*).⁴¹ Di sini terlihat kaitan kepentingan lokal, nasional dan internasional sebagai penjaga ekosistem.

Kedua, posisinya sebagai sebagai perbatasan negara.⁴² Sebagai salah satu penjaga ekosistem di wilayah Borneo, Kapuas Hulu berperan dalam penting dalam penjagaan ekosistem. Hal ini ditegaskan misalnya, dalam forum lokakarya internasional bertema *Hearth of Borneo* di Brunei Darussalam, 5-6 April 2005. Sebagai pengatur tata air, Kapuas Hulu dilalui Sungai Kapuas, Mahakam dan

⁴⁰Husin, *op.cit.* hal. 2.

⁴¹*Ibid.*, hal. 3.

⁴²Wawancara dengan Imam Suhari, Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Kapuas Hulu, 20 Mei 2009.

Batang Ai (Serawak-Malaysia). Dengan posisi wilayahnya sebagai kawasan lindung dan konservasi, peran Kapuas Hulu sebagai resapan air dan pendaur ulang karbon menjadi oksigen, berperan penting secara nasional dan internasional.⁴³ Di samping itu, keberadaan TNBK yang berbatasan langsung dengan Serawak (*Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary* merupakan kawasan konservasi lintas batas (*transboundary reserve*) pertama di Asia. Pada tahun 1997, *ITTO Borneo Biodiversity Expedition* misalnya, menemukan 440 spesies burung, 3.300 spesies ikan tawar, 330 jenis binatang melata dan amfibi dan 327 jenis tanaman obat dan makanan yang dipakai secara lokal.⁴⁴

Ketiga, alasan politis. Sebagai respon atas kecenderungan pemerintah pusat menyalahkan daerah dalam perusakan hutan terutama ketika pembalakan liar masih terus terjadi di sini meskipun beberapa tahun terakhir terus menurun intensitasnya.⁴⁵ Oleh karena itu, sebagai wilayah yang sebagian besar kawasan lindung dan konservasi, penetapan sebagai kabupaten konservasi memiliki nilai strategis bagi upaya nasional dalam memperkuat politik lingkungan pemerintah. Derajat nilai politisnya semakin besar setelah dikeluarkannya kebijakan Rencana Induk Kabupaten Konservasi.

C. Sejumlah Persoalan Konservasi di NAD dan Kalbar

Sejumlah persoalan dalam pelaksanaan upaya konservasi di NAD dapat disarikan sebagai berikut. *Pertama*, terkait dengan persoalan konflik regulasi antara pemerintah pusat dan daerah. Konflik regulasi ini bersumber dari hasil penafsiran terhadap UU No. 11 Tahun 2006. Sebagai contoh, dalam pengaturan tentang kewenangan NAD dalam pengelolaan sumber daya kehutanan, NAD menganggap bahwa semua kewenangan itu telah menjadi kewenangannya.

Kedua, persoalan pengelolaan kehutanan dan tata ruang Aceh, misalnya, masih menghadapi resistensi dari wilayah kabupaten dan kota yang menginginkan adanya pembukaan kawasan-kawasan hutan untuk tujuan non-ekologis.⁴⁶ Dalam kasus di Kabupaten Aceh Tenggara misalnya, terjadi pada upaya kabupaten untuk mengupayakan alih fungsi lahan dalam menopang pendapatan dan perekonomian daerah serta sebagai katup pengaman secara

⁴³Husin, *op.cit.*, hal. 3, 9 dan 35.

⁴⁴*Ibid.*, hal. 38-39.

⁴⁵Wawancara dengan Rudi, WWF Perwakilan Putussibau, Kabupaten Kapuas Hulu, 19 Mei 2009 dan Alexander Rombonang, staf ahli Bupati, 22 Mei 2009.

⁴⁶Wawancara dengan Husaini Syamaun, BAPEDAL Aceh, 27 Juli 2009. Resistensi ini bahkan sering disampaikan secara langsung kepada pemerintah pusat melalui Kementerian Kehutanan.

sosial. Hal ini dilakukan sebagai akibat perkembangan demografis sementara pada saat yang sama hampir 90% wilayah kabupaten itu adalah kawasan hutan lindung dan konservasi.

Ketiga, AGV belum sepenuhnya ditindaklanjuti dengan kerangka aturan yang memadai. Hal ini tidak hanya terkait dengan persoalan masih terjadinya tarik-menarik kepentingan antara NAD di satu sisi dengan pemerintah pusat di sisi lain tetapi juga tarik-menarik antara provinsi dengan sejumlah kabupaten dan kota se-NAD.⁴⁷

Keempat, persoalan pelaksanaan moratorium yang belum optimal sebagai akibat masih lemahnya implementasi di lapangan.⁴⁸ *Kelima*, anggaran. Persoalan anggaran menjadi salah satu persoalan berat yang dihadapi Pemda dalam upaya perlindungan hutan dan konservasi di samping persoalan SDM, batas-batas kawasan yang kurang jelas.

Sementara itu, dalam konteks persoalan di Kabupaten Aceh Tenggara, sejumlah kendala dalam pelaksanaan konservasi di wilayah ini menyangkut: *pertama* batas kawasan yang belum jelas; *kedua*, keterbatasan anggaran, *ketiga*, belum optimalnya implementasi peraturan. Sebagai contoh, Qanun 14 Tahun 2002 menegaskan bahwa pembangunan dan pengelolaan hutan Aceh didasarkan pada DAS. Sampai sekarang aturan itu belum berjalan sehingga UPT DAS belum dibentuk. *Keempat*, RTRW NAD dirasakan belum mengakomodasi kepentingan kabupaten yang wilayahnya sebagian besar adalah kawasan konservasi dan hutan lindung.⁴⁹

Sementara itu, sejumlah kendala upaya konservasi di wilayah Provinsi Kalbar antara lain dapat disarikan di bawah ini. *Pertama*, lemahnya koordinasi bagi semua pemangku kepentingan khususnya bagi setiap lembaga publik yang memiliki wewenang untuk itu. *Kedua*, keterbatasan anggaran, SDM dan dukungan politik pusat dan daerah. Rencana pengembangan TNBK dan TNDS sebagai kawasan eko-wisata misalnya, masih terbentur pada persoalan infrastruktur,

⁴⁷Wawancara dengan Dede Suhendra, WWF Aceh, 28 Juli 2009.

⁴⁸*Ibid.* Hal ini juga disinggung dalam wawancara dengan Walhi Aceh, 27 Juli 2009.

⁴⁹Wawancara dengan Ali Surahman dan Zaenal Bahrudin, Bidang PP Keistimewaan dan SDM, dan Bidang Sarana dan Prasarana, Bappeda Aceh Tenggara, 30 Juli 2009. Dorongan untuk mengambil sebagian hutan lindung untuk dialihfungsikan menjadi lahan pertanian dan perkebunan karena hanya 11% luas wilayahnya untuk lahan pertanian dan perkebunan sementara masyarakatnya hanya mengandalkan pada lahan. Lahan yang diminta adalah TNGL, dengan alasan sudah ada infrastruktur publik dan penduduknya. Pandangan lain melihat bahwa niat ini sebenarnya tidak selamanya utuh karena ada kepentingan elit untuk mengambil sebagian lahan di sana. Wawancara dengan salah satu informan di Aceh Tenggara, 30 September 2009. Hal yang sama dalam kasus perambahan hutan akibat ketidaktahuan masyarakat yang selama ini berkebum karena tidak adanya batas kawasan yang jelas.

anggaran dan komitmen politik pusat dan daerah yang belum belum satu kata.⁵⁰ *Ketiga*, kerangka hukum. Di satu sisi sejumlah peraturan perundang-undangan terkait secara kuantitas telah mencukupi hanya saja sifatnya yang masih sektoral, kurangnya kapasitas pelaksana karena banyak dan beragamnya aturan, dan persoalan lemahnya penegakan hukum. Di sisi lain kerangka hukum untuk sebagian juga belum memadai dan komprehensif. Hal ini antara lain diakibatkan oleh kurangnya fungsi legislasi di tingkat provinsi dan kabupaten karena kentalnya pertimbangan politis.⁵¹ *Keempat*, kecenderungan para elit politik terutama pemimpin daerah yang melihat persoalan konservasi selalu dipolitisasi di balik alasan demi penegakan kewenangan itu sendiri. Kondisi seperti dapat teradi karena, belum kuatnya kepemimpinan.

Kelima, persoalan tata ruang. Tarik menarik antara pemerintah pusat dan daerah dalam menentukan tata ruang berdampak pada pengelolaan kawasan-kawasan konservasi yang tumpang tindih dan cenderung membingungkan para pelaksana di lapangan. *Keenam*, kurang melibatkannya masyarakat sebagai pemangku kepentingan dalam upaya konservasi.⁵²

D. Derajat Dukungan terhadap Komitmen Protokol

Sebagai bagian integral *UNFCCC*, pengesahan terhadap Protokol Kyoto menjadi dasar kebijakan nasional dalam masalah konservasi SDA dan lingkungan hidup khususnya di sektor kehutanan. Karena persoalan kerusakan SDA dan lingkungan hidup terjadi di wilayah sub-nasional, kebijakan dan pelaksanaannya dalam skala sub-nasional menjadi hal penting dalam mengukur seberapa jauh upaya nasional telah dilakukan. Dengan dasar penilaian seperti ini, kiranya kasus di dua provinsi dan kabupaten tersebut di atas dapat menjadi salah satu basis penilaian secara nasional setidaknya-tidaknya untuk jangka pendek dan menengah.

Dilihat secara normatif, serangkaian kebijakan yang telah ditempuh kedua provinsi dan kabupaten tersebut menjadi andil sub-nasional terhadap upaya

⁵⁰Wawancara dengan Sunarno, Kabid Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Dishut Kalbar, 18 Mei 2009. Bandingkan dengan Husin *op.cit.*, hal. 60. Sebagai contoh, untuk sebagian, program-program yang berdimensi konservasi masih mengalami resistensi dari masyarakat di sekitar hutan atau kawasan tertentu akibat penetapan-penetapan kawasan konservasi yang tidak sejalan dengan keyakinan mereka seperti alasan mereka terlebih dahulu ada dan tingginya ketergantungan mereka pada lahan atau hutan yang selama ini mereka tempati.

⁵¹Wawancara dengan Adrianus Shaban Setiawan, Walhi Kalbar, 18 Mei 2009, *op.cit.*, hal. 60. Bandingkan dengan Haryadi Kartodihardjo dan Putro (2004) dikutip dalam Husin, *op.cit.*, hal. 63.

⁵²*Ibid.*

nasional yang sifatnya sukarela dalam program-program kebijakan konservasi khususnya yang terkait dengan pelaksanaan Protokol Kyoto dan *UNFCCC* seperti diamanatkan dalam UU No. 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim dan UU No. 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim. Sebagai sebuah kerangka kebijakan, beberapa aspek indikatif seperti disebutkan dalam kerangka berpikir di atas dapat menjadi parameter kebijakan seberapa jauh dua provinsi dan dua kabupaten dapat dijadikan sebagai salah satu upaya subnasional dalam bidang konservasi secara umum. Dengan kata lain, beberapa kebijakan yang telah dilakukan NAD dan Kalbar mendukung pelaksanaan politik konservasi nasional sebagaimana tercantum dalam kebijakan-kebijakan indikatif pelaksanaan UU No. 6 Tahun 1994 dan UU No. 17 Tahun 2004.

Sebagai contoh, kebijakan AGV dan moratorium penebangan terhadap eks-HPH di NAD bisa memperkuat pelaksanaan proses pembangunan berkelanjutan secara umum dan mendorong pengelolaan hutan berkelanjutan, memperkuat kemampuan hutan dan lahan untuk menyerap GRK, mendorong pengurangan emisi dari kerusakan hutan, mencegah kerusakan hutan, dan mendukung kebijakan rehabilitasi lahan melalui aforestasi dan reforestasi sebagai dasar pengurangan emisi GRK yang diakui rezim *UNFCCC*. Hal yang sama berlaku bagi kebijakan pembentukan Tipireksa untuk mengkaji tata ruang wilayah Aceh menuju AGV dan pembentukan Bapekel. Kedua kebijakan ini dapat memperkuat peran sub-nasional dalam rangka proses pembangunan berkelanjutan khususnya untuk menjaga kestabilan konsentrasi GRK, pengurangan emisi dari kerusakan hutan, mendorong pencegahan kerusakan hutan dan mendorong pengelolaan hutan berkelanjutan di hutan buatan maupun alami, dan rehabilitasi lahan melalui aforestasi dan reforestasi sebagai dasar pengurangan emisi yang diakui rezim *UNFCCC*. Kebijakan lain yang mendukung pengurangan emisi dari kerusakan hutan dalam kerangka *REDD* dan mendorong pencegahan kerusakan hutan sebagai dasar pengurangan emisi yang diakui rezim *UNFCCC* adalah kebijakan *AFEP* dan dukungan politis NAD dalam menajagi keterlibatan Aceh dalam perintisan program *REDD*.

Untuk menilai sejauh mana peran sub-nasional dalam rangka memperkuat kebijakan nasional dalam bidang konservasi yang sejalan dengan komitmen Protokol Kyoto dapat dilihat pada konteks kebijakan yang diambil Kalbar. Secara umum keberpihakkan politik pemerintah daerah dalam upaya konservasi SDA dan LH seperti ditunjukkan dengan dikeluarkannya sejumlah legislasi dan agenda

legislasi terkait dengan upaya konservasi, kebijakan penyelamatan mangrove, pencegahan pembalakan liar dan penyelamatan terumbu karang akan mendorong upaya pemenuhan komitmen protokol dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, peningkatan kemampuan hutan dan lahan untuk menyerap GRK, upaya pencegahan kerusakan hutan dan mendorong pengelolaan hutan berkelanjutan secara umum melalui aforestasi dan reforestasi sebagai dasar pengurangan emisi yang diakui rezim *UNFCCC*.

Kalbar, dengan kawasan hutan seluas 9,178 juta ha, provinsi ini pun diyakini berperan besar dalam menyerap GRK dan perubahan iklim. Kebijakan dalam memantau dan memonitor terhadap perubahan tutupan hutan, pencegahan kerusakan hutan sebagai dasar pengurangan emisi antara lain: (1) pengendalian dan operasi pengamanan pembalakan liar; (2) pengendalian kebakaran hutan dan lahan, meliputi kegiatan penyuluhan penyadaran masyarakat, dan upaya pemadaman kebakaran hutan; (3) pembinaan kepada pemegang IUPHHK Hutan Alam dalam pemanfaatan hasil hutan kayu memiliki korelasi dengan upaya melaksanakan mandat ratifikasi terhadap Protokol Kyoto. Hubungan yang sama terjadi atas kebijakan yang berdimensi konservasi secara umum khususnya upaya rehabilitasi dan perhutanan sosial yang mencakup beberapa kegiatan seperti kegiatan gerakan rehabilitasi lahan dan program pemberdayaan masyarakat sejak 2004, misalnya dalam program penanaman pohon lokal dalam rangka mendorong masyarakat untuk tidak merusak hutan, sumber hayati asli seperti ikan dan perkebunan.

Dalam rangka pengelolaan hutan berkelanjutan pada hutan buatan maupun alami, dan rehabilitasi lahan melalui aforestasi dan reforestasi sebagai dasar pengurangan emisi yang diakui rezim *UNFCCC* antara lain: (1) beberapa pemegang konsesi hutan alam (IUPHHK-HA) telah dan sedang diarahkan pada sistem PHAPL (Pengelolaan Hutan Alam Produksi Lestari), dan (2) upaya rehabilitasi lahan melalui antara lain program Gerhan. Di samping itu, investor diarahkan untuk menggarap HTI. Di samping itu, Kebijakan penetapan Kabupaten Kapuas Hulu sebagai "Kabupaten Konservasi" adalah sebuah terobosan politik ekologis yang memperkuat banyak aspek dalam memenuhi amanat ratifikasi Protokol Kyoto. Hal yang sama kerja sama antara RI-Jerman yang menjadikan Kabupaten Kapuas Hulu sebagai salah satu lokasi proyek rintisan dan kerja sama lainnya dalam konteks perintisan program *REDD*.

Terkait dengan proses alih teknologi, khususnya dalam usaha pemanfaatan hasil hutan kayu antara lain kebijakan yang mewajibkan pemegang IUPHHK HT menggunakan teknologi *RIL* (*reduced impact logging*) juga terkait

dengan upaya mendorong alih teknologi yang ramah lingkungan di Indonesia sebagai sarana yang memudahkan dalam melaksanakan kewajiban Konvensi dan Protokol tersebut. Hal yang sama kebijakan Kalbar yang mewajibkan industri kehutanan khususnya produk kayu lapis untuk memiliki mesin *rotary* yang bisa memanfaatkan kayu dengan residu sangat kecil. Kebijakan lain menyangkut kewajiban penggunaan mekanis dalam proses pembukaan lahan dalam kegiatan pembangunan hutan tanaman industri dan upaya percepatan revitalisasi industri pengolahan kayu pada aspek diversifikasi pemenuhan bahan baku, dengan digiatkannya budidaya hutan rakyat diharapkan dapat mengurangi tekanan terhadap hutan alam produksi yang masih tersisa.

Namun demikian, penilaian di atas sifatnya masih normatif. Dengan demikian, dalam jangka pendek dan menengah, secara riil, terobosan itu belum memberikan indikasi yang memperkuat kebijakan nasional dalam rangka pemenuhan komitmen protokol tersebut secara nasional.

Ada sejumlah persoalan mengapa demikian. *Pertama*, ada kecenderungan pemerintah Kalbar dan NAD hanya memfokuskan upaya konservasi pada wilayah atau kawasan yang menjadi kewenangannya. Upaya konservasi cenderung diartikan pada upaya konservasi dalam kawasan yang secara legal dan administratif sebagai kawasan konservasi. Akibatnya, terjadi perbedaan derajat kepentingan dan dukungan politik pemerintah daerah dalam proses pengelolaan kawasan-kawasan konservasi misalnya, taman nasional dan cagar alam dibandingkan dengan misalnya terhadap hutan lindung. Secara analitis, hal ini dapat dipahami karena dalam prakteknya, penanggung jawab pengelolaan kawasan konservasi maupun non-konservasi dilakukan oleh struktur pemerintahan yang berbeda-beda. Akibatnya, dalam implementasinya, efektifitas pengelolaannya sudah tentu berbeda-beda akibat adanya perbedaan SDM, sumber pembiayaan, dukungan teknis dan lain-lain. Bahkan dalam pengelolaan hutan lindung sekalipun yang berada di bawah kewenangan pemerintah daerah, sering terlihat adanya tarik-menarik kepentingan antara pemerintah daerah provinsi dan kabupaten di satu sisi dan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di sisi lain.⁵³

⁵³Secara tidak langsung penilaian ini didasarkan pada beberapa wawancara dengan sejumlah narasumber di lapangan. Sebagai contoh, Sunarno, Kabid Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Dishut Kalbar, 18 Mei 2009. Pengakuan lain diberikan oleh Kabupaten Kapuas Hulu. Bandingkan dengan Husin, *op.cit.* hal. 50.

Kedua, tersirat makna bahwa terobosan beberapa kebijakan itu adanya motivasi politis dan ekonomis yang ditujukan dalam rangka memperkuat daya tawar daerah terhadap pusat yang pada akhirnya diarahkan pada realokasi dana dari pusat ke daerah. Alat tawar politik dari pemerintah pusat menyangkut potensi manfaat tambahan pendapatan daerah dalam bentuk DAK konservasi sementara dari negara-negara maju terkait dengan proyek perdagangan karbon.⁵⁴ Kesimpulan analisis ini setidaknya-tidaknya dapat ditarik dari adanya fakta yang disampaikan hampir semua informan bahwa belum efektifitas pelaksanaan kebijakan konservasi dan penyelamatan ekologis lainnya akibat keterbatasan dukungan anggaran dari pusat. Kasus di Kabupaten Kapuas Hulu misalnya, kebijakan yang berdimensi makro yang mencakup kemauan politik daerah dalam program konservasi adalah kebijakan penetapan kabupaten itu menjadi Kabupaten Konservasi berdasarkan SK Bupati No. 144 Tahun 2003 tentang Penetapan Kabupaten Kapuas Hulu Sebagai Kabupaten Konservasi.⁵⁵ Kasus yang sama terjadi di wilayah Kabupaten Aceh Tenggara. Penetapan Kabupaten Konservasi baru dalam proses awal.⁵⁶ Seperti halnya program yang sama di Kabupaten Kapuas Hulu, motivasi politis dan ekonomisnya terlihat sangat kuat. Sebagai sebuah agenda kebijakan, wacana penetapan kabupaten konservasi telah lama dijalankan dalam rangka memperkuat daya tawar politik Kabupaten Aceh Tenggara untuk mendapatkan potensi dana alokasi khusus.

Secara normatif, sejumlah alasan yang mendasari pendeklarasian ini memiliki kaitan dengan kepentingan penyelamatan dan perlindungan ekologis. Kebijakan penetapan kabupaten konservasi belum sepenuhnya mencerminkan tujuan dan alasan yang mendasari. Sebaliknya alasan yang mendasar pendeklarasian itu justru lebih pada upaya mendorong pemerintah pusat untuk memberikan "perhatian" yang lebih kepada kabupaten ini dan kabupaten lain yang sejenis secara ekonomis/fiskal. Dengan kata lain, motivasi ekonomis lebih mendasari penancangan kabupaten konservasi. Artinya, pendeklarasian

⁵⁴Beberapa informan yang kita temui mengindikasikan hal itu. Masuknya konsepsi Kabupaten Konservasi dalam RPJM sementara RPJM sudah disahkan mengindikasikan hal itu. Hal lain terkait dengan terobosan elit politik Kabupate Kapuas Hulu untuk memasukkan konsepsi ini karena potensi hilangnya agenda itu setelah tidak jadi Bupati. Wawancara dengan Indra Kumara, Kabid Pemantapan Kawasan Hutan, Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kapuas Hulu, 20 Mei 2009.

⁵⁵Lihat Abang Tambul Husin, Kabupaten Konservasi, Sumbangan Pemikiran Bupati Kapuas Hulu dalam Pembangunan Wilayah Berbasis Konservasi SDA (Jakarta: Gramedia Direct Selling, 2005), hal. 2.

⁵⁶Sebagai contoh, Tim Penasehat dan Pelaksana Harian Penetapan Aceh Tenggara sebagai Kabupaten Konservasi baru dikeluarkan melalui SK Bupati No. 5224/234/2009 tertanggal 8 Juni 2009. Salah satu informan lainnya yang menjadi anggota Tim ini menyebutkan bahwa Tim ini belum bekerja.

kabupaten konservasi diharapkan dapat mendorong pemerintah pusat untuk memberikan kompensasi dalam bentuk “dana alokasi khusus” konservasi dan kompensasi lainnya dari pemerintah provinsi. Hal ini terlihat pada kebijakan penetapan Rencana Induk Kabupaten Konservasi (RIKK) sesuatu yang kontradiktif dengan RPJMD. Alasan politisnya, RIKK supaya bisa masuk ke RPJMD sedemikian rupa skema “DAK” konservasi atau kompensasi dan insentif pusat ke pemerintah daerah dapat dimungkinkan.⁵⁷ Alasan politis lainnya juga dalam rangka mendapatkan potensi pendanaan dari lembaga-lembaga donor asing sebagai kompensasi atas peran kabupaten ini menjaga hutan. Seperti tersebut di atas, Kabupaten Kapuas Hulu menjadi tempat pelaksanaan *pilot project* sebagai proyek perintisan REDD paska-Protokol Kyoto, 2012, sebuah kerja sama antara Indonesia dan Jerman. Di samping itu, sejumlah lembaga internasional juga telah menjajagi Provinsi Kalbar sebagai lokasi pelaksanaan proyek perintisan tersebut.⁵⁸

Ketiga, segenap terobosan kebijakan baru sebatas upaya perintisan yang jika dilihat dalam lingkup kepentingan nasional. Kendala-kendala itu mencakup aspek kebijakan, SDM, anggaran dan kemauan politik pemerintah daerah itu sendiri. Dari aspek kebijakan misalnya, kendala mendasar yang dihadapi adalah persoalan masih lemahnya implementasi, efektifitas dan kelangsungan suatu kebijakan. Hal ini biasanya terkait dengan persoalan derajat politik konservasi pemerintah daerah yang kadang-kadang kurang konsisten seiring dengan perubahan kepemimpinan, konsistensi dan dukungan kebijakan dari pusat dan kompensasi terbatasnya anggaran.⁵⁹

Keempat, kebijakan diarahkan secara langsung pada upaya menyelesaikan persoalan lokal. Sebagai contoh, kebijakan moratorium di NAD. Dengan 63% luas wilayahnya adalah kawasan hutan dan 80% luas hutan

⁵⁷*Ibid.* Pandangan serupa juga disampaikan Ambrosius Sadau. Kabid Penelitian dan Statistik Bappeda Kabupaten Kapuas Hulu, anggota Pokja Kabupaten Konservasi, 20 Mei 2009. Hasil wawancara dengan Rombonang juga disinggung bahwa Potensi pengucuran “DAK” konservasi dinilai juga telah didukung Bappenas. Dalam rangka menggerakkan dukungan politik Kabupaten Kapuas Hulu sebagai Kabupaten Konservasi, Kabupaten Kapuas Hulu menjadi salah satu pihak yang ikut terlibat dalam MOU Lanjak yang berisi komitmen untuk melaksanakan ecoregion bersama-sama dengan Kabupaten Sintang, Sanggau, Pontianak dan Sekodal. Namun demikian, sejumlah kendala juga masih dihadapi misalnya, belum adanya kerangka hukum yang memadai seperti perda ecoregion, belum tuntasnya tata ruang yang terpisah dari tata ruang provinsi dan persoalan cantolan hukum yang lebih tinggi.

⁵⁸Wawancara dengan Sunarno dan staf, Bidang Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Dishut Kalbar, 18 Mei 2009.

⁵⁹Kesimpulan ini ditafsirkan dari beberapa pandangan informan khususnya LSM baik di Pontianak maupun Banda Aceh.

Sumatera berada di Aceh sementara saat yang sama, kira-kira 1 juta ha hutan Aceh telah rusak karena kegiatan ilegal dan pengelolaan hutan Aceh yang tidak terkendali. Di samping itu, persoalan pengganggu paska-berakhirnya program rehabilitasi dan rekonstruksi pada tahun 2009 lalu juga kuat di sana.⁶⁰ Sejumlah kebijakan terobosan dalam menangani persoalan di atas adalah pelaksanaan moratorium penebangan kayu dan kebijakan AGV.⁶¹

Secara normatif, kebijakan moratorium merujuk pada Instruksi Gubernur Aceh No. 5 Tahun 2007 tentang Moratorium Logging sebagai sarana pengelolaan hutan secara lestari melalui tiga program "3R" utama, yakni redesign, reforestasi dan reduksi laju deforestasi. Program redesign diupayakan untuk menata ulang hutan Aceh dan konsesi perijinan yang akan ditindaklanjuti dengan dalam bentuk revisi tata ruang dalam rangka mendukung pembangunan Aceh yang seimbang secara ekologis, sosial dan ekonomis. Sementara itu, program reforestasi difokuskan pada upaya rehabilitasi hutan dan lahan secara inklusif dengan sejauh mungkin melibatkan masyarakat. Dan terakhir, reduksi diupayakan dalam rangka mendorong keseimbangan antara laju penghutanan dan pemanfaatannya melalui sistem pengamanan hutan dan penegakan hukum secara efektif dan konsisten.⁶² Sebagai bagian dari program moratorium ini dan dalam rangka pengelolaan kehutanan Aceh secara komprehensif dan menghasilkan dokumen rencana strategis pengelolaan hutan Aceh dalam program "3R", dibentuklah Tipireksa.⁶³ Sementara itu, kebijakan AGV secara substansial tidak memiliki perbedaan dengan program moratorium dan bahkan berkaitan terutama dari aspek reforestasi hutan Aceh. Perbedaannya terletak pada pelibatan langsung tenaga kerja yang masih mengganggu sementara dalam program moratorium melibatkan banyak kalangan. Secara teknis, program ini ditujukan pada upaya merehabilitasi satu juta ha hutan yang tergradasi menjadi kawasan hutan rakyat sebagai dasar pemenuhan industri seperti layaknya hutan tanaman industri (HTI). Ambisi

⁶⁰Lihat misalnya Dewa Gumay, "Aceh Green; Langkah Baru Sang Gubernur", dalam <http://dewagumay.wordpress.com/2008/07/20/aceh-green-langkah-baru-sang-gubernur/>, diakses 22 Februari 2010.⁶¹Menurut berbagai narasumber bahwa KEU baru sebatas wacana kebijakan yang belum dilembagakan secara formal dan muncul untuk sebagian akibat kurangnya akses PA dalam pengelolaan KEL.

⁶²Lihat Dewa Gumay, "Satu Tahun Moratorium Logging", dikutip dalam <http://dewagumay.wordpress.com/2008/06/08/satu-tahun-moratorium-logging>, diakses 22 Februari 2010.

⁶³SK Gubernur NAD No. 522.1/534/2007 tertanggal 31 Oktober 2007 tentang Pembentukan Tim Penyusunan Rencana Strategi Pengelolaan Hutan Aceh.

Gubernur NAD bahkan program AGV akan didanai melalui mekanisme perdagangan karbon atau mekanisme pembangunan bersih.⁶⁴

Dilihat secara normatif, kebijakan berdimensi konservasi tersebut terlihat sangat menjanjikan tidak hanya bagi kepentingan pengelolaan hutan dan lingkungan di tingkat lokal tetapi menjadi salah upaya subnasional dalam memperkuat politik lingkungan pemerintah secara nasional. Sebagai contoh, dengan sejumlah indikator ambisius, misalnya melalui program AGV, seluas 1 juta ha kawasan hutan akan dapat direhabilitasi akan berkorelasi positif dengan target penurunan emisi di Indonesia.⁶⁵

Kasus lain, misalnya, menyangkut kebutuhan ruang menyangkut alih fungsi lahan atas dasar perkiraan kebutuhan demografis karena wilayahnya sangat terbatas dan kepentingan untuk andil bagi daerah dalam proyek REDD.⁶⁶ Dari sudut pandang informan lain, kebijakan perubahan tata ruang di wilayah kabupaten Aceh Tenggara termasuk di dalamnya perubahan alih fungsi lahan sebenarnya didorong oleh kebutuhan sebagai katup pengaman perkembangan demografis dalam memberikan peluang pendapatan bagi masyarakatnya yang lebih banyak mengandalkan pada hasil kebun dan upaya mencari potensi penambahan pendapatan daerah sampai alasan penguasaan elit tertentu terhadap sebagian wilayah konservasi (TNGL) untuk tempat tinggal.⁶⁷ Dalam surat usulan revisi RTRW Aceh tertanggal 28 Juli 2009, Kabupaten ini meminta alih fungsi lahan dari hutan lindung menjadi areal penggunaan lain (APL) seluas kira-kira 39.000 ha dari hutan lindung untuk sarana jalan, permukiman, sekolah,

⁶⁴Menurut perkiraan Gubernur, dana sekitar 20 juta dolar AS akan terkumpul melalui mekanisme CDM. Gumay, *op.cit.*

⁶⁵"Reduksi Emisi Karbon Dioksida 26 Persen Tidak Terprogram", disunting dalam <http://sains.kompas.com/read/2010/01/19/08574471/>, diakses 19 Januari 2010.

⁶⁶Salah satu alasan mengapa pembicaraan REDD berjalan begitu cepat adalah karena faktor uang dan bukan pada bagaimana mencegah deforestasi. Berbagai dokumen terkait dalam bentuk regulasi, kajian awal dan perjanjian proyek REDD, Bank Dunia misalnya, memperkirakan untuk mengurangi deforestasi sebesar 10-20% diperlukan biaya sekitar US\$2-20 milyar pertahun. Laporan lain kepada UNFCCC menyatakan di 40 negara pemilik hutan diperlukan biaya sebesar US\$28-185 milyar pertahun untuk mencegah kehilangan hutan alam seluas 148 juta ha. Disunting di http://www.walhi.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=97%3Amembedah-rencana-implementasi-dan-perdebatan-redd&catid=58%3Aredd&Itemid=86&lang=en, diakses 15 Februari 2010. Sesuai dengan Permenhut No. P.30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan, terlihat ada sejumlah 12 areal atau kawasan hutan yang dapat dijadikan proyek REDD. Dengan demikian, beberapa daerah berusaha mengikuti program REDD.

rumah sakit perkantoran dan lahan perkebunan.⁶⁸ Di sini terlihat potensi kuatnya tarik-menarik antara pusat dan daerah karena di atas kertas alih fungsi lahan dari hutan lindung menjadi APL melalui proses panjang dan menyangkut kebijakan yang sangat mendasar.

Kelima, masih lemahnya pelaksanaan segenap kebijakan. Sejumlah kendala antara lain terkait dengan kemauan politik dan pengawasan implementasinya di lapangan dan tarik-menarik kepentingan antara Pemerintah Provinsi dengan kabupaten dan kota. Kasus di NAD misalnya, tarik-menarik itu terkait dengan kewenangan dan isu tata ruang. Kendala lain, kerangka legal yang sifatnya turunan dari UU No. 11 Tahun 2006 yang belum tersedia sehingga mempersempit ruang gerak pemerintah provinsi dalam melaksanakan kewenangannya dalam bidang konservasi.

Beberapa rezim Kyoto dan non-Kyoto di bidang kehutanan memang telah menjadi isu yang telah diangkat menjadi agenda kebijakan publik khususnya di lingkungan Kalbar dan NAD. Untuk sebagian isu itu bahkan telah menjadi agenda formal kebijakan di Provinsi Kalbar seperti di Kabupaten Kapuas Hulu. Hanya saja kelayakan kebijakan di lapangan masih menjadi bahan perdebatan dan pemerintah sendiri dinilai belum memberikan kemauan politiknya secara efektif. Diakui bahwa secara diplomatis Pemerintah telah berkomitmen untuk menurunkan tingkat emisi sebesar 26% atau 41% tingkat emisi jika dibantu internasional dalam forum Konferensi Para Pihak ke-16 di Kopenhagen, akhir tahun 2009 yang lalu. Terobosan pusat sebenarnya sejalan dengan komitmen Protokol Kyoto. Namun demikian, sejumlah kebijakan yang ditempuh secara nasional belum semua diarahkan ke sana. Dalam konteks kepentingan daerah, komitmen itu pun belum ditindaklanjuti sehingga setiap daerah belum dapat berperan sebagai pelaku sub-nasional dalam kerangka pemenuhan komitmen itu.

Terlepas dari itu semua, komitmen Indonesia untuk menciptakan stabilisasi GRK pada tingkat tertentu memiliki titik singgung dengan kepentingan nasional. Dengan kawasan hutan tropis basah terbesar kedua di dunia dengan luas 137,1 juta hektar (23,1% hutan lindung, 59,7% hutan produksi dan 17,2%

⁶⁷Wawancara tertutup dengan salah seorang informan di Aceh Tenggara. Berdasarkan usulan Bupati Tenggara kepada Gubernur Aceh, misalnya, Kabupaten ini mengusulkan APL untuk budidaya pertanian seluas 47.061 ha dari Kawasan Hutan Produksi Terbatas kelompok Hutan Lawe Bengkung (30.861 ha) dan Kawasan Hutan Sembabala Barat (16.200 ha). Surat Bupati Aceh Tenggara, No. 522/366/2006 tertanggal 31 Mei 2006.

⁶⁸Draf surat usulan Bupati Aceh Tenggara, No. 500/.../2009 tertanggal 28 Juli 2009.

hutan konservasi), Indonesia berperan strategi dalam pengelolaan iklim global.⁶⁹ Dari seluas itu, seluas 12.725.000 hektar atau 9,3% (4.148 ribu ha hutan lindung, 2.713 ribu ha hutan konservasi dan 5.864 ribu ha hutan produksi) berada di Kalbar dan NAD (luas hutan lindung dan konservasi di dua provinsi tersebut masih di atas 50%).⁷⁰ Meskipun luas kawasan hutan di dua provinsi itu hanya 9,3% dari total luas hutan Indonesia, terobosan dan kemauan politik dua provinsi tersebut dalam upaya konservasi secara *normatif* telah memberikan andil bagi upaya yang sama secara nasional. Dukungan politis pemerintah daerah dan pusat dalam melaksanakan semua kebijakan terobosan dalam bidang konservasi tersebut kiranya patut ditekankan.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Indonesia sebagai negara pihak yang telah meratifikasi Protokol Kyoto telah meneguhkan komitmennya untuk mengurangi emisi GRK. Dalam memenuhi komitmen itu negara-negara pihak diwajibkan melalui upaya-upaya nasional terlebih dahulu melalui prinsip tanggung jawab bersama tetapi dibedakan. Mekanisme-mekanisme Kyoto seperti Implementasi Bersama, Perdagangan Emisi dan MPB hanyalah tambahan. Dengan demikian, penekanan pada upaya pengurangan emisi GRK lebih ditekankan pada upaya nasional setiap negara pihak.

Upaya konservasi sektor kehutanan di dua provinsi dan kabupaten secara *normatif* telah menunjukkan adanya pendekatan progresif setidaknya secara politis. Namun demikian, untuk sebagian kebijakan tersebut didorong oleh kebutuhan nyata secara lokal dan motivasi ekonomis dan politis. Alasan politis yang terlihat pada upaya menguatkan daya tawar terhadap pemerintah pusat kini menjadi mode baru bagi daerah dalam melaksanakan kebijakan konservasi yang diupayakan dalam rangka mendapatkan manfaat ekonomis berupa sebuah skema alokasi dana lain yang bersifat khusus misalnya, DAK konservasi.

Dalam kerangka itulah, inisiasi dan terobosan kebijakan yang dilakukan kedua provinsi dan dua kabupaten tersebut dapat dikategorikan sebatas rintisan

⁶⁹ *Statistik Indonesia 2008*, (Jakarta: BPS, 2008), hal. 166.

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 216. Data diolah.

upaya sub-nasional yang diharapkan dapat mendorong upaya yang sama di wilayah lain dalam rangka memperkuat upaya nasional dalam memenuhi komitmen Protokol Kyoto. Sebagai negara pihak, Indonesia setidaknya telah melaksanakan sebagian komitmen Protokol tersebut sesuai dengan prinsip yang telah ditetapkan. Peran sub-nasional ini lebih jauh akan lebih efektif jika pemerintah pusat dan daerah lebih banyak memberikan dukungan politis terhadap setiap terobosan kebijakan konservasi daerah.

B. Rekomendasi

Dalam rangka penguatan kebijakan konservasi dan implementasinya di tingkat subnasional, sejumlah hal perlu dipertimbangkan dalam memperkuat peran daerah dalam pengelolaan konservasi secara nasional ke depan antara lain:

Pertama, pemerintah pusat perlu terus mendorong pemerintah daerah secara politis dan legal. Dalam kerangka ini, DPR perlu terus mendorong pemerintah untuk melakukan terobosan politik dalam proses perubahan kerangka legal terkait yang lebih akomodatif, partisipatoris dan komprehensif.

Kedua, upaya konservasi di tingkat subnasional menjadi dasar keberhasilan kebijakan konservasi di tingkat nasional. Untuk mendorong optimalisasi peran daerah, pemerintah pusat perlu mendesain skema insentif bagi daerah yang lebih adil dan proporsional terutama bagi daerah-daerah yang karena kondisi geografis dan inisiatif terobosan politiknya dalam upaya konservasi.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Buku

- Abang Tambul Husin, *Kabupaten Konservasi, Sumbangan Pemikiran Bupati Kapuas Hulu dalam Pembangunan Wilayah Berbasis Konservasi SDA*, Jakarta: Gramedia Direct Selling, 2005.
- Daniel Murdiyarto, *CDM: Mekanisme Pembangunan Bersih*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2003.
- M. Suparmoko, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Suatu Pendekatan Teoritis*, ed.3, Yogyakarta: BPFE, 1997.
- Ira Sharkansky, *Politics and Policymaking, In Search of Simplicity*, USA: Lynne Rienner Publ., Inc., 2002.
- Steven L. Spiegel, Elizabeth G. Matthews, *et. als. World Politics in a New Era*, 4th ed., New York: Oxford Univ. Press, 2009.

Dokumen Resmi

- Undang-Undang No. 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 72. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4403.
- Undang-Undang No. 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 No. 42. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3557.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 No. 49. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3419.
- Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 167. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3888.
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 No. 62. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4633.
- Permenhut No. P.30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD).

Peraturan Gubernur Pemerintahan Aceh No. 52 Tahun 2006.
SK Bupati Aceh Tenggara No. 5224/234/2009 tertanggal 8 Juni 2009 tentang
Tim Penasehat dan Pelaksana Harian Penetapan Aceh Tenggara sebagai
Kabupaten Konservasi.
Surat Bupati Aceh Tenggara, No. 522/366/2006 tertanggal 31 Mei 2006.
Badan Pusat Statistik (BPS), *Statistik Indonesia 2008*, Jakarta: BPS, 2008.
Draf Surat Usulan Bupati Aceh Tenggara, No. 500/...../2009 tertanggal 28 Juli
2009.
Warta Perundang-undangan, No. 2427/Kamis, 13-01-2005.

Makalah Seminar

Inosentius Samsul, *Kebijakan Legislasi Bidang Agraria dan Sumber Daya Alam
dalam Program Legislasi Nasional 2005-2009*, Makalah Lokakarya,
Sekretariat Pokja PA-PSDA, Jakarta, 18 April 2005.
Hariadi Kartodihardjo, *Kajian Aspek Sosial Ekonomi dan Institusi Mengatasi
Illegal Logging di Indonesia*, Makalah Seminar P3DI, Setjen DPR-RI, Jakarta,
3 April 2006.

Internet (Karya Individual)

Dewa Gumay, "Aceh Green; Langkah Baru Sang Gubernur", dalam [http://
dewagumay.wordpress.com/2008/07/20/aceh-green-langkah-baru-sang-
gubernur](http://dewagumay.wordpress.com/2008/07/20/aceh-green-langkah-baru-sang-gubernur); diakses 22 Februari 2010.
_____, "Satu Tahun Moratorium Logging", dalam [http://
dwagumay.wordpress.com/2008/06/08/satu-tahun-moratorium-logging](http://dwagumay.wordpress.com/2008/06/08/satu-tahun-moratorium-logging),
diakses 22 Februari 2010.

Internet (Karya non-Individual)

"Walhi-Indonesian Forum for Reforming Environment and Natural Resource
Policy", dalam http://www.eng.walhi.or.id/kampanye/psda/reform_psdainfo;
diakses 12 September 2008.
Nature, Oktober 2003, dikutip dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Protokol_Kyoto;
diakses 8 April 2009.
"Mekanisme perdagangan karbon", dalam [http://UNFCCC.int/kyoto_protocol/
mechanism/items/1673.php](http://UNFCCC.int/kyoto_protocol/mechanism/items/1673.php); diakses 5 Februari 2009.

http://UNFCCC.int/kyoto_protocol/mechanism/items/1673.php; diakses tanggal 5 Februari 2009.

http://www.walhi.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=97%3Amembedah-rencana-implementasi-dan-perdebatan-redd&catid=58%3Aredd&Itemid=86&lang=en, diakses 15 Februari 2010).

http://UNFCCC.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_redd.pdf, diakses 15 April 2009.

