

**ALOKASI PENDAPATAN DARI JASA PENGURANGAN EMISI MELALUI
PENCEGAHAN DEFORESTASI: SEBUAH TINJAUAN ALOKASI BENEFIT
DAN KERANGKA HUKUM FISKAL**

*(Allocation of Benefit from Emission Reduction Service Through Deforestation
Avoided: An Overview of Benefit Allocation and Fiscal Legal Framework)*

Mamat Rahmat

Peneliti pada Balai Penelitian Kehutanan Palembang
(Mahasiswa Program Doktor pada Fakultas Kehutanan
Universitas Gadjah Mada Yogyakarta),
E-mail: mmt_rahmat@yahoo.com

Diterima: 12 Maret 2010

Disetujui: 27 Mei 2010

Abstrak

Deforestasi menyumbang emisi gas rumah kaca sebesar 18 % dari total emisi gas rumah kaca per tahun. REDD (*Reducing Emission from Deforestation and Forests Degradation*) adalah mekanisme yang dikembangkan untuk mengurangi emisi gas rumah kaca akibat deforestasi dan degradasi hutan. Para pihak menginginkan agar REDD juga berperan dalam pengentasan kemiskinan masyarakat sekitar hutan di negara berkembang. Masyarakat sekitar hutan merupakan salah satu pihak yang berhak untuk memperoleh alokasi dari pendapatan tersebut. Peraturan perundangan yang mengatur alokasi pendapatan dari REDD hingga saat ini belum tersedia. Paper ini mengemukakan gagasan mengenai proporsi alokasi pendapatan dari REDD. Upaya ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemangku kebijakan dalam menyusun peraturan perundangan yang diperlukan. Proporsi hipotetik alokasi pendapatan yang dikemukakan di sini diupayakan untuk mengakomodir para pihak, antara lain: pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat sekitar hutan. Proporsi hipotetik tersebut merupakan hasil tinjauan terhadap kerangka hukum fiskal yang tersedia dan azas alokasi benefit.

Kata kunci: degradasi hutan, masyarakat lokal, pengentasan kemiskinan, perubahan iklim

Abstract

Deforestation contributed to green house gas emission until 18% of total emission per year. REDD (Reducing Emission from Deforestation and Forests Degradation) is a mechanism developed for reducing green house gas emission from deforestation and forest degradation. Annex 1 countries insist Non Annex 1 countries (developing countries) to implement REDD as well as poverty eradication of local community. Local community is a considered stakeholder to get benefit from deforestation avoided service. On the other hand, the legal status of benefit allocation mechanism is unavailable. This paper contributed a hypothetical allocation to stakeholders. The stakeholders involve in this mechanism are: national government, local government and local community. The hypothetical proportion has been resulted by an overview of recent legal framework of fiscal and benefit allocation analysis.

Key words: climate change, forest degradation, local community, poverty eradication.

PENGANTAR

Latar Belakang

Perubahan iklim telah berkembang menjadi isu global yang banyak mendapat perhatian. REDD (*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation*) merupakan salah satu mekanisme untuk mengurangi jumlah emisi gas rumah kaca. REDD dimaksudkan untuk mengurangi emisi yang ditimbulkan dari kegiatan deforestasi dan aktifitas-aktifitas yang mengakibatkan hutan terdegradasi. Deforestasi adalah perubahan penggunaan lahan dari hutan menjadi non hutan, sedangkan degradasi hutan adalah penurunan kualitas hutan. Deforestasi disebabkan oleh karena terjadinya konversi hutan untuk penggunaan lain dan degradasi hutan disebabkan oleh illegal logging, kebakaran hutan, *over cutting* dan perladangan berpindah.

Cikal bakal REDD adalah proposal yang diajukan oleh Santili, *et al.* (2005) pada konferensi para pihak (*Conference of Parties/CoP*) ke-11, di Montreal, Kanada. Mereka mengusulkan suatu mekanisme kompensasi bagi negara berkembang yang mampu mencegah deforestasi dan degradasi hutan atau mampu mengurangi emisi (*reducing emission*). Oleh karena itu maka proposalnya dikenal dengan istilah *Compensated Reduction* (CR). Proposal tersebut diajukan karena pencegahan deforestasi tidak diakomodir dalam mekanisme pengendalian emisi global melalui *Clean Development Mechanism* (CDM) yang telah ditetapkan dalam *Kyoto Protocol*.

Isu pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan makin menguat sejak Stern (2006) mempublikasikan temuannya di dalam *The Stern Review*. *Review* tersebut mengemukakan bahwa pengurangan emisi melalui pencegahan deforestasi lebih efisien dibandingkan dengan upaya penyerapan karbon dari atmosfer (*sequestration/ sequestrasi*) melalui penanaman pohon (*reforestasi*). Pencegahan deforestasi dan degradasi hutan dapat menurunkan emisi

lebih besar dibandingkan dengan upaya reforestasi.

Emisi CO₂ deforestasi dan degradasi hutan mencapai 7,6 Gt per tahun atau 18 % dari total emisi dunia. Sementara itu kemampuan penyerapan CO₂ dari atmosfer melalui aforestasi dan reforestasi hanya mencapai 1 Gt per tahun (Baumert, *et.al.* 2005 dalam Masripatin, 2007). Jika pencegahan deforestasi dilakukan maka dapat mengurangi emisi gas rumah kaca dalam jumlah beberapa kali lipat dibandingkan reforestasi atau reforestasi.

Para pihak telah menyetujui REDD sebagai salah satu mekanisme pengurangan emisi yang akan dipertimbangkan setelah tahun 2012, dan dinyatakan secara eksplisit di dalam *Bali Road Map*. *Bali Road Map* adalah dokumen yang disepakati para pihak pada konferensi perubahan iklim ke-13 di Bali pada tahun 2007. Pasca tahun 2007, REDD semakin berkembang dan muncul gagasan-gagasan yang mengharuskan mekanisme REDD dikaitkan secara langsung dengan program pengentasan kemiskinan masyarakat sekitar hutan. Laporte, *et.al.* (2007) mengungkapkan sikap optimis bahwa REDD sangat potensial sebagai sarana pengentasan kemiskinan di negara berkembang. Namun menurut Nepstad *et al.* (2007), pengentasan kemiskinan dapat dicapai jika pendapatan dari hasil pelaksanaan REDD dimanfaatkan untuk peningkatan pendapatan, peningkatan fasilitas kesehatan, pendidikan dan *technical assistance services* bagi masyarakat sekitar hutan.

Rumusan Masalah

Mekanisme REDD akan diperjuangkan lebih lanjut pada CoP ke-15 tahun ini di Kopenhagen, Denmark. Permenhut No.: P.30/Menhut-II/2009, merupakan peraturan perundangan yang menjadi dasar hukum pelaksanaan REDD di Indonesia. Namun, peraturan tersebut belum mengatur secara tegas mengenai alokasi pendapatan dari REDD. Alokasi pendapatan dan pihak-pihak yang dapat memperoleh bagian pendapatan belum diatur.

Alokasi pendapatan merupakan hal yang sensitif dan berpotensi menjadi sumber konflik antara pemerintah pusat, daerah dan masyarakat. Perundangan yang akan mengaturnya selayaknya dapat menjamin bahwa pendapatan tersebut dapat dimanfaatkan untuk membiayai program pengentasan kemiskinan masyarakat sekitar hutan.

Pertanyaan yang ingin dijawab dalam paper ini adalah sebagai berikut: (1) Bagaimana alokasi pendapatan dari jasa pengurangan emisi agar dapat menjamin tercapainya tujuan yang diharapkan?, (2) Sejauh mana kerangka hukum yang ada mengakomodir alokasi pendapatan dari hasil jasa pengurangan emisi?

Tujuan

Penulisan paper ini bertujuan untuk memberikan gambaran proporsi alokasi pendapatan dari hasil pengurangan emisi bagi para pihak.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Mekanisme Transfer

Para pihak yang layak mendapat alokasi pendapatan dari hasil pelaksanaan REDD antara lain pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat sekitar hutan. Bagian dari pendapatan yang dialokasikan kepada pemerintah pusat dimaksudkan sebagai kompensasi atas upaya pencegahan deforestasi akibat penerapan kebijakan nasional tertentu. Kebijakan pemerintah pusat yang dapat menjadi pemicu laju deforestasi antara lain: kebijakan pemberian ijin konsesi HPH, pemberian ijin perkebunan, pinjam pakai kawasan hutan sebagai areal pertambangan. Akan tetapi terdapat juga kebijakan pemerintah pusat yang dapat meminimalisir deforestasi, di antaranya: deliniasi dan pengaturan fungsi hutan dan kebijakan penegakan hukum nasional. Pada level daerah/lokal beberapa penyebab deforestasi antara lain: illegal logging, okupasi lahan hutan, dan konversi area penggunaan lain (apl) menjadi lahan perkebunan dan land clearing. Masyarakat seringkali dianggap sebagai faktor penyebab deforestasi, sebagai

contoh kegiatan perladangan berpindah. Akar masalah penyebab deforestasi yang dipicu oleh ketiga para pihak di atas adalah sama yaitu masalah ekonomi. Bagi pemerintah pusat adalah kebutuhan dana untuk pembangunan nasional dan sama halnya bagi pemerintah daerah. Masyarakat juga memerlukan sumberdaya untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Oleh karena itu, pencegahan deforestasi berpotensi menghilangkan sumber pendapatan untuk pembangunan ekonomi. Di sinilah perlunya kompensasi terhadap upaya pencegahan/pengurangan deforestasi atau secara umum dikatakan sebagai pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan.

IFCA *Consolidation Report* Tahun 2008 mengemukakan dua pilihan mekanisme transfer pendapatan dari hasil pelaksanaan REDD. Kedua opsi tersebut antara lain: 1). Insentif dari pembeli diterima oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah mendapat porsi yg ditentukan oleh pusat; 2). Insentif langsung dibayarkan kepada pemerintah daerah, dan pemerintah pusat mendapat alokasi yang diperuntukkan untuk kegiatan monitoring.

Gambaran umum alokasi pendapatan REDD yang dapat disimpulkan dari laporan IFCA (2008) disajikan pada Tabel 1. Alokasi pendapatan dibedakannya berdasarkan fungsi kawasan hutan.

Secara umum status keterlibatan masyarakat belum diakomodir dengan tegas sebagai salah satu pihak yang perlu mendapat alokasi penerimaan. Hanya pada kawasan konservasi yang sudah mempertimbangkan masyarakat lokal secara tegas.

Pentingnya menyertakan masyarakat dalam mekanisme perdagangan karbon secara global juga diungkapkan Saunders, *et.al.* (2002). Menurut mereka, peluang insentif dari hasil pelaksanaan perdagangan karbon selayaknya tidak mengeluarkan masyarakat lokal dari sistem yang telah ada. Pendapat tersebut dapat diinterpretasikan bahwa masyarakat lokal selayaknya diperhitungkan dalam memperoleh insentif tersebut dan tidak menyingkirkannya dari sistem perdagangan karbon yang akan dibangun.

Tabel 1. Alokasi pendapatan hasil dari pelaksanaan REDD pada berbagai fungsi kawasan hutan

Fungsi Kawasan Hutan	Alokasi pendapatan	Catatan
Hutan Produksi dapat Dikonversi menjadi APL	Pemerintah daerah :100 %	- Porsi untuk masyarakat lokal belum diakomodir
Hutan Lindung	Pemerintah Pusat (Menhut) Pemerintah Kabupaten	- Porsi alokasi untuk masing-masing belum disebutkan secara eksplisit - Peran provinsi belum diakomodir - Alokasi untuk masyarakat lokal juga belum diakomodir
Kawasan Konservasi	Pemerintah pusat Lokal partner: - Masyarakat lokal - Perusahaan	- Sudah mengakomodir masyarakat lokal tetapi porsi belum disebutkan

Sumber : Disarikan dari IFCA (2008)

Kerangka Hukum Distribusi Fiskal

Distribusi fiskal berdasarkan hierarki pemerintahan telah diatur di dalam UU No.33 Tahun 2004 dan PP No. 55 Tahun 2005. Alokasi anggaran menurut peraturan tersebut mencakup Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Di antara ketiga aturan tersebut, yang memungkinkan untuk dijadikan acuan dalam menentukan alokasi penerimaan dari hasil pelaksanaan REDD adalah DBH. DBH yang terkait dengan sektor kehutanan mencakup dua hal yaitu DBH IHPH (Iuran Hak Pengusahaan Hutan) dan DBH PSDH (Provisi Sumberdaya Hutan). Dana bagi hasil dari IHPH diatur sebagai berikut: 20 % Pusat, 16 % provinsi, 64 % kabupaten/kota penghasil

Sedangkan dana bagi hasil PSDH, ditetapkan sebagai berikut: 20 % pusat, 16 % provinsi, 32 % kabupaten/kota penghasil, 32 % dibagikan kepada kabupaten/kota lain di prov bersangkutan dengan proporsi yang sama.

Tampaknya alokasi penerimaan dari REDD tidak dapat mengadopsi alokasi menurut peraturan di atas secara utuh. Pertimbangannya adalah karena apabila mengacu kepada aturan tersebut tidak ada jaminan proporsi yang diterima pemerintah kabupaten sebesar 32 % digunakan untuk membiayai program konservasi hutan terlebih untuk membiayai program pengentasan kemiskinan pada

masyarakat sekitar hutan.

Salah satu prinsip yang digunakan dalam penghitungan DAU yaitu prinsip relevan (*relevance*) dengan tujuan (Panggabean, *et.al.* 1999) juga dapat dipedomani dalam alokasi DBH penerimaan hasil pelaksanaan REDD. Prinsip relevan dengan tujuan mengandung makna bahwa pemanfaatan dana yang diperoleh dari REDD harus sesuai dengan tujuan awal pelaksanaan program tersebut. REDD memiliki tujuan pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi, serta pengentasan kemiskinan masyarakat yang memiliki ketergantungan terhadap hutan. Oleh karena itu maka dana yang diperoleh dialokasikan untuk program konservasi hutan dan program peningkatan pendapatan masyarakat miskin yang tergantung terhadap sumberdaya hutan.

Alokasi Pendapatan Hipotetik

Dengan tetap mengacu kepada DBH PSDH, penulis mencoba membuat sebuah alokasi penerimaan hipotetik dengan proporsi sebagai berikut: alokasi untuk pemerintah pusat 20 %, provinsi 16 %, kabupaten 32 % dan masyarakat 32%. Alokasi yang diberikan kepada pemerintah kabupaten sebesar 32 % selayaknya dipergunakan untuk pembiayaan program konservasi hutan dan 32 % yang diterima oleh masyarakat sekitar hutan dipergunakan untuk membiayai program-program peningkatan pendapatan mereka.

Alokasi penerimaan hipotetik ini tentunya perlu diuji, untuk mengetahui apakah proporsi tersebut bisa diterima para pihak (masyarakat sekitar hutan, pemerintah baik pusat maupun daerah) atau masih perlu penyesuaian agar bisa diterima semua pihak.

Penerimaan REDD juga selayaknya dapat menjaga keberlanjutan (*sustainability*) pendapatan masyarakat dan kelestarian hutan. Saunders *et.al.* (2002) juga mengungkapkan bahwa bahwa alokasi penerimaan dari mekanisme perdagangan karbon harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik (mengacu kepada prinsip akuntabilitas (*accountability*)).

KESIMPULAN

Masyarakat sebagai pihak yang memiliki ketergantungan terhadap hutan juga belum dipertimbangkan sebagai pihak yang perlu mendapat alokasi langsung dari penerimaan REDD.

Berdasarkan kerangka hukum yang ada, maka alokasi penerimaan dari hasil pelaksanaan REDD dapat mengacu kepada mekanisme DBH dari sumberdaya hutan terutama DBH PSDH berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 dan PP No. 55 Tahun 2005. Oleh karena di dalam melakukan kajian alokasi penerimaan ini perundang-undangan yang telah ada masih relevan sebagai bahan pertimbangan.

Alokasi pendapatan hipotetis dikemukakan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan pertaturan perundangan yang diperlukan. Proporsi pendapatan hipotetis mengacu kepada kerangka hukum fiskal yang tersedia dan prinsip-prinsip alokasi pendapatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Indonesia Forest Carbon Alliance. 2008. *Consolidation Report: Reducing Emissions From Deforestation and Forest Degradation in Indonesia*. Ministry of Forestry Republic of Indonesia. Jakarta.
- Laporte, N., F. Merry, A. Baccini, S. Goetz, J. Stabach, dan M. Bowman. Reducing CO₂ Emissions from Deforestation and Degradation in The Democratic Republic of Congo: A First Look. Dipresentasikan pada *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Conference of Parties 13th*, 3 – 14 December 2007, di Bali, Indonesia.
- Masripatin, N. 2007. *Apa itu REDD: Reducing Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries*. Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Nepstad, D., F. Merry, H.O. Rodrigues, S. Schwartzman, O. Almeida, S. Rivero. 2007. The Costs and Benefits of Reducing Carbon Emissions from Deforestation and Forest Degradation in The Brazilian Amazon. Dipresentasikan pada *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Conference of Parties 13th*, 3 – 14 December 2007, di Bali, Indonesia.
- Panggabean, A.T.P., B.R. Mahi, M.P.H. Panggabean, dan B.P.S. Brodjonegoro. 1999. Distribusi Dana Alokasi Umum (DAU): Konsep dan Formula Alokasi. Laporan Akhir. Kerjasama IUC-Economics UI dengan Research Triangle Institute-North Carolina, Departemen Keuangan Republik Indonesia dan USAID.
- Santilli, M., Moutinho, P., Schwartzman, S., Nepstad, D., Curran, L., Nobre, C. 2005. Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: an editorial essay. *Climatic Change* 71: 267–276.
- Saunders, L.S., R.H. Tenison, dan I.R. Swingland. 2002. Social Capital from Carbon Property: Creating Equity for Indigenous People. *Phil. Trans. Royal Society* (360):1763–1775
- Stern, Nicholas. 2007. *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.