

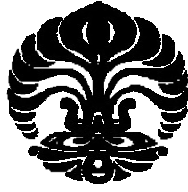
UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP
PENERAPAN *REDUCING EMISSIONS FROM
DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION (REDD)*
DALAM BENTUK MORATORIUM HUTAN DI INDONESIA**

SKRIPSI

**FALLISSA ANANDA PUTRI
0706277560**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG HUBUNGAN TRANSNASIONAL
DEPOK
JANUARI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP
PENERAPAN *REDUCING EMISSIONS FROM
DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION (REDD)*
DALAM BENTUK MORATORIUM HUTAN DI INDONESIA**

SKRIPSI

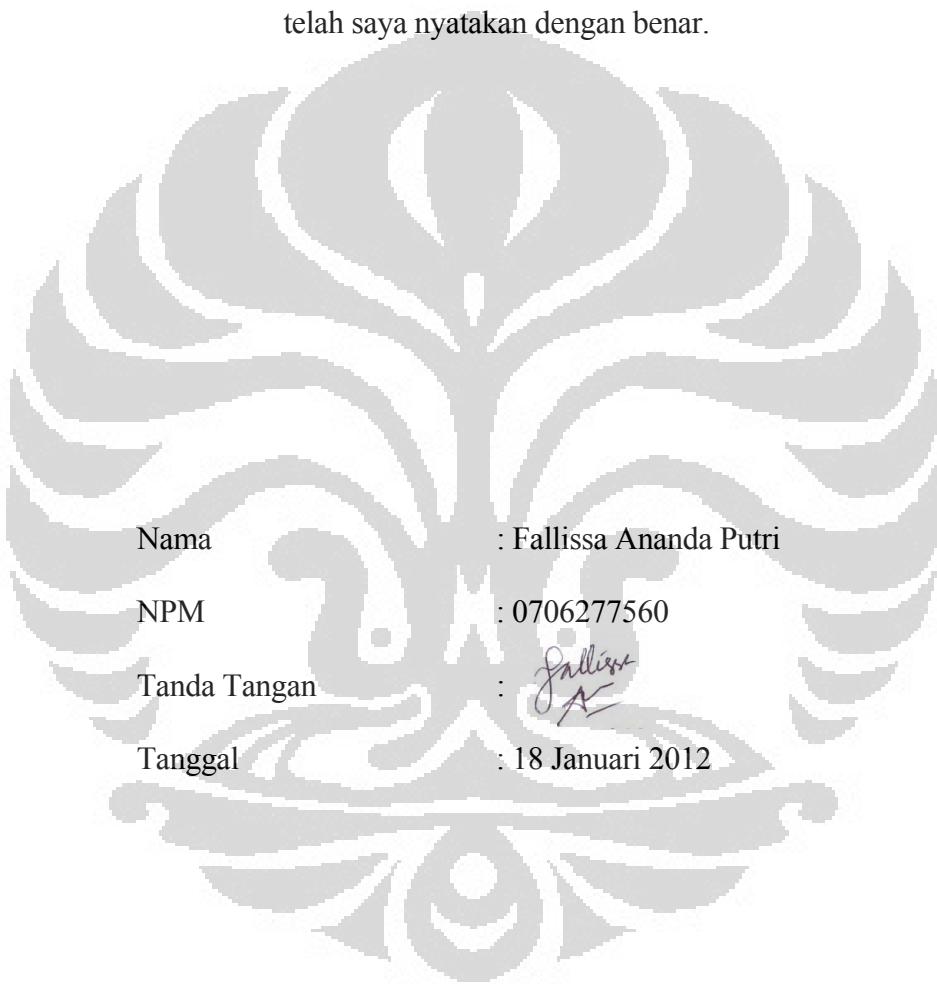
**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Sarjana Hukum**

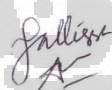
**FALLISSA ANANDA PUTRI
0706277560**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG HUBUNGAN TRANSNASIONAL
DEPOK
JANUARI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.



Nama : Fallissa Ananda Putri
NPM : 0706277560
Tanda Tangan : 
Tanggal : 18 Januari 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Fallissa Ananda Putri
NPM : 0706277560
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Penerapan
*Reducing Emissions from Deforestation and Forest
Degradation* (REDD) dalam Bentuk Moratorium
Hutan di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing	: Adijaya Yusuf, S.H., LL.M.	(.....)
Pembimbing	: Hadi Rahmat Purnama, S.H., LL.M.	(.....)
Penguji	: Prof. Dr. R. D. Sidik Suraputra, S.H.	(.....)
Penguji	: Prof. Dr. Sri Setianingsih Suwardi, S.H., M.H.	(.....)
Penguji	: Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D.	(.....)
Penguji	: Prof. A. Zen Umar Purba, S.H., LL.M.	(.....)
Penguji	: Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M., Ph.D.	(.....)
Penguji	: Adolf Warrouw, S.H., LL.M.	(.....)
Penguji	: Emmy Juhassarie Ruru, S.H., LL.M.	(.....)

Ditempatkan di : Depok

Tanggal : 18 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Rasa syukur yang teramat sangat Penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah senantiasa membimbing, menjaga, membantu, dan memberi jalan dalam penyusunan skripsi ini. Terima kasih banyak atas kemudahan-kemudahan yang telah Ia berikan dalam penulisan skripsi ini. Atas terselesaikannya skripsi ini, Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Keluarga batih, Falatehan, Ellya Sriyeni, Muhammad Djamin Pangeran Ramadhan Putra, Falliandra Virgio Chyntara, dan Tetri Yuliana atas dukungan dan semangat yang telah mereka berikan kepada Penulis;
2. Keluarga besar Chan dan Kisum yang telah turut memanjatkan doa demi perjuangan Penulis dalam menyelesaikan skripsinya;
3. Bapak Adijaya Yusuf, S.H., LL.M., pembimbing skripsi Penulis yang telah dengan sabar dan membantu Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih banyak Penulis ucapkan kepada Bapak atas seluruh nasihat dan saran yang telah Bapak berikan, termasuk mendorong Penulis untuk cuti kerja, demi segera merampungkan skripsi ini;
4. Abang Hadi Rahmat Purnama, S.H., LL.M., pembimbing skripsi Penulis yang telah banyak memberikan banyak masukan agar skripsi Penulis seoptimal mungkin. Tidak hanya ilmu hukum yang telah Abang bagi, tetapi juga ilmu hidup, dan untuk itu Penulis mengucapkan banyak terima kasih;
5. Segenap keluarga besar pengajar Program Kekhususan Hukum tentang Hubungan Transnasional, atau PK VI, yang telah mengajari Penulis banyak ilmu dan memberikan Penulis kesempatan-kesempatan untuk memperdalam ilmu tersebut, baik di dalam maupun di luar kampus;
6. Segenap keluarga besar pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah dengan sabar mendidik Penulis selama sembilan semester. Penulis mohon maaf sebesar-besarnya atas kenakalan-kenakalan yang pernah dilakukannya selama 4,5 tahun tersebut;
7. Segenap teman-teman PK VI, terutama angkatan 2007, yang telah

menemani dan menceriaikan masa kuliah Penulis pada tahun-tahun terberat akademisnya;

8. Keluarga besar Arfidea Kadri Sahetapy-Engel Tisnadisastra *Natural Resource* yang telah memberikan kesempatan kepada Penulis untuk memperdalam ilmu selama hampir setahun dan membantunya dalam mencari topik yang akhirnya menjadi pembahasan dari skripsi ini. Terima kasih yang sebesar-besarnya Penulis haturkan para kepada *partner*, yaitu Arfidea Dwi Saraswati, Mohamad Kadri, Johannes C. Sahetapy-Engel, dan Abadi Tisnadisastra. Terima kasih yang sama besarnya Penulis ucapkan pada para *associate*, yaitu Maharsuri Zain, Rudi B. Rifai, Justin Jevier, Kartika Wohon, Merari Sabati, Gabriella Ticoalu, Ali Suryadharma, Aditya Rachman, dan Aruni Larasati. Tidak lupa jajaran stafnya, yaitu Irma Asghariani, Fransisca Zira, Stefany Wangge, Naomi Akbar, Richard Sigar, Trianita Widyawati, Wiwiek Supratiwi, Erri Widisono, Margaretha Dewi, Aulia Filsufyan, Agus Karmanto, dan Juweni. Terima kasih khusus Penulis sampaikan kepada teman-teman sepermagangan, yaitu Andri Sanjaya, Barry Maheswara, dan Gigih Anangda Perwira.
9. Anita Permatasari dan Astri Widita K., terima kasih yang paling besar Penulis sampaikan kepada keduanya atas bantuannya dalam membantu memberikan bahan-bahan yang sangat berguna dalam penyusunan skripsi ini. Tanpa mereka berdua, skripsi ini tidak akan menjadi bentuknya yang sekarang;
10. Bapak Bambang Soepijanto dan Bapak Yuyu Rahayu dari Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan Penulis berkenaan dengan pembahasan dalam skripsi ini;
11. Keluarga besar Sasha Izni Shadrina, kepada Oom Rudy Ruhadi Subagio dan Tante Sri Hartini Budi Rahayu, yang telah bersedia ditumpangi selama hampir sebulan oleh Penulis untuk merampungkan skripsinya;
12. Teman-teman seperjuangan lulus semester gazal 2011/2012, Sasha Izni Shadrina, Anita Permatasari, M. Naufal Fileindi, Nico Angelo, Andreas

Agip, Najmu Laila, Justisia Sabaroedin, Ridha Adhitya Nugraha, dan Ratyana Hartiko, terima kasih banyak atas kebersamaan yang telah kalian bagi selama semester menentukan ini;

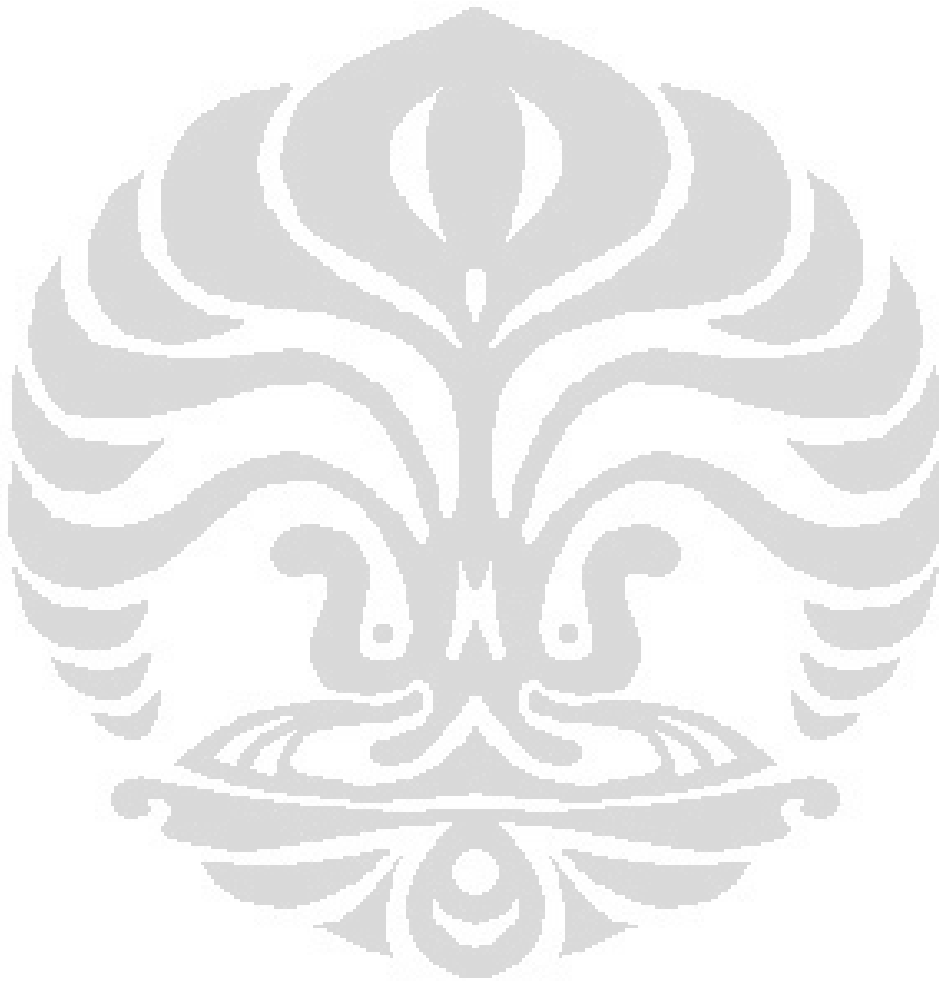
13. Alifia Qonita Sudharto, terima kasih banyak atas masukan-masukannya dalam penyusunan skripsi ini;
14. Sahabat-sahabat di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Barry Maheswara, Andri Sanjaya, Syarif Aya Savirra, Christina Desy, Maria Kresensia Ayuningtyas, Margaretha Quina, dan Valeska Liviani. Terima kasih banyak atas susah dan senang yang telah dibagi bersama;
15. Sahabat-sahabat Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia komisariat Fakultas Hukum Universitas Indonesia, atas seluruh pengalaman yang telah dibaginya selama Penulis masih aktif sebagai anggota;
16. Segenap pengurus Badan Perwakilan Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia Periode 2008-2009, Fajri Nursyamsi, M. Naufal Fileindi, Azhar Damanik, Ridha Adhitya Nugraha, atas pengalaman-pengalamannya;
17. Teman-teman Badan Semi Otonom Taekwondo, Pers, Film, Fotografi, dan Musik Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia serta Asian Law Students' Association komite lokal Universitas Indonesia;
18. Putri Yanadi, terima kasih banyak telah menjadi kakak meskipun tidak sekeluarga;
19. Teman-teman Twitter ELFs, Adelia Rudianto, Valeska Liviani, Maya Rismauly Hutapea, Dina Aprilia, dan Danica Armada. Dari kalian, Penulis belajar sama banyaknya dengan di sekolah, bahkan lebih;
20. Teman-teman WeAreShining, Hanifa Rachma, Shinta Paramita Risandy, Fitri Ayuni, Shamira, Risma, dan Ratri, atas seluruh kegilaan yang telah dibagi bersama. Yakinlah, seluruh kegilaan itu tidak sia-sia.

Sekian yang dapat Penulis ucapkan, meskipun rasa terima kasih yang ingin disampaikan melebihi apa yang dapat tertuang dalam secarik kertas. Penulis mohon maaf pada nama-nama yang luput untuk Penulis catatkan, namun percayalah bahwa Penulis berterima kasih kepada seluruh jasa yang telah

diberikan dalam membantu penyelesaian skripsi ini. Penulis turut meminta maaf yang sebesar-besarnya atas seluruh kekurangan yang terdapat dalam skripsi ini. Jika ada waktu di kemudian hari, semoga Penulis dapat menyampaikan hasil penelitian yang lebih baik lagi.

Depok, Januari 2012

Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fallissa Ananda Putri
NPM : 0706277560
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Penerapan *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (REDD) dalam Bentuk Moratorium Hutan di Indonesia”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 18 Januari 2012

Yang menyatakan,



(Fallissa Ananda Putri)

ABSTRAK

FALLISSA ANANDA PUTRI (0706277560). TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP PENERAPAN *REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION* (REDD) DALAM BENTUK MORATORIUM HUTAN DI INDONESIA. Program Kekhususan Hukum tentang Hubungan Transnasional. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Skripsi 2012. 92 Halaman.

Kyoto Protocol merupakan instrument utama dalam mitigasi perubahan iklim dengan periode komitmen pengurangan emisi yang akan berakhir pada tahun 2012. Hingga saat ini, belum terdapat keputusan mengenai bentuk mitigasi perubahan iklim setelah berakhirnya periode komitmen pertama tersebut. *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (REDD) merupakan konsep mitigasi perubahan iklim khusus kehutanan yang telah menjadi wacana sejak tahun 2005 dan berpotensi menjadi skema pengurangan emisi untuk periode komitmen kedua. Sebagai pemilik wilayah hutan yang relatif besar, Indonesia telah aktif dalam berbagai program REDD, dan pada tahun 2011 menandatangani *letter of intent* dengan Norwegia yang berujung pada moratorium hutan nasional. Sebagai skema yang belum baku dalam tataran hukum lingkungan internasional, Indonesia dan Norwegia tidak wajib untuk mengurangi emisi dalam bentuk REDD. Namun kegiatan moratorium hutan tetap dilaksanakan dan hal tersebut tidak menutup kemungkinan Indonesia dapat memiliki peran dalam negosiasi periode komitmen kedua.

Kata kunci:

REDD, Indonesia, Norwegia, moratorium hutan.

ABSTRACT

FALLISSA ANANDA PUTRI (0706277560). AN INTERNATIONAL LAW ANALYSIS OF THE APPLICATION OF REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION IN THE FORM OF FORESTRY MORATORIUM IN INDONESIA. Legal Specialization Program on Transnational Relations. Faculty of Law of the University of Indonesia. Thesis 2012. 92 Pages.

Kyoto Protocol is the main instrument in the mitigation of climate change in the emissions reduction commitment period which ends in 2012. Up until today, there has not been any decision regarding the mitigation of climate change after the end of the first commitment period. Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) is a concept of climate change mitigation that has the potential of becoming the emissions reduction scheme in the second commitment period. As the owner of a relatively large area of forest, Indonesia has been active in various programs of REDD, and in 2011 it has entered a letter of intent with Norway that resulted in the application of national forestry moratorium. As a scheme that has not been standardized in the scope of international environmental law, Indonesia and Norway do not have the obligation to reduce emissions through REDD. However, forestry moratorium is still conducted and such activity opens the possibility of Indonesia to have a big role in the negotiations of the second commitment period.

Keyword(s):

REDD, Indonesia, Norway, forestry moratorium.

DAFTAR ISI

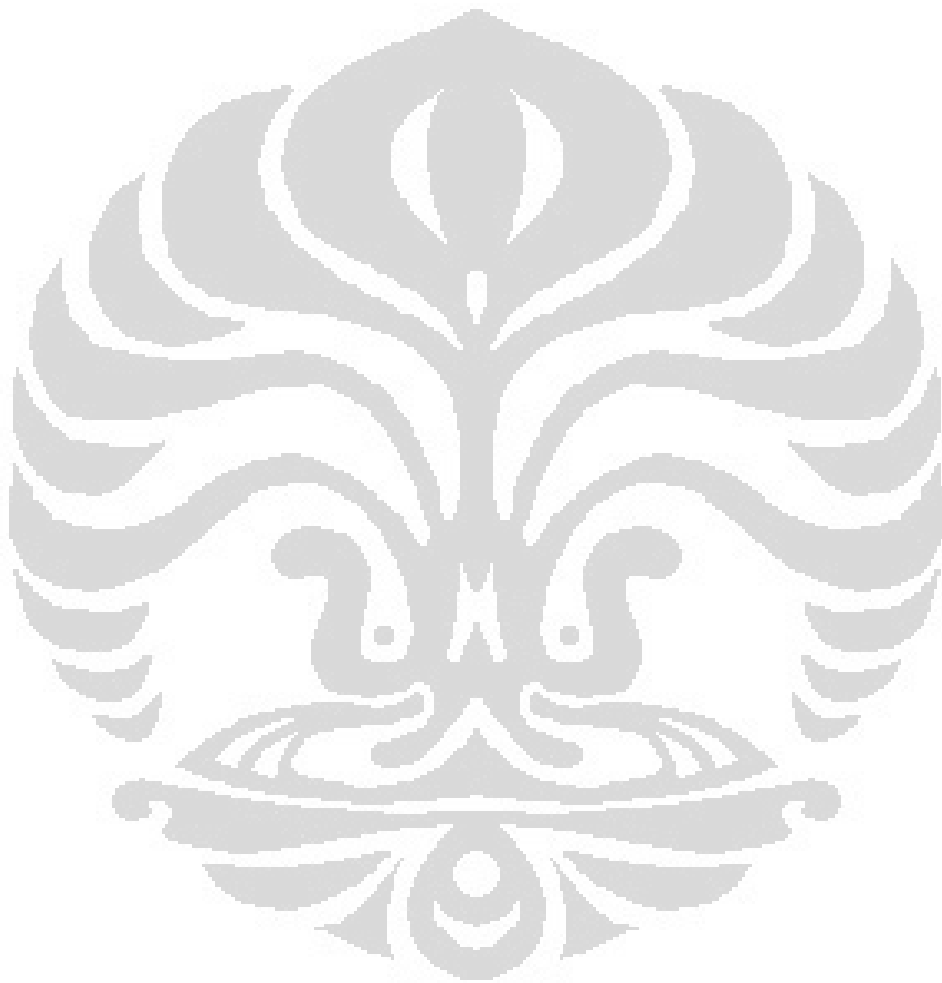
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	ix
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Kerangka Konsep	6
1.5 Metode Penelitian	8
1.6 Sistematika Penulisan	10
BAB II KEWAJIBAN MENGURANGI EMISI DAN MEKANISMENYA BERDASARKAN <i>UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE</i> DAN <i>KYOTO PROTOCOL</i>	13
2.1 Latar Belakang	13
2.2 Prinsip-prinsip United Nations Framework Convention on Climate Change dan Kyoto Protocol	17
2.3 Komitmen Negara Annex I dan Peran Non-Annex I	20
2.4 Mekanisme Pemenuhan Komitmen Berdasarkan <i>Kyoto Protocol</i>	23
2.4.1 <i>Emissions Trading</i>	24
2.4.1.1 Unit-unit Perdagangan dalam Pasar Karbon	27
2.4.1.2 Skema-skema dalam Perdagangan Karbon	28
2.4.2 <i>Joint Implementation</i>	29
2.4.3 <i>Clean Development Mechanism</i>	31

2.5 Penggunaan Lahan, Perubahan Penggunaan Lahan, dan Kehutanan (<i>Land Use, Land-Use Change, and Forestry</i>).....	35
BAB III USAHA MENGURANGI EMISI MELALUI SEKTOR KEHUTANAN DALAM LINGKUP KYOTO PROTOCOL DAN REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION.....	39
3.1 Usaha Mengurangi Emisi Melalui Sektor Kehutanan dalam <i>Kyoto Protocol</i> .39	
3.2 Isu Deforestasi & Degradasi Hutan dalam Usaha Mengurangi Emisi Dunia & Lahirnya <i>Reducing Emissions from Deforestation & Forest Degradation</i>	42
3.3 Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (<i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>).....	48
3.3.1 Tingkat Referensi (<i>Reference Level</i>)	49
3.3.2 Pendanaan.....	50
3.3.3 Distribusi	51
3.3.4 Pengukuran, Pelaporan, dan Verifikasi (<i>Measuring, Reporting, and Verification</i>).....	51
3.4 Badan Pelaksana <i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>	53
3.4.1 <i>World Bank</i>	53
3.4.2 <i>UN-REDD Programme</i>	53
3.5 Pelaksanaan <i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i> di Beberapa Negara.....	56
BAB IV ISU-ISU HUKUM PENERAPAN REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION DALAM BENTUK MORATORIUM HUTAN DI INDONESIA.....	61
4.1 <i>Letter of Intent</i> antara Indonesia dan Norwegia tertanggal 26 Mei 2010 Terkait Moratorium Hutan.....	61
4.1.1 Fase 1: Persiapan	63
4.1.2 Fase 2: Transformasi	64
4.1.3 Fase 3: Kontribusi Untuk diverifikasi dari Pengurangan Emisi.....	67
4.2 Pelaksanaan Moratorium berdasarkan <i>Letter of Intent</i> antara Indonesia dan Norwegia tertanggal 26 Mei 2010.....	68
4.2.1 Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut	69
4.2.2 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.323/Menhut-II/2011 tentang	

Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain	72
4.3 Isu-isu Hukum dalam Penerapan <i>Letter of Intent</i> antara Indonesia dan Norwegia tertanggal 26 Mei 2010	74
4.3.1 Keberlakuan <i>Letter of Intent</i> antara Indonesia dan Norwegia tertanggal 26 Mei 2010	74
4.3.2 Definisi Hutan dalam <i>Letter of Intent</i> antara Indonesia dan Norwegia tertanggal 26 Mei 2010 dan Peraturan Perundang-undangan.....	77
4.3.3 Kewajiban Indonesia dan Norwegia dalam Melaksanakan Moratorium Hutan sebagai Praktik <i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>	80
BAB V PENUTUP	83
5.1 Kewajiban Mengurangi Emisi dan Mekanismenya Berdasarkan <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> dan <i>Kyoto Protocol</i>	83
5.2 Usaha Mengurangi Emisi Melalui Sektor Kehutanan dalam <i>Kyoto Protocol</i> dan <i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>	84
5.3 Isu-isu Hukum Penerapan <i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i> dalam Bentuk Moratorium Hutan di Indonesia	85
DAFTAR PUSTAKA	87
LAMPIRAN.....	93

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Kewajiban Pembatasan Emisi Negara-negara Annex I..	Halaman 21
-----------	--	---------------



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Negara-negara Annex I, Annex II, dan non-Annex I
- Lampiran 2. *United Nations Framework Convention on Climate Change*
- Lampiran 3. *Letter of Intent between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Indonesia on 'Cooperation on Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Forest Degradation'*
- Lampiran 4. Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut
- Lampiran 5. Surat Keputusan Nomor SK.323/Menhut-II/2011 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain
- Lampiran 6. Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

United Nations Framework Convention on Climate Change (“UNFCCC”) merupakan suatu konvensi yang ditandatangani pada tanggal 19 Mei 1992. Konvensi ini bertujuan mencapai stabilisasi konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer pada tingkat yang akan mencegah gangguan antropogenik dalam sistem iklim.¹ Sebagai perwujudan lebih lanjut akan komitmen negara peserta terhadap konvensi ini, ditandatangani *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (“**Kyoto Protocol**”) pada tanggal 11 Desember 1997, yang telah memasuki tahap *entry into force* pada tanggal 16 Februari 2005.

Kyoto Protocol menghususkan diri pada penurunan emisi yang di antaranya diakibatkan oleh CO₂, CH₄, N₂O, HCF, PFC, dan SF₆,² yaitu gas-gas yang banyak dihasilkan oleh sektor energi, industri, dan transportasi. Dalam peraturan internasional tersebut, diatur beberapa metode yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan tersebut, yaitu *emissions trading*, *joint implementation*, dan *clean development mechanism*.³ Deforestasi, sebagai salah satu penyebab polusi udara ketika itu masih merupakan isu yang dipandang sebelah mata, dalam arti deforestasi bukanlah suatu gejala utama yang mengakibatkan kerusakan lingkungan. Bahkan definisi baku mengenai deforestasi belum ada.⁴

Marrakesh Accord yang lahir pada *Conference of the Parties*⁵ (“COP”) ke-7 di tahun 2001 akhirnya merumuskan definisi dari deforestasi, yaitu “[i]he

¹ UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, FCCC/INFORMAL/84, Pasal 2.

² UNFCCC, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, United Nations Treaty Series Vol. 2303, Annex A.

³ UNFCCC, “The Mechanisms under the Kyoto Protocol: Emissions Trading, the Clean Development Mechanism and Joint Implementation,” https://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php, diakses pada 6 November 2011.

⁴ Nophea Sasaki dan Francis E. Putz, “Do Definitions of Forest and Forest Degradation Matter in the REDD Agreement?”, (makalah disampaikan sebagai Working Paper Series pada 5 Desember 2008), hlm. 3.

⁵ Berdasarkan Pasal 7 UNFCCC, Conference of the Parties merupakan suatu badan utama dari UNFCCC. Ia berperan dalam meninjau penerapan UNFCCC dan segala instrumen hukum terkait

*direct human-induced conversion of forested land to non-forested land.*⁶ ” Meskipun sudah terdapat batasan mengenai apa itu deforestasi, isu khusus akan kehutanan ini belum ditindaklanjuti secara menyeluruh oleh negara-negara di dunia.⁷ Baru pada COP 11 di Montreal pada tahun 2005, Papua Nugini dan Kosta Rika, didukung oleh delapan peserta lainnya, menawarkan suatu mekanisme untuk mengurangi emisi akibat deforestasi di negara-negara berkembang.⁸ Pada *Bali Action Plan* isu deforestasi diangkat kembali dan diusulkan oleh Indonesia, yang pada akhirnya akan mendorong terbentuknya konsep *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (“REDD”). Ketika itu, diangkat wacana supaya REDD dilibatkan dalam kerangka pasca-2012 dari Kyoto Protocol.⁹ Terlepas dari meluasnya dukungan negara-negara terhadap REDD, hingga COP ke-15 di Copenhagen pun, belum ada kesepakatan mengenai seperti apa bentuk REDD yang dapat dilaksanakan oleh mereka.¹⁰

Sebagai salah satu pendukung utama REDD, Indonesia memulai teladannya melalui kesepakatan dengan Norwegia dalam bentuk *Letter of Intent tentang Kerjasama Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca Akibat Deforestasi dan Degradasi Hutan* (“LoI”) yang ditandatangani pada tanggal 26 Mei 2010. Dalam LoI tersebut diatur bahwa Indonesia dan Norwegia akan secara bersama-sama membatasi rata-rata peningkatan suhu global di bawah 2° Celcius dibandingkan dengan suhu tengah pra-industrial, dan membentuk kebijakan-kebijakan nasional yang memastikan mereka berkontribusi untuk meraih tujuan tersebut.¹¹ Program

yang dapat mereka adopsi. Ia juga berperan dalam mengadopsi keputusan-keputusan yang diperlukan untuk mempromosikan penerapan yang efektif dari UNFCCC.

⁶ UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on Its Seventh Session, Held at Marrakesh From 29 October to 10 November 2001*, FCCC/CP/2001/13/Add.1, par. 1, poin 1. (d).

⁷ Andri G. Wibisana, “A Critical View on the Indonesia's Legal Responses to Climate Change,” (makalah disampaikan pada Seminar Internasional tentang Lingkungan, Kesehatan, dan Risiko Keamanan dalam Dunia yang Berglobalisasi, Bali, 27-28 Juni 2011), hlm. 33.

⁸ Charlie Parker, *et al.*, *The Little REDD Book*, (Oxford: Global Canopy Program, 2009), hlm. 14.

⁹ *Ibid.*, hlm. 15.

¹⁰ Andri G. Wibisana, “A Critical View on the Indonesia's Legal Responses to Climate Change,” hlm. 1.

¹¹ Letter of Intent antara Pemerintah Kerajaan Norwegia dan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kerjasama Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca Akibat Deforestasi dan Degradasi Hutan yang ditandatangani pada tanggal 26 Mei 2010, <http://www.redd-monitor.org/wordpress/wp-content/uploads/2010/05/Norway-Indonesia-LoI.pdf>, diakses pada tanggal 26 Mei 2011.

utama dari kesepakatan ini lebih terkenal dengan nama moratorium hutan, yang mana pelaksanaannya terbagi menjadi tiga tahap, yaitu tahap persiapan, transformasi, dan kontribusi bagi pengurangan emisi terverifikasi.¹² Kesepakatan ini mulai berjalan pada tahun 2011 dengan lahirnya *Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut* (“**Inpres 10/2011**”), di mana salah satu isinya adalah:

“Melakukan penundaan terhadap penerbitan izin baru hutan alam primer dan lahan gambut yang berada di hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi (hutan produksi terbatas, hutan produksi biasa/tetap, hutan produksi yang dapat dikonversi) berdasarkan Peta Indikatif Penundaan Izin Baru.”¹³

Peraturan ini lahir terlambat, dan bahkan sebelum Inpres 10/2011 tersebut lahir, telah banyak pro dan kontra yang dilemparkan terhadap program moratorium hutan di Indonesia.

Mengingat luasnya hutan di Indonesia, tidak heran ia menjadi proyek perdana dari REDD di samping Brazil. Laju deforestasi di Indonesia sangat tinggi, yaitu 0,9 juta hektar per tahun selama periode 1982-1990; 1,8 juta hektar per tahun selama periode 1990-1997; 2,83 juta hektar per tahun selama periode 1997-2000; dan 1,08 juta hektar per tahun selama periode 2000-2006¹⁴. Laju deforestasi di lahan gambut sendiri selama 1985-2000 hampir dua kali lipat dari lahan mineral, yaitu 1,3% melawan 0,7% di lahan mineral, dan meningkat menjadi 1,5% setelah tahun 2000. Sebagai akibatnya, pada tahun 2005, deforestasi di lahan gambut merupakan 25% dari seluruh deforestasi yang terjadi di Asia Tenggara.¹⁵ Melihat angka kerusakan lingkungan tersebut, tentu Indonesia merupakan

¹² *Ibid.*

¹³ Indonesia, *Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut*, 20 Mei 2011, Amar ketiga, Nomor 1, huruf a.

¹⁴ B. Karyaatmadja, “Mencari Solusi Permasalahan Pemanfaatan Ruang Kawasan Hutan Dalam Rangka Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi,” (makalah disampaikan dalam Workshop, Jakarta, 19 Agustus 2009).

¹⁵ Herwin Simbolon, “Moratorium Konversi Hutan dan Implikasinya,” <http://green.kompasiana.com/iklim/2011/01/27/moratorium-konversi-hutan-dan-implikasinya/>, diakses pada 6 November 2011.

kandidat utama sebagai proyek perdana REDD. Banyak dukungan dari berbagai institusi yang merayakan kesepakatan REDD antara Indonesia dan Norwegia, seperti *World Wide Foundation* (“**WWF**”) sebagai salah satunya.¹⁶

Hanya saja, di balik dukungan tersebut, terdapat pula pihak-pihak yang menentang dilaksanakannya moratorium hutan ini, seperti Eva K. Sundari, anggota Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat (“**DPR**”) dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (“**PDI-P**”), dan Firman Soebagyo, anggota Komisi IV DPR dari Fraksi Golongan Karya (“**Golkar**”), yang menganggap program moratorium merupakan penipuan asing yang disamarkan dalam agenda penyelamatan lingkungan.¹⁷ Tidak hanya itu, Hadi Daryanto, Sekretaris Jenderal Kementerian Kehutanan, juga percaya bahwa program ini justru memberikan kerugian bagi Indonesia.¹⁸ Selain itu, terdapat pula peneliti-peneliti yang merasa bahwa terlalu dini untuk merayakan keberhasilan kesepakatan ini. Menurut *Center for International Forestry Research* (“**CIFOR**”), program moratorium hutan Indonesia masih jauh dari selesai. Masih banyak hal yang harus diselesaikan, terutama mengenai tidak adanya sanksi bagi mereka yang melanggar ketentuan mengenai moratorium hutan, yang akibatnya dapat membuat program tersebut sama saja percuma.¹⁹

Melihat beragamnya pendapat yang muncul ke permukaan mengenai moratorium hutan, perlu dikaji lebih lanjut mengenai sesungguhnya apa dampak dari diterapkannya program ini, di samping kelebihan dan kekurangannya. Skripsi ini akan membahas masalah-masalah tersebut, mulai dari perkembangan isu kehutanan dalam Kyoto Protocol hingga terlahirnya REDD sebagai dasar dari program moratorium hutan.

¹⁶ World Wide Foundation, “Indonesia Hentikan Pembukaan Hutan Primer,” http://www.wwf.or.id/tentang_wwf/upaya_kami/iklim_dan_energi/?22501/Indonesian-decree-to-halt-primary-forest-loss, diakses pada 6 November 2011.

¹⁷ Ishak H. Pardosi, “PDI-P dan Golkar Haramkan Moratorium Hutan,” <http://monitorindonesia.com/?p=12394>, diakses pada 6 November 2011.

¹⁸ Antara, “Anggota DPR Kritik LSM Dukung Moratorium Hutan,” <http://www.antaraneWS.com/print/1298295896/anggota-dpr-kritik-lsm-dukung-moratorium-hutan>, diakses pada 6 November 2011.

¹⁹ Daniel Murdiyarto, *et al.*, “Indonesia’s Forest Moratorium: A Stepping Stone to Better Forest Governance?,” *CIFOR Working Paper*, Center for International Forestry Research, Bogor, hlm. 12.

1.2 Pokok Permasalahan

Pokok permasalahan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah bentuk-bentuk kewajiban mengurangi emisi dan mekanisme pemenuhan komitmennya menurut *United Nations Framework Convention on Climate Change* dan *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* serta hubungannya dengan isu kehutanan sebagai salah satu faktor berpengaruh dalam pengurangan emisi?
2. Bagaimanakah perkembangan negosiasi isu kehutanan dalam *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* menuju konsep *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*, di mana deforestasi dianggap sebagai kontributor utama yang mempengaruhi konsentrasi emisi di udara?
3. Bagaimanakah penerapan *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* di Indonesia dalam bentuk moratorium hutan dan apa sajakah isu-isu hukumnya?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Kyoto Protocol diterapkan dalam bentuk mekanisme-mekanisme Kyoto Protocol, seperti *joint implementation*, *international emissions trading*, dan *clean development mechanism*, hingga akhirnya pembicaraan isu-isu yang terdapat dalam peraturan internasional tersebut pun berkembang mencetuskan konsep REDD.

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Kyoto Protocol dan program REDD berpengaruh, baik langsung maupun tidak langsung, terhadap moratorium hutan yang pada saat penyusunan skripsi ini sedang berlangsung di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga dilakukan sebagai salah satu syarat untuk lulus dari Program Strata 1 Reguler Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

1.4 Kerangka Konsep

Sebagai kesepakatan menurunkan emisi bersama di antara negara Annex I, Kyoto Protocol memberikan tiga mekanisme yang dapat digunakan untuk mewujudkan tujuan tersebut.²⁰ Mekanisme ini terkenal dengan nama *flexible mechanism* atau *Kyoto Protocol mechanism*, yang terdiri dari *emissions trading*, *joint implementation*, dan *clean development mechanism*.²¹

Dalam membicarakan masalah moratorium hutan yang sedang berlaku di Indonesia, tentu akan membicarakan pula hal-hal yang terkait dengan deforestasi dan degradasi hutan. Meskipun tidak ditemukan definisi dari “*deforestation*” maupun “*forest degradation*” dalam UNFCCC maupun Kyoto Protocol, penjelasan dari kedua istilah tersebut dapat ditemukan dari sumber-sumber lain.

Marrakesh Accords mengartikan “*deforestation*” sebagai “[t]he direct human-induced conversion of forested land to non-forested land.”²² Sebagaimana ditambahkan oleh *The Little REDD Book*, definisi deforestasi dapat berbeda-beda dari negara ke negara sebagaimana Kyoto Protocol memperbolehkan mereka untuk menentukan sendiri definisi yang tepat selama ia berada dalam parameter di atas untuk digunakan dalam akuntansi emisi nasional.²³ *Society of American Foresters* sendiri mengartikan deforestasi sebagai “*the removal of a forest stand where the land is put to a nonforest use.*”²⁴

Sasaki dan Putz pun mengatakan bahwa deforestasi meliputi konversi hutan menjadi suatu jenis lain dari tanah,²⁵ yang tidak merupakan hutan. Dari ketiga definisi tersebut dapat ditarik benang merah bahwa deforestasi merupakan

²⁰ UNFCCC, “The Mechanisms under the Kyoto Protocol: Emissions Trading, the Clean Development Mechanism and Joint Implementation,” https://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php.

²¹ *Ibid.*

²² UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on Its Seventh Session, Held at Marrakesh From 29 October to 10 November 2001*.

²³ Charlie Parker, *et al.*, *The Little REDD Book*, hlm. 131.

²⁴ Penarikan suatu hutan di mana tanahnya ditempatkan bagi kegunaan non-hutan. American Society of Foresters, <http://dictionaryofforestry.org/dict/term/deforestation>, diakses pada 6 November 2011.

²⁵ Nophea Sasaki dan Francis E. Putz, “Do Definitions of Forest and Forest Degradation Matter in the REDD Agreement?”, hlm. 1.

suatu peristiwa di mana hutan berubah menjadi suatu lahan yang tidak lagi berfungsi hutan.

Terkait dengan degradasi hutan, tidak ada definisi yang telah disepakati mengenainya.²⁶ *The Little REDD Book* mengartikan “**degradation**” sebagai “[t]he depletion of forest to tree crown cover at a level above 10 percent,²⁷ [...]”

Degradasi hutan meliputi hilangnya fungsi ekosistem atau perubahan dalam komposisi tertentu yang diakibatkan oleh berbagai faktor, termasuk eksploitasi berlebihan, tanaman parasit, serangan spesies asing, polusi, ataupun api.²⁸ *Food and Agriculture Organization* (“FAO”) telah mengompilasi beberapa definisi dari degradasi hutan, dan definisi terbarunya pada tahun 2006 merupakan:

“Changes within the forest which negatively affect the structure or function of the stand or site, and thereby lower the capacity to supply products and/or services.”²⁹”

Dari definisi-definisi tersebut dapat dilihat bahwa degradasi hutan merupakan suatu peristiwa di mana fungsi hutan mengalami penurunan yang berakibat negatif terhadap kemampuan hutan itu sendiri untuk memproduksi atau berfungsi.

Dalam penulisan skripsi ini, demi konsistensi pengertian, akan digunakan definisi deforestasi yang dirumuskan oleh *Marrakesh Accords*. Sedangkan untuk definisi degradasi hutan, akan digunakan penjelasan yang telah dirumuskan oleh FAO, oleh karena sifatnya lebih umum dibandingkan penjelasan dari *The Little REDD Book*.

²⁶ Charlie Parker, *et al.*, *The Little REDD Book*, hlm. 131.

²⁷ Penyusutan hutan menjadi pohon pada tingkat di atas 10 persen. *Ibid.*

²⁸ Nophea Sasaki dan Francis E. Putz, “Do Definitions of Forest and Forest Degradation Matter in the REDD Agreement?”, hlm. 1.

²⁹ Perubahan dalam hutan yang secara negatif mempengaruhi struktu atau fungsi dudukan atau situs, dan oleh karenanya menurunkan kapasitas untuk menyediakan produk dan/atau layanan. *Food and Agriculture Organization*, <http://www.fao.org/docrep/009/i9345e/i9345e08.htm>, diakses pada 6 November 2011.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini merupakan metode penelitian yuridis-normatif, yaitu penelitian hukum yang dititikberatkan pada penggunaan data sekunder berupa norma hukum tertulis yang diperoleh dari studi terhadap UNFCCC, Kyoto Protocol, dan LoI, ditambah dengan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia yang terkait dengan perlindungan dan moratorium hutan.

1.5.2 Tipologi Penelitian

Tipologi penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Deskriptif, yaitu suatu penelitian yang dilakukan untuk memberikan gambaran secara umum mengenai Kyoto Protocol dan praktik pengurangan emisi di bawahnya;
2. Evaluatif, yaitu suatu penelitian yang dilakukan untuk menilai kegiatan atau program yang telah dilakukan, dalam hal ini merupakan moratorium hutan, sebagai salah satu bentuk komitmen Indonesia dan Norwegia atas konsep REDD; dan
3. Penelitian untuk menemukan masalah, yaitu suatu penelitian yang dilakukan untuk mencari permasalahan sebagai akibat dari suatu kegiatan yang telah dilaksanakan, dalam hal ini kesepakatan moratorium hutan antara Indonesia dan Norwegia.

1.5.3 Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini merupakan data sekunder. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penulisan skripsi ini merupakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, di mana ketiganya merupakan bahan-bahan sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan berupa peraturan perundang-undangan ataupun peraturan lainnya yang memiliki sifat mengikat bagi masyarakat yang diaturnya, yang mana bahan hukum primer yang terkait

dalam permasalahan ini UNFCCC, Kyoto Protocol, LoI, dan beberapa peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, di antaranya Inpres 10/2011 dan Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK.323/Menhut-II/2011 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain (“**Kepmenhut 323/2011**”);

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer, seperti buku-buku dan artikel-artikel yang menjelaskan lebih lanjut mengenai topik UNFCCC, Kyoto Protocol dan LoI, dan beberapa peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, khususnya Inpres 10/2011 dan Kepmenhut 323/2011; dan
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer dan sekunder, seperti di antaranya Kamus Besar Bahasa Indonesia dan *Black's Law Dictionary*.

1.5.4 Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini merupakan studi dokumen, yaitu studi terhadap peraturan-peraturan internasional dan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia yang terkait dengan pengurangan emisi yang berhubungan dengan deforestasi dan degradasi hutan. Adapun alat pengumpulan data dalam bentuk wawancara, sebagai data sekunder, juga akan digunakan untuk menunjang studi dokumen. Wawancara akan dilakukan terhadap para ahli yang memiliki kapasitas untuk memberikan pendapat mengenai perubahan iklim, khususnya yang berkaitan dengan deforestasi dan degradasi hutan.

1.5.5 Metode Analisa Data

Metode analisa data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini merupakan analisa data secara kualitatif, yaitu suatu metode yang memberikan data deskriptif analitis mengenai apa yang menjadi masalah dalam kasus moratorium hutan yang diterapkan di Indonesia yang didasarkan pada LoI,

sebagai salah satu bentuk komitmen kedua negara tersebut pada program REDD dan bagaimana ia berdampak secara nasional bagi Indonesia.

1.5.6 Bentuk Hasil Laporan Penelitian

Bentuk hasil laporan penelitian dari penulisan skripsi ini merupakan penjelasan secara deskriptif mengenai hal-hal yang terkait dengan penerapan moratorium hutan di Indonesia akibat LoI, mulai dari sejarah awal bagaimana ia dapat terjadi hingga dampak dari pelaksanaannya.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang menjadi pedoman penulis dalam menyusun skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab 1 dari skripsi ini mengandung latar belakang dilakukannya penelitian, pokok masalah yang dikaji dalam penelitian, tujuan penelitian, metode penelitian, kerangka konsep, dan sistematika penulisan.

BAB II KEWAJIBAN MENGURANGI EMISI DAN MEKANISMENYA BERDASARKAN *UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE* DAN *KYOTO PROTOCOL*

Bagian pertama dari Bab 2 akan membahas mengenai prinsip-prinsip yang dianut dalam Kyoto Protocol sebagai elemen krusial dalam permasalahan yang akan dibahas. Selain itu akan dibahas pula komitmen Negara Annex I dan peran Negara Non-Annex I sebagai pelaksana dari Kyoto Protocol. Sebagai praktik dari Kyoto Protocol itu sendiri, akan dibahas pula mekanisme pemenuhan komitmen yang diakui oleh Kyoto Protocol. Pada bagian terakhir dari Bab 2, akan dibahas konsep *Land Use, Land-Use Change, and Forestry* yang akan menjembatani pembahasan kepada pokok masalah berikutnya.

BAB III USAHA MENGURANGI EMISI MELALUI SEKTOR KEHUTANAN DALAM LINGKUP *KYOTO PROTOCOL* DAN *REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION*

Bagian pertama dari Bab 3 akan membahas mengenai sejarah terbentuknya konsep REDD, seperti bagaimana pencetusan dan apa tujuannya. Dalam bab ini juga akan dibahas mengenai siapa saja badan pelaksana konsep REDD tersebut dalam skala internasional. Pada bagian terakhir dari Bab 3, akan dijabarkan mengenai praktik pelaksanaan konsep REDD melalui perjanjian internasional.

BAB IV ISU-ISU HUKUM PENERAPAN *REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION* DALAM BENTUK MORATORIUM HUTAN DI INDONESIA

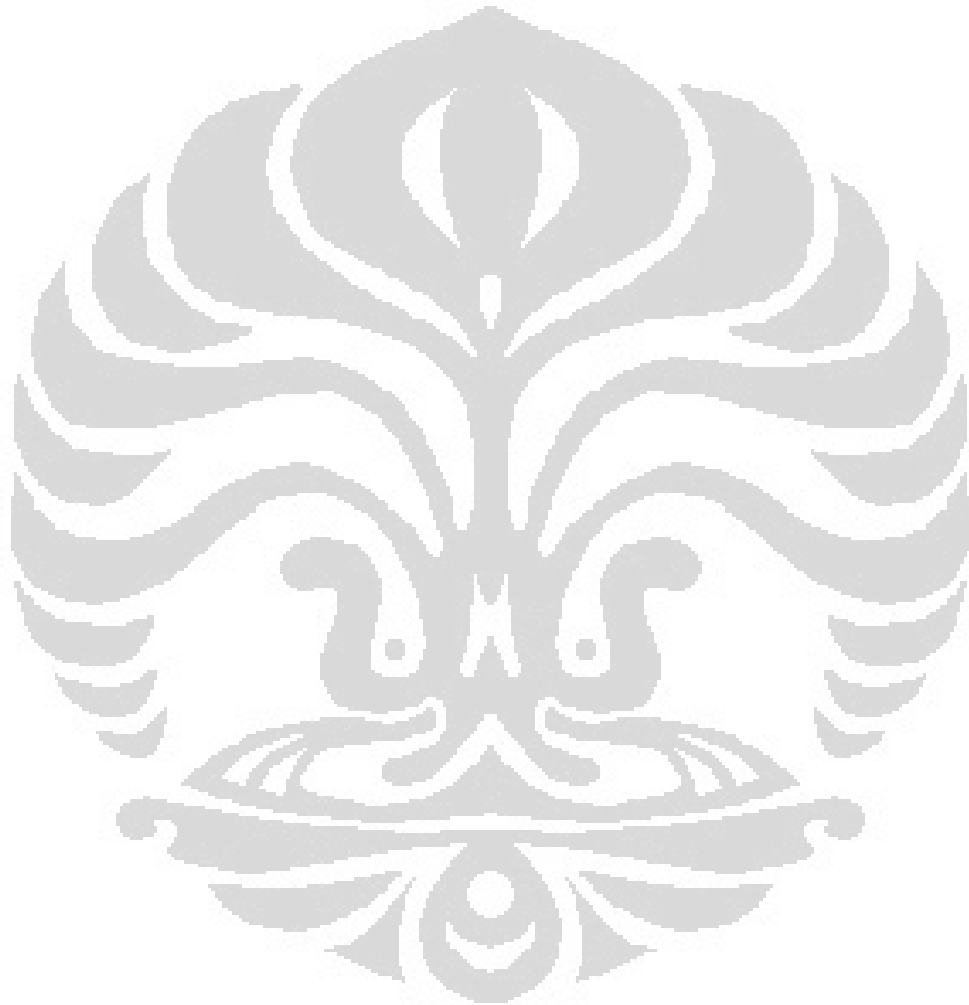
Dalam Bab 4 ini, penyusunan skripsi memasuki analisa kasus, yaitu kasus moratorium hutan yang diakibatkan oleh LoI. Dalam bab ini akan dibahas mengenai isu-isu hukum apa saja yang muncul dari diterapkannya moratorium hutan di Indonesia.

BAB V PENUTUP

Dalam Bab 5 ini, sebagai bab terakhir, akan disampaikan kesimpulan dan saran penulis mengenai apakah moratorium hutan ini sesungguhnya wajib atau tidak untuk dilakukan oleh Indonesia dan apa saja alasan dari diterapkannya moratorium tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Bagian ini mengandung daftar bacaan dan bahan-bahan yang menjadi referensi dalam penelitian ini.



BAB II
KEWAJIBAN MENGURANGI EMISI DI BAWAH *UNITED NATIONS
FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE* DAN *KYOTO
PROTOCOL* SERTA MEKANISMENYA

2.1 Latar Belakang

United Nations Framework Convention on Climate Change (“UNFCCC”) ditandatangani pada tanggal 9 Mei 1992 di New York dan mulai berlaku pada 21 Maret 1994. Hingga Desember 2012, telah terdapat 195 negara yang telah meratifikasi konvensi ini, termasuk Indonesia.³⁰ Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 dari UNFCCC,

“The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.”³¹

Dalam perumusannya, UNFCCC membagi negara-negara menjadi tiga kelompok utama sesuai dengan komitmennya yang berbeda, yaitu negara-negara Annex I, Annex II, dan non-Annex I.³² Negara-negara Annex I meliputi negara-negara industri yang merupakan anggota dari *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (“OECD”) pada tahun 1992, termasuk negara-negara dengan ekonomi dalam transisi (*economies in transition* “EIT”). Negara-negara

³⁰ UNFCCC, “Status of Ratification of the Convention,” https://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php, diakses pada 21 Desember 2011.

³¹ UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Pasal 2.

³² UNFCCC, “Parties & Observers,” https://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php, diakses pada 21 Desember 2011.

tersebut telah mengeluarkan emisi gas rumah kaca paling besar secara historis.³³ Kelompok Annex I merupakan kelompok yang memiliki kewajiban mengurangi emisi di bawah UNFCCC. Negara-negara Annex II sendiri terdiri dari anggota OECD yang terdapat dalam Annex I, tetapi tidak meliputi negara-negara EIT. Kelompok Annex II berperan dalam menyediakan sumber finansial untuk memungkinkan negara-negara berkembang melaksanakan kegiatan pengurangan emisi menurut UNFCCC dan membantu mereka beradaptasi terhadap dampak buruk dari perubahan iklim.³⁴ Selain itu, negara-negara Annex II juga harus “mengambil langkah-langkah praktis” untuk mendorong perkembangan dan pengalihan teknologi ramah lingkungan kepada negara-negara berkembang dan sesama EIT. Kelompok non-Annex I sendiri sebagian besar terdiri dari negara-negara berkembang, dan mereka tidak memiliki kewajiban mengurangi emisi dalam UNFCCC. Dalam kelompok non-Annex I tersebut, terdapat pula beberapa negara yang dikategorikan sebagai negara industri baru, seperti Korea Selatan, Cina, Meksiko, dan Afrika Selatan.³⁵ Selain tiga kelompok di atas, terdapat pula 49 negara yang diklasifikasikan sebagai negara-negara paling tidak berkembang (*least developed countries*”LDCs”). Mereka diberi pertimbangan khusus dalam UNFCCC sehubungan dengan terbatasnya kapasitas mereka dalam menanggapi perubahan iklim dan kemampuan adaptasi dalam menghadapi dampaknya.

Setiap tahun, negara peserta UNFCCC mengadakan *Conference of the Parties* (“COP”) sebagai badan tertinggi dari konvensi ini. COP bertugas meninjau penerapan dari UNFCCC dan segala instrumen hukum terkait yang dapat mereka adopsi dan buat untuk mempromosikan penerapan yang efektif dari konvensi tersebut.³⁶

³³ Arnould Brohe, *et al.*, *Carbon Markets: An International Business Guide*, (London: Earthscan, 2009), hlm. 62.

³⁴ UNFCCC, “Parties & Observers,” https://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php.

³⁵ Arnould Brohe, *et al.*, *Carbon Markets: An International Business Guide*, hlm. 62.

³⁶ UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Pasal 7 par. 2.

Pada tanggal 11 Desember 1997 di Kyoto, Jepang, ditandatangani *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (“**Kyoto Protocol**”) sebagai suatu perjanjian internasional di bawah UNFCCC. Ia mulai berlaku pada tanggal 16 Februari 2005 setelah diratifikasi oleh negara-negara Annex I yang mengenakan keseluruhan kewajiban pengurangan emisi hingga minimal 55%. Hingga Desember 2011, telah terdapat 193 negara yang meratifikasi Kyoto Protocol, meliputi Indonesia. Peraturan ini mengoperasionalkan UNFCCC, ia membuat negara-negara Annex I berkomitmen terhadap stabilisasi dari emisi gas rumah kaca, sementara UNFCCC sendiri hanya mendorong mereka untuk melakukan hal tersebut.³⁷ Berdasarkan Kyoto Protocol, kelompok Annex I berkomitmen untuk mengurangi keseluruhan emisi setidaknya 5% di bawah tingkat emisi pada tahun 1990 dalam periode komitmen 2008-2012, atau dikenal juga sebagai periode komitmen pertama.³⁸ Gas-gas yang harus dikurangi oleh merupakan gas-gas yang telah ditetapkan dalam *Montreal Protocol*,³⁹ yang artinya emisi tersebut tidak meliputi pembuangan dari penerbangan dan bahan bakar perkapalan.⁴⁰ Adapaun emisi yang harus dikurangi oleh kelompok Annex I⁴¹ terbagi dalam beberapa kategori:

- a. Gas Rumah Kaca
CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆;
- b. Energi
 - i. Pembakaran bahan bakar:
Industri energi; konstruksi dan industri manufaktur; transportasi; sektor lain; dan lain-lain;

³⁷ UNFCCC, “Making those first steps count: An Introduction to the Kyoto Protocol,” https://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/6034.php, diakses pada 21 Desember 2011.

³⁸ Eveline Trines, “History and Context of LULUCF in the Climate Regime,” dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, (London: Chatham House, 2008), hlm. 35.

³⁹ Gas-gas yang terdapat dalam Montreal Protocol dan dianggap menipiskan lapisan ozon di antaranya terdiri dari *CFC, Halon, Carbon tetrachloride, Methyl chloroform, Hydrochlorofluorocarbon, Hydrobromofluorocarbon, Methyl bromide*, dan *Bromochloromethane*.

⁴⁰ UNFCCC, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Pasal 2 par. 2.

⁴¹ *Ibid.*, Annex A.

- ii. Emisi buangan dari bahan bakar:
Bahan bakar padat; minyak dan gas alam; dan lain-lain;
- c. Proses industri:
Produk mineral; industri kimia; produksi logam; produksi lainnya; produksi *halocarbon* dan *sulphur hexafluoride*; konsumsi *halocarbon* dan *sulphur hexafluoride*; dan lain-lain'
- d. Penggunaan produk pelarut dan lainnya;
- e. Pertanian:
Fermentasi enterik, pengelolaan kotoran; penanaman beras; tanah pertanian; pembakaran lahan rumput; pembakaran lapangan sisa pertanian; dan lain-lain;
- f. Limbah:
Pembuangan limbah pada di tanah; penanganan air limbah; pembakaran limbah; dan lain-lain.

Untuk memfasilitasi negara-negara Annex I dalam memenuhi komitmennya, Kyoto Protocol mengatur tiga mekanisme, yaitu *emissions trading* (perdagangan karbon), *joint implementation*, dan *clean development mechanism*.⁴² Setiap tahun, COP yang diselenggarakan bertindak pula sebagai pertemuan negara peserta Kyoto Protocol (*COP-Meeting of the Parties*/"CMP"), yang mana perannya adalah membahas kemajuan dari komitmen dan peran aktif negara-negara dalam mengurangi emisi. Kyoto Protocol sendiri dianggap sebagai kerangka esensial bagi perjanjian internasional mengenai perubahan iklim di masa depan.⁴³ Pada akhir periode komitmen pertama, yaitu 2012, suatu kerangka internasional yang baru perlu dirundingkan dan diratifikasi guna mencapai pengurangan emisi yang dibutuhkan.⁴⁴

⁴² Eveline Trines, "History and Context of LULUCF in the Climate Regime", dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 35.

⁴³ UNFCCC, "Kyoto Protocol," https://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php, diakses pada 21 Desember 2011.

⁴⁴ *Ibid.*

2.2 Prinsip-prinsip UNFCCC dan Kyoto Protocol

Untuk melaksanakan UNFCCC dan Kyoto Protocol, kedua perjanjian internasional tersebut memiliki beberapa prinsip yang dijadikan pedoman seluruh negara, terutama negara-negara Annex I, untuk memenuhi kewajibannya dalam mengurangi emisi. Dalam mencapai tujuan dan penerapannya, UNFCCC berpedoman pada prinsip-prinsip sebagai berikut.⁴⁵

- a. melindungi sistem iklim untuk keuntungan generasi manusia saat ini dan di masa depan, dengan basis kesetaraan dan sesuai dengan tanggung jawab umum tetapi berbeda (*common but differentiated responsibilities*) dan kemampuannya masing-masing. Sesuai dengannya, negara-negara maju memimpin perlawanan terhadap perubahan iklim dan dampak buruknya;
- b. mempertimbangkan kebutuhan dan keadaan spesifik dari negara-negara berkembang, khususnya yang rentan terhadap dampak buruk perubahan iklim, dan dari negara-negara tersebut, terutama negara-negara berkembang, yang akan terpaksa menanggung beban tidak seimbang atau abnormal dari UNFCCC, harus diberikan pertimbangan penuh;
- c. mengambil langkah kehati-hatian untuk mengantisipasi, mencegah atau meminimalisir penyebab perubahan iklim dan memitigasi dampak buruknya. Apabila terdapat ancaman kerusakan yang serius atau tidak dapat disembuhkan, kurangnya kepastian ilmiah tidak digunakan sebagai alasan menunda langkah tersebut, dengan mempertimbangkan bahwa kebijakan dan langkah untuk menangani perubahan iklim sebaiknya berbiaya efektif untuk memastikan biaya serendah mungkin. Untuk mencapai hal ini, kebijakan dan langkah tersebut harus mempertimbangkan konteks sosio-ekonomi yang berbeda, komprehensif, meliputi seluruh sumber, *sinks*,⁴⁶ dan tendon gas rumah kaca dan adaptasi, dan meliputi seluruh sektor ekonomi;

⁴⁵ UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Pasal 3.

⁴⁶ *Sinks* merupakan suatu istilah yang merujuk pada cara vegetasi terestrial dan tanah menangkap karbon.

- d. mempromosikan pengembangan berkelanjutan, yang mana kebijakan dan langkah untuk melindungi sistem iklim terhadap perubahan yang diakibatkan langsung oleh manusia harus tepat untuk kondisi spesifik dari tiap negara dan harus diintegrasikan dengan program pengembangan nasional, dengan mempertimbangkan bahwa perkembangan ekonomi esensial untuk mengadopsi langkah untuk menanggapi perubahan iklim; dan
- e. bekerja sama untuk mempromosikan suatu sistem ekonomi internasional yang mendukung dan terbuka yang akan mengarah pada perkembangan dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan di seluruh negara, khususnya negara-negara berkembang, sehingga memungkinkan mereka untuk menanggapi masalah perubahan iklim dengan lebih baik.

Untuk Kyoto Protocol sendiri, terdapat beberapa konsep utama dalam penerapannya, atau lebih dikenal dengan prinsip-prinsip Kyoto Protocol⁴⁷, yaitu:

- a. Komitmen dari negara-negara Annex I. Jiwa dari Kyoto Protocol terletak dari komitmen terhadap pengurangan emisi gas rumah kaca yang secara hukum mengikat negara-negara Annex I. Membagi negara-negara ke dalam kelompok-kelompok yang berbeda merupakan konsep kunci dari membuat komitmen tersebut dapat dilaksanakan, di mana negara-negara Annex I dilihat memiliki kapasitas ekonomi untuk mengkomitken diri dan industri mereka;
- b. Penerapan. Dalam rangka memenuhi tujuan Kyoto Protocol, negara-negara Annex I dipersyaratkan untuk mempersiapkan kebijakan dan langkah pengurangan emisi gas rumah kaca di negara masing-masing. Sebagai tambahan, mereka juga dipersyaratkan untuk meningkatkan penyerapan gas-gas tersebut dan memanfaatkan seluruh mekanisme yang tersedia, seperti *joint implementation*, *clean development mechanism*, dan *emissions trading*, supaya mereka dapat dihadiahi kredit yang memungkinkan mereka untuk memiliki lebih banyak emisi gas rumah kaca di negaranya;

⁴⁷ Arnould Brohe, *et al.*, *Carbon Markets: An International Business Guide*, hlm. 72.

- c. Mengurangi dampak pada negara-negara berkembang dengan menciptakan dana adaptasi bagi perubahan iklim;
- d. Pengawasan, pelaporan dan penilaian dalam rangka memastikan integritas Kyoto Protocol; dan
- e. Kepatuhan. Perlu dibentuk suatu *Compliance Committee* untuk memberlakukan kepatuhan terhadap komitmen yang ada dalam Kyoto Protocol.

Seperti yang telah disebutkan dalam UNFCCC, salah satu konsep utama dari usaha memerangi dampak buruk perubahan iklim adalah “*common but differentiated responsibilities*”. Menurut Nakjavani dan Tymowski, prinsip “*common but differentiated responsibility*” dalam konteks lingkungan merupakan suatu konsep yang:

“[e]volved from the notion of the ‘common heritage of mankind’ and is a manifestation of general principles of equity in international law. The principle recognizes historical differences in the contributions of developed and developing States to global environmental problems, and differences in their respective economic and technical capacity to tackle these problems. Despite their common responsibilities, important differences exist between the stated responsibilities of developed and developing countries.”⁴⁸

Didukung oleh Deklarasi Rio, dinyatakan bahwa dengan mengingat kontribusi yang berbeda terhadap degradasi lingkungan global, negara-negara memiliki tanggung jawab yang sama namun berbeda. Negara-negara maju mengakui tanggung jawab yang mereka tanggung dalam usaha internasional dari pengembangan berkelanjutan sehubungan dengan tekanan yang mereka tempatkan pada lingkungan global dan teknologi dan sumber daya finansial yang mereka arahkan. Prinsip “*common but differentiated responsibilities*” meliputi dua elemen dasar.⁴⁹ Pertama, tanggung jawab yang sama dari negara-negara untuk melindungi lingkungan, atau

⁴⁸ S. Nakjavani dan W. Tymowski, “The Principle of Common But Differentiated Responsibilities: Origins and Scope,” (makalah disampaikan pada World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, 26 Agustus 2002), hlm. 1.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 1.

sebagian darinya, pada tingkat nasional, regional, dan dunia. Kedua, kebutuhan untuk mempertimbangkan keadaan yang berbeda, terutama kontribusi tiap negara terhadap evolusi dari suatu masalah dan kemampuannya untuk mencegah, mengurangi, dan mengendalikan ancaman tersebut. Berdasarkan prinsip ini, negara peserta dari UNFCCC sepakat bahwa:

- a. bagian terbesar dari emisi gas rumah kaca historis dan global saat ini berasal dari negara-negara maju;
- b. emisi per kapita di negara-negara berkembang masih relatif rendah;⁵⁰ dan
- c. bagian emisi global yang berasal dari negara-negara berkembang akan tumbuh untuk mencapai kebutuhan sosial dan pengembangannya.⁵¹

Dari kesepuluh prinsip di atas, dapat dilihat bahwa pada dasarnya UNFCCC dan Kyoto Protocol menjunjung tinggi prinsip “*common but differentiated responsibilities*”, pemenuhan komitmen negara-negara maju, dan pertimbangan khusus terhadap kebutuhan negara-negara berkembang dalam memerangi dampak buruk perubahan iklim. Hanya saja Kelly McManus berpendapat bahwa kurangnya komitmen mengikat bagi negara-negara berkembang terbukti telah menjadi batu penghalang dalam mengamankan komitmen dari beberapa negara maju. Sebagai contoh, Amerika Serikat mengatakan bahwa tidak adanya komitmen dari negara-negara berkembang merupakan pembenaran baginya untuk tidak meratifikasi Kyoto Protocol.⁵²

2.3 Komitmen Negara Annex I dan Peran Negara Non-Annex I

Pengembangan kewajiban mengurangi emisi dalam Kyoto Protocol adalah negara-negara yang tergabung dalam Annex I. Negara-negara tersebut berkomitmen untuk mengurangi emisi dari hal-hal yang terdaftar pada Annex A hingga setidaknya

⁵⁰ Sebagai contoh, pada tahun 1990, Indonesia memiliki 0,8 metrik ton CO₂ per kapita, Brazil 1,4 metrik ton CO₂ per kapita, sedangkan Amerika Serikat memiliki 19,1 metrik ton CO₂ per kapita, dan Luxembourg 25,9 metrik ton CO₂ per kapita.

⁵¹ Kelly McManus, “The Principle of ‘Common But Differentiated Responsibility’ and the UNFCCC”, *Climatico Special Features*, Vol. November 2009, hlm 2-3.

⁵² *Ibid.*

5% di bawah tingkat 1990 untuk periode komitmen pertama, yaitu dari 2008 hingga 2012.⁵³ Hal tersebut dilakukan guna menjaga peningkatan suhu bumi di bawah 2° Celcius. Komitmen ini jatuh pada negara-negara maju oleh karena dengan adanya prinsip *common but differentiated responsibilities*, diakui bahwa sebagian besar dari mereka bertanggung jawab akan tingginya tingkat emisi gas rumah kaca saat ini di atmosfer, yang merupakan hasil dari kegiatan industri selama lebih dari 150 tahun.⁵⁴ Berdasarkan prinsip *common but differentiated responsibilities* pula, tiap negara Annex I memiliki kewajiban mengurangi emisi yang tidak sama.

Pihak	Pembatasan emisi dikuantifikasi atau komitmen pengurangan (persentase dari tahun pangkal atau periode)
Australia	108
Austria	92
Belgia	92
Bulgaria	92
Kanada	94
Kroasia	95
Ceko	92
Denmark	92
Estonia	92
Komunitas Eropa	92
Finlandia	92
Perancis	92
Jerman	92
Yunani	92
Hungaria	94
Islandia	110
Irlandia	92
Italia	92
Jepang	94
Latvia	92
Liechtenstein	92
Lituania	92
Luxembourg	92
Monako	92
Belanda	92
Selandia Baru	100
Norwegia	101
Polandia	94
Portugis	92

⁵³ UNFCCC, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Pasal 3 par. 1.

⁵⁴ UNFCCC, "Making those first steps count: An Introduction to the Kyoto Protocol," https://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/6034.php.

Rumania	92
Federasi Rusia	100
Slowakia	92
Slovenia	92
Spanyol	92
Swedia	92
Ukrania	92
Kerajaan Kesatuan Britania Raya dan Irlandia Utara	100
Amerika Serikat	93

Tabel 2.1 Kewajiban pembatasan emisi negara-negara Annex I⁵⁵

Lebih lanjut mengenai komitmen kelompok Annex I, negara-negara tersebut berkewajiban untuk menerapkan dan/atau menetapkan lebih jauh kebijakan dan langkah yang sesuai dengan keadaan nasionalnya; bekerja sama dengan negara lainnya untuk meningkatkan efektivitas individual dan kolektif dari kebijakan dan langkah yang diadopsi dalam Kyoto Protocol; berusaha membatasi atau pengurangan emisi gas rumah kaca dari penerbangan dan bahan bakar perkapalan; dan menerapkan kebijakan dan langkah yang meminimalisir dampak buruk perubahan iklim terhadap perdagangan internasional, dan dampak sosial, lingkungan, dan ekonomi negara lain, khususnya negara-negara berkembang.⁵⁶

Kelompok non-Annex I sendiri, yang terdiri dari negara-negara berkembang, tidak berkewajiban memenuhi komitmen dalam Kyoto Protocol. Meskipun begitu, mereka tetap diberi ruang untuk turut berpartisipasi, salah satunya adalah melalui mekanisme yang ditawarkan oleh Kyoto Protocol, yaitu *clean development mechanism*. UNFCCC mengakui bahwa sebagian besar negara berkembang sangat rapuh terhadap dampak negatif dari perubahan iklim, termasuk negara dengan wilayah pantai landai negara-negara yang tidak subur serta rentan akan kemarau. Sebagian negara berkembang lainnya sangat mengandalkan pemasukan dari produksi batu bara, sehingga mereka lebih rentan lagi terhadap dampak ekonomi dari langkah mitigasi perubahan iklim. Itulah mengapa UNFCCC menekankan kegiatan yang menjanjikan jawaban atas kebutuhan khusus dan kepentingan dari negara-negara

⁵⁵ UNFCCC, Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Annex B.

⁵⁶ *ibid.*, Pasal 2 par. 1-3.

berkembang tersebut, seperti investasi, asuransi dan alih teknologi, untuk memungkinkan partisipasi mereka dalam mencapai tujuan Kyoto Protocol.⁵⁷ *Clean development mechanism* merupakan salah satu perwujudan dari kegiatan menjanjikan yang disebutkan oleh UNFCCC.

2.4 Mekanisme Pemenuhan Komitmen Berdasarkan *Kyoto Protocol*

Pada dasarnya, Kyoto Protocol menghendaki negara-negara Annex I untuk membatasi atau mengurangi emisi gas rumah kacanya utamanya melalui langkah-langkah nasional. Namun sebagai langkah tambahan dalam memenuhi target tersebut, Kyoto Protocol memperkenalkan tiga mekanisme berbasis pasar, oleh karenanya menciptakan suatu “pasar karbon” terhadap negara-negara peserta dari perjanjian internasional tersebut. Mekanisme ini disebut juga dengan mekanisme Kyoto, ia terdiri dari *emissions trading*, *joint implementation*, dan *clean development mechanism*.⁵⁸ Mekanisme Kyoto ini bertujuan untuk:

- a. menstimulasi pengembangan berkelanjutan melalui alih teknologi dan investasi;
- b. membantu negara-negara dengan komitmen dalam Kyoto Protocol mencapai target mereka dengan mengurangi emisi atau menghapus karbon dari atmosfer di negara-negara lain melalui cara yang efektif biaya; dan
- c. mendorong sektor swasta dan negara-negara berkembang untuk berkontribusi dalam usaha pengurangan emisi.⁵⁹

Terdapat beberapa persyaratan bagi negara-negara Annex I supaya dapat berpartisipasi dalam ketiga mekanisme yang telah disebut sebelumnya, yaitu:

- a. Negara tersebut telah meratifikasi Kyoto Protocol;

⁵⁷ UNFCCC, “Parties & Observers,” https://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php.

⁵⁸ Eveline Trines, “History and Context of LULUCF in the Climate Regime,” dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 35.

⁵⁹ UNFCCC, “The Mechanisms under the Kyoto Protocol: Emissions Trading, the Clean Development Mechanism and Joint Implementation,” http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php.

- b. Negara tersebut telah menghitung *assigned amount*-nya⁶⁰ dalam satuan ton yang setara dengan emisi CO₂;
- c. Negara tersebut telah menempatkan suatu sistem nasional untuk memperkirakan emisi dan penghapusan gas rumah kaca dalam wilayahnya;
- d. Negara tersebut telah menempatkan suatu register nasional untuk mencatat dan menjejak penerbitan dan pergerakan ERU, CER, AAU, dan RMU⁶¹ dan harus melaporkan informasi tersebut setiap tahun ke sekretariat,⁶² dan
- e. Negara tersebut harus melaporkan informasi mengenai emisi dan penghapusannya setiap tahun kepada sekretariat.

Sebagai tambahan, tidak hanya negara-negara Annex I yang dapat berpartisipasi dalam mekanisme Kyoto. Organisasi bisnis, non-pemerintah dan badan hukum lainnya turut dapat berpartisipasi dalam ketiga mekanisme Kyoto di bawah wewenang dan tanggung jawab pemerintahnya.⁶³

2.4.1 *Emissions Trading*

Perdagangan emisi atau *emissions trading* diatur oleh Pasal 17 dari Kyoto Protocol. Ia menyatakan bahwa,

“The Conference of the Parties shall define the relevant principles, modalities, rules and guidelines, in particular for verification, reporting and accountability for emissions trading. The Parties included in Annex B may participate in emissions trading for the purposes of fulfilling their commitments under Article 3. Any such trading shall be supplemental to domestic actions for the purpose of meeting quantified emission limitation and reduction commitments under that Article.”

⁶⁰ *Assigned amount* merupakan jumlah emisi yang diperbolehkan untuk diproduksi oleh negara-negara Annex I sebagaimana terdapat dalam Annex B Kyoto Protocol.

⁶¹ ERU, CER, RMU, dan AAU merupakan satuan unit kredit karbon yang akan dijelaskan lebih lanjut pada sub-sub-sub-bab 2.3.3.1 mengenai Unit-unit Perdagangan dalam Pasar Karbon.

⁶² Sekretariat yang dimaksud merupakan sekretariat sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UNFCCC, di mana ia bertugas mengatur *Conference of the Parties* dan badan-badan yang dibentuk di dalamnya.

⁶³ UNFCCC, “The Mechanisms under the Kyoto Protocol: Emissions Trading, the Clean Development Mechanism and Joint Implementation,” http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php.

Seperti yang disinggung dalam Pasal di atas, Annex B telah menetapkan target pembatasan atau pengurangan dari negara-negara Annex I. Target-target tersebut merupakan tingkat dari emisi yang diperbolehkan, atau “*assigned amounts*”, untuk periode komitmen 2008-2012.⁶⁴ Emisi yang diperbolehkan tersebut dibagi ke dalam “*assigned amount units*” atau AAU. Berkat Pasal 17 Kyoto Protocol, negara-negara, *emissions trading* memungkinkan negara-negara yang memiliki unit emisi lebih, yaitu emisi yang diizinkan tetapi tidak “digunakan”, menjual kapasitas berlebih tersebut kepada negara-negara yang melebihi target emisinya. Oleh karena konsep tersebutlah tercipta suatu komoditas baru dalam bentuk pengurangan atau penghapusan emisi. Mengingat karbon dioksida merupakan gas rumah kaca utama, masyarakat lumrah menyebutnya perdagangan karbon. Karbon tersebut kini dijejak dan diperdagangkan sama seperti segala komoditas lain. Hal ini dikenal sebagai “pasar karbon”.⁶⁵

Untuk memahami pasar karbon, perlu dibahas lebih lanjut mengenai suatu pasar *offset* sukarela atau *voluntary offsetting market* yang telah dilaksanakan bahkan sebelum Kyoto Protocol lahir.⁶⁶ Istilah ‘*offsetting*’ sering digunakan untuk memahami seluruh pendekatan sukarela untuk mengkompensasi dampak iklim akibat emisi gas rumah kaca dalam suatu kegiatan tertentu.⁶⁷ Dengan diakui dan diinstitutionalisasinya konsep ini ke dalam kerangka mekanisme Kyoto, *offset* sukarela berkembang semakin pesat. Namun perlu dicatat pula bahwa meskipun pasar karbon sukarela berfungsi di luar pasar kepatuhan Kyoto Protocol, suatu bagian yang signifikan dari *offset* yang dijual dalam pasar sukarela bersumber dari proyek-proyek CDM.⁶⁸

⁶⁴ UNFCCC, “Emissions Trading,” http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/emissions_trading/items/2731.php, diakses pada 27 Desember 2011.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Arnould Brohe, *et al.*, *Carbon Markets: An International Business Guide*, hlm. 274.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 275.

Prinsip dari suatu *offset* cukup sederhana. Pertama, penyedia *offset* memperkirakan emisi pembuang polusi. Kedua, penyedia *offset* menawarkan untuk meng-*offset* emisi tersebut dalam suatu harga tertentu per ton.⁶⁹ Kredit yang lahir dari kegiatan *offset* sukarela umumnya berasal dari lima jenis proyek: kehutanan, energi yang dapat diperbaharui, penghancuran gas-gas ter-fluorinasi, dan proyek efisiensi energi terkait dengan pengelolaan limbah atau penyembuhan methana. Suatu ciri khusus dari proyek *offset* sukarela adalah umumnya ia berskala kecil.⁷⁰ Dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa isu dan elemen penting dalam pasar *offset* sukarela:

- a. Tujuan dari *offset*. Ada beberapa kritik yang mengatakan bahwa *offset* tidak mengurangi emisi dari sumbernya sendiri, sehingga melemahkan tujuan utamanya, yaitu mengurangi emisi. Pendapat lain justru mengatakan bahwa *offset* justru dapat mendorong perusahaan-perusahaan untuk menjalankan usaha yang ramah lingkungan dengan mempertimbangkan antara biaya *offset* dan biaya produksi;
- b. Penghitungan emisi untuk di-*offset*. Hingga saat ini belum ada rumus baku dalam menghitung emisi yang akan di-*offset* di pasar karbon sukarela;
- c. Verifikasi. Elemen ini penting dalam *offset* yang berbasis proyek. Emisi yang dihindari perlu diverifikasi oleh suatu pihak ketiga yang mandiri yang dapat memberikan kepastian dalam penghitungan;
- d. Register yang dapat dijejak dalam siklus proyek. Penjualan ganda dari kredit yang sama merupakan suatu risiko dalam *offset* karbon. Ketika suatu kredit telah dijual, seharusnya ia dibatalkan guna menghindari penjualan ganda;
- e. Proyek kehutanan. Proyek-proyek ini dianggap lebih kontroversial dibandingkan proyek energi atau limbah, utamanya karena ketidakpastian dalam menghitung emisi yang dihindari dan aspek sementara dari *carbon sinks*. Jika pepohonan membusuk atau terbakar, *carbon sinks* justru akan

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 275-276.

menjadi sumber emisi, sehingga menghilangkan seluruh keuntungan *offset*-nya;

- f. Penghitungan ganda. Proyek *offset* di negara-negara yang terdapat dalam Annex B dapat memicu penghitungan ganda dalam pengurangan emisi. Contohnya, apabila suatu proyek pengurangan emisi dilakukan di London, Inggris akan memiliki cadangan AAU yang dapat ia jual untuk memungkinkan negara lain mengeluarkan emisi lebih banyak.

Pada skala global, pasar sukarela memang relatif lebih kecil dibandingkan dengan pasar reguler yang terdapat dalam Kyoto Protocol, terutama mengingat isu-isu yang terdapat di dalamnya. Namun ia terus tumbuh dengan cepat dan kini mewakili suatu stimulus yang penting bagi perkembangan proyek pengurangan karbon di dunia. Pasar sukarela menawarkan fleksibilitas dan dapat digunakan untuk mendorong inovasi proyek yang sulit untuk dilaksanakan di sektor wajib dalam Kyoto Protocol.⁷¹

2.4.1.1 Unit-unit Perdagangan dalam Pasar Karbon

Terdapat beberapa unit emisi yang dapat diperdagangkan dan dijual dalam skema perdagangan emisi Kyoto Protocol. Unit-unit yang dapat dialihkan dalam skema tersebut, masing-masing setara dengan satu ton CO₂, dapat berbentuk:

- a. RMU, atau *removal unit* (unit penghapusan) yang berbasis pada kegiatan penggunaan lahan, perubahan penggunaan lahan dan kehutanan, seperti reforestasi;
- b. ERU, atau *emission reduction unit* (unit pengurangan emisi) yang ditimbulkan dari proyek *joint implementation*; dan
- c. CER, atau *certified emission reduction* (pengurangan emisi tersertifikasi) yang ditimbulkan dari proyek *clean development mechanism*.

Pengalihan dan akuisisi dari unit-unit di atas dijejak dan dicatat melalui sistem pendaftaran yang terdapat dalam Kyoto Protocol. Suatu catatan transaksi

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 285-286.

internasional memastikan pengalihan unit pengurangan emisi antar negara berjalan dengan aman.⁷² Sedangkan untuk pasar karbon sukarela, digunakan VER, atau *verified emission reduction* (pengurangan emisi terverifikasi).⁷³ Bersama dengan CER, VER merupakan salah satu unit perdagangan karbon yang memberikan kepastian yang paling baik dalam kualitas suatu proyek *offset*.⁷⁴

2.4.1.2 Skema-skema dalam Perdagangan Karbon

Terdapat dua jenis tipe dasar dari skema emissions trading: *cap-and-trade* dan *baseline and credit*.⁷⁵ *Cap-and-trade* membentuk suatu sistem di mana pemerintah menentukan suatu rangkaian hak properti untuk menggunakan atmosfer berdasarkan pada batas atau katup emisi. Kemudian, setelah distribusi emisi yang diizinkan di antara aktor yang terlibat di dalam skema, ia membuka perdagangan akan emisi yang diizinkan tersebut supaya para pelaku dapat memilih untuk melakukan pengurangan atau membeli kredit emisi tambahan. Terakhir, pada waktu tertentu, para pelaku yang terdapat di dalam skema dipersyaratkan untuk menyerahkan emisi yang diizinkan yang sesuai dengan tingkat emisi mereka, bisa jadi di atas atau di bawah tingkat yang awalnya dialokasikan, tergantung pada biaya pengurangan CO₂ yang mereka hadapi.⁷⁶ Untuk menyediakan integritas lingkungan, katup sebaiknya diatur konsisten dengan target emisi nasional, regional, atau multilateral dan secara jelas berada di bawah emisi *business as usual*.⁷⁷ Dalam praktik, proses ini begitu sulit oleh karena ketidakpastian terkait dengan apa yang akan menjadi emisi di masa depan.⁷⁸

⁷² UNFCCC, “Emissions Trading,” http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/emissions_trading/items/2731.php.

⁷³ Katherine Hamilton, *et al.*, “Carving a Niche for Forests in the Voluntary Carbon Markets,” dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 302.

⁷⁴ Arnould Brohe, *et al.*, *Carbon Markets: An International Business Guide*, hlm. 281.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 42.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Lebih lanjut mengenai skenario *business-as-usual*, baca paragraf selanjutnya.

⁷⁸ Arnould Brohe, *et al.*, *Carbon Markets: An International Business Guide*, hlm. 45.

Sedangkan skema *baseline and credit* meliputi pembentukan suatu tingkat *baseline* (garis pangkal) dari emisi untuk suatu sektor atau proyek atau perusahaan. Dalam skema ini, tidak ada keseluruhan katup emisi yang ditentukan. Akan tetapi, pelaku didorong untuk mengurangi emisinya hingga di bawah *baseline* (umumnya disebut sebagai skenario *business as usual*) untuk menimbulkan kredit emisi yang dapat diperdagangkan, meskipun beberapa skema *baseline and credit* tidak memiliki, atau batas, perdagangan.⁷⁹ *Baseline* yang dimaksud dalam skema ini dapat ditentukan pada tingkat proyek, perusahaan, sektoral, atau nasional.⁸⁰

2.4.2 *Joint Implementation*

Mekanisme *joint implementation* diatur di dalam Kyoto Protocol, tepatnya dalam Pasal 6. Pasal tersebut menyatakan bahwa,

*“For the purpose of meeting its commitments under Article 3, any Party included in Annex I may transfer to, or acquire from, any other such Party emission reduction units resulting from projects aimed at reducing anthropogenic emissions by sources or enhancing anthropogenic removals by sinks of greenhouse gases in any sector of the economy, ...”*⁸¹

Tidak hanya negara, badan hukum pun dapat berpartisipasi dalam *joint implementation* selama ia mendapatkan wewenang dari negaranya dan ia berada di bawah tanggung jawab negara tersebut sehubungan dengan tindakan yang memicu kelahiran, pengalihan atau akuisisi unit pengurangan emisi berdasarkan Pasal 6 di atas.⁸² Adapun persyaratan bagi negara yang disinggung di dalam Pasal 6 untuk melakukan proyek dalam mekanisme JI adalah:

- a. Proyek tersebut telah disetujui oleh negara-negara yang terlibat;

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 42.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 53.

⁸¹ UNFCCC, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Pasal 6 par. 1.

⁸² *Ibid.*, Pasal 6 par. 3.

- b. Proyek tersebut menyediakan suatu pengurangan emisi berdasarkan sumber, atau suatu peningkatan penghapusan berdasarkan sinks, yang bersifat tambahan terhadap segala yang mungkin sebaliknya terjadi;
- c. Negara yang dimaksud tidak mengakuisisi segala unit pengurangan emisi jika ia tidak patuh terhadap kewajibannya dalam Pasal 5 dan 7; dan
- d. Akuisisi dari unit pengurangan emisi merupakan tambahan bagi tindakan domestik untuk tujuan memenuhi komitmen dalam Pasal 3.⁸³

Joint implementation menawarkan negara-negara pelakunya suatu cara yang fleksibel dan efisien dalam biaya untuk memenuhi sebagian komitmennya dalam Kyoto Protocol, sementara negara tuan rumah mendapatkan keuntungan dari penanaman modal asing dan alih teknologi.⁸⁴ Terkait dengan *emissions trading*, dalam praktiknya, untuk menghindari penghitungan ganda, penerbitan ERU harus diikuti dengan pembatalan jumlah yang sama dari AAU.⁸⁵ Dengan mempersyaratkan kredit *joint implementation* datang dari jumlah AAU negara tuan rumah, Kyoto Protocol memastikan bahwa jumlah seluruh kredit emisi di antara negara-negara Annex I tidak berubah selama jangka waktu periode komitmen pertama. Oleh karena hubungan yang erat antara ERU dan AAU ini, ERU hanya dapat diterbitkan selama jangka waktu periode komitmen pertama, yaitu tahun 2008-2012.

Terdapat dua *track* (prosedur) dalam melaksanakan mekanisme *joint implementation*. Jika suatu negara memenuhi seluruh persyaratan untuk mengalihkan dan/atau mengakuisisi ERU, ia dapat memverifikasi pengurangan emisi atau peningkatan penghapusan dari suatu proyek *joint implementation* sebagai tambahan terhadap segala sesuatu yang mungkin sebaliknya terjadi. Dengan verifikasi tersebut, negara yang dimaksud dapat menerbitkan jumlah ERU yang tepat. Prosedur ini

⁸³ *Ibid.*, Pasal 6 par. 1.

⁸⁴ UNFCCC, "Joint Implementation," http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/joint_implementation/items/1674.php, diakses pada 27 Desember 2011.

⁸⁵ Arnould Brohe, *et al.*, *Carbon Markets: An International Business Guide*, hlm. 97.

umumnya dikenal sebagai *Track 1*.⁸⁶ Apabila persyaratan yang disinggung sebelumnya tidak terpenuhi, negara-negara Annex I masih dapat berpartisipasi dalam mekanisme *joint implementation* melalui *Track 2*.⁸⁷ Dalam *Track 2* ini, verifikasi pengurangan emisi atau peningkatan penghapusan sebagai tambahan harus melalui prosedur verifikasi yang terdapat dalam *Joint Implementation Supervisory Committee* (“**JISC**”). Prosedur ini menghendaki suatu badan mandiri yang diakui oleh JISC menentukan apakah persyaratan terkait telah dipenuhi sebelum negara tuan rumah dapat menerbitkan dan mengalihkan ERU.⁸⁸ Dalam pelaksanaannya, sebagian besar proyek *JI* saat ini berada di dalam *Track 2*.⁸⁹

2.4.3 *Clean Development Mechanism*

Clean Development Mechanism diatur di dalam Pasal 12 Kyoto Protocol. Ia menyatakan bahwa,

*“The purpose of the clean development mechanism shall be to assist Parties not included in Annex I in achieving sustainable development and in contributing to the ultimate objective of the Convention, and to assist Parties included in Annex I in achieving compliance with their quantified emission limitation and reduction commitments under Article 3.”*⁹⁰

Dalam *clean development mechanism*, negara-negara yang tidak tergabung dalam Annex I dapat mengambil keuntungan dari kegiatan proyek yang melahirkan pengurangan emisi tersertifikasi dan negara-negara Annex I dapat menggunakannya untuk berkontribusi terhadap sebagian kewajibannya dalam mengurangi atau

⁸⁶ UNFCCC, “Joint Implementation,”

http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/joint_implementation/items/1674.php.

⁸⁷ Anja Kollmuss, *et al.*, *Handbook of Carbon Offset Programs: Trading Systems, Funds, Protocol and Standards*, (London: Earthscan, 2010), hlm. 61.

⁸⁸ UNFCCC, “Joint Implementation,”

http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/joint_implementation/items/1674.php.

⁸⁹ Arnould Brohe, *et al.*, *Carbon Markets: An International Business Guide*, hlm. 97.

⁹⁰ UNFCCC, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Pasal 12 par. 2.

membatasi emisi berdasarkan Kyoto Protocol.⁹¹ Pengurangan emisi yang dihasilkan dari tiap kegiatan proyek akan disertifikasi berdasarkan:

- a. Partisipasi sukarela yang disetujui oleh tiap pihak yang terlibat;
- b. Keuntungan nyata, dapat diukur, dan jangka panjang terkait dengan mitigasi perubahan iklim; dan
- c. Pengurangan emisi yang merupakan tambahan terhadap segala yang mungkin terjadi apabila kegiatan proyek tersertifikasi tidak ada.⁹²

Lebih lanjut, partisipasi dalam *clean development mechanism*, terutama dalam kegiatan yang melibatkan kelompok non-Annex I dan dalam akuisisi CER, dapat melibatkan badan swasta dan/atau pemerintah.⁹³ Selain itu, CER yang diperoleh sejak tahun 2000 hingga awal periode komitmen pertama dapat digunakan untuk membantu mencapai kepatuhan dalam periode komitmen pertama.⁹⁴ Mekanisme ini merupakan skema kredit dan investasi lingkungan global yang pertama, yang memberikan suatu instrumen *offset* emisi terstandarisasi dalam bentuk CER.⁹⁵ Ia menstimulasi pengembangan berkelanjutan dan pengurangan emisi, dan juga memberikan negara-negara industri fleksibilitas dalam bagaimana mereka mencapai target pengurangan atau pembatasan emisinya.

Proyek-proyek *clean development mechanism* harus disetujui oleh negara tuan rumah. Persetujuan negara tuan rumah merupakan salah satu komponen kunci untuk memastikan pemerintah masih memegang kedaulatan atas sumber daya alamnya. Selain menyetujui pengembangan proyek yang ditawarkan di bawah *clean development mechanism*, negara tuan rumah juga bertanggung jawab mengkonfirmasi

⁹¹ *Ibid.*, Pasal 12 par. 3.

⁹² *Ibid.*, Pasal 12 par. 5.

⁹³ *Ibid.*, Pasal 12 par. 9.

⁹⁴ *Ibid.*, Pasal 12 par. 10.

⁹⁵ UNFCCC, "Clean Development Mechanism," http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/clean_development_mechanism/items/2718.php, diakses pada 27 Desember 2011.

apakah proyek kegiatan *clean development mechanism* akan membantunya mencapai kriteria pengembangan berkelanjutannya sendiri.⁹⁶

Clean development mechanism telah beroperasi sejak awal tahun 2006, dan hingga saat ini telah terdapat lebih dari 3.500 proyek yang terdaftar dan diharapkan dapat menghasilkan CER yang keseluruhannya mencapai 2,9 milyar ton CO₂ dalam periode komitmen pertama.⁹⁷ Terdapat lima belas lingkup sektoral di mana negara-negara dapat melaksanakan proyek *clean development mechanism*, yaitu:

- a. Industri energi (sumber dapat dipernaharui atau tidak dapat diperbaharui);
- b. Distribusi energi;
- c. Permintaan energi;
- d. Industri manufaktur;
- e. Industri kimia;
- f. Konstruksi;
- g. Transportasi;
- h. Produksi pertambangan atau mineral;
- i. Produksi logam;
- j. Emisi sisa dari bahan bakar (padat, minyak dan gas);
- k. Emisi sisa dari produksi dan konsumsi *halocarbon* dan *sulphur hexafluoride*;
- l. Penggunaan pelarut;
- m. Penanganan dan pembuangan limbah;
- n. Aforestasi dan reforestasi; dan
- o. Pertanian.

Periode kredit dari seluruh proyek *clean development mechanism*, kecuali proyek aforestasi dan reforestasi, dapat terbagi menjadi:

- a. tujuh tahun, dapat diperpanjang hingga dua kali, masing-masing tujuh tahun jika *baseline* proyek masih sah atau telah diperbaharui dengan data baru; atau
- b. sepuluh tahun tanpa perpanjangan.

⁹⁶ Arnould Brohe, *et al.*, *Carbon Markets: An International Business Guide*, hlm. 83.

⁹⁷ UNFCCC, "Clean Development Mechanism," http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/clean_development_mechanism/items/2718.php.

Sedangkan untuk proyek aforestasi dan reforestasi, pilihannya adalah antara:

- a. dua puluh tahun, dapat diperpanjang hingga dua kali, masing-masing dua puluh tahun; atau
- b. tiga puluh tahun tanpa perpanjangan.⁹⁸

Perbedaan periode kredit antara proyek *clean development mechanism* yang terkait dengan sektor kehutanan dan sektor lainnya diakibatkan oleh karena hutan memiliki sifat khusus yang berpengaruh besar terhadap kemungkinan *offset* dari CER yang dihasilkan olehnya.⁹⁹ Beberapa isu di antaranya adalah:

- a. Kelayakan dari lahan yang akan dijadikan proyek *clean development mechanism* dan bagaimana suatu negara mendefinisikan “hutan” itu sendiri;
- b. Risiko “*non-permanence*” yang menghantui segala proyek pengurangan emisi yang hendak dilakukan di hutan. Sebagai contoh, hutan memang efektif dalam memerangkap karbon, namun ia dapat sewaktu-waktu terbakar, sehingga melepaskan karbon yang disimpannya ke udara. Sifatnya yang tidak tetap ini dinilai sebagai risiko yang cukup berat dalam melaksanakan *clean development mechanism* di bidang hutan; dan
- c. Kebocoran. Dalam hal menghindari deforestasi, pembatasan penggunaan hutan bias saja memaksa orang untuk menebang di area hutan lainnya, yang pada akhirnya akan melawan perlindungan penyimpanan karbon itu sendiri.

Risiko-risiko di atas membuat kegiatan proyek *clean development mechanism* di bidang kehutanan tidak populer, dan umumnya negara-negara fokus pada kegiatan di bidang energi. Dalam mekanisme *clean development mechanism* sendiri, proyek dalam sektor kehutanan yang dapat dilakukan hanya yang terkait dengan aforestasi dan reforestasi. Dengan pengakuan tersebut pun, hanya terdapat 1% proyek *clean development mechanism* yang bergerak di bidang kehutanan yang dimaksud.

⁹⁸ Anja Kollmuss, *et al.*, *Handbook of Carbon Offset Programs: Trading Systems, Funds, Protocol and Standards*, hlm. 51.

⁹⁹ Sebastian M. Scholz dan Martina Jung, “Forestry Projects under the Clean Development Mechanism and Joint Implementation: Rules and Regulations,” dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 74.

2.5 Penggunaan Lahan, Perubahan Penggunaan Lahan dan Kehutanan (*Land Use, Land-Use Change, and Forestry*)

Hingga saat ini, sebagian besar dari perhatian internasional yang diarahkan kepada perang terhadap perubahan iklim belum memadai dan utamanya fokus kepada sektor industri dan energi. Sektor pertanian, kehutanan, dan penggunaan lahan lainnya sejauh ini diperlakukan sebagai distraksi yang tidak diinginkan dari menangani emisi yang terkait dengan industri dan energi, dan tidak dilihat sebagai bagian integral dari masalah perubahan iklim yang mana harus dikembangkan solusi komprehensif baginya.¹⁰⁰ Memang dalam *clean development mechanism*, penggunaan lahan, perubahan penggunaan lahan, dan kehutanan (*land use, land use change, and forestry*/"LULUCF") telah diperhitungkan, namun itupun hanya terbatas pada aforestasi dan reforestasi yang memberikan kredit yang dapat digunakan hanya untuk suatu jangka waktu yang terbatas untuk memenuhi komitmen Kyoto Protocol.¹⁰¹ Konsep mengenai LULUCF baru diperkenalkan pada COP 3 di Kyoto, Jepang, yang akhirnya berbuah pada diadopsinya Kyoto Protocol. Diskusi tersebut dipenuhi dengan kurangnya pemahaman akan konsep tersebut dan tiadanya perkiraan yang dapat diandalkan mengenai emisi potensial dan yang ada dari sektor kehutanan. Hal ini mengakibatkan kebingungan dan pendapat yang saling berlawanan, dan sebagai hasilnya, keputusan yang diambil dalam Kyoto Protocol tidak jelas dan secara internal inkonsisten.¹⁰²

Informasi mengenai wilayah lahan dibutuhkan untuk memperkirakan stok karbon dan emisi serta penghapusan gas rumah kaca yang terkait LULUCF.¹⁰³ Seperti yang diamanatkan oleh Kyoto Protocol, Pasal 3 paragraf 4 mengatakan,

¹⁰⁰ Charlotte Streck, *et al.*, "Climate Change and Forestry: An Introduction," dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 3.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 6.

¹⁰² Eveline Trines, "History and Context of LULUCF in the Climate Regime," dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 33

¹⁰³ Jim Penman, *et al.*, *Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestry*, (Kanagawa: Institute for Global Environmental Strategies, 2003), hlm. 23.

“The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall, at its first session or as soon as practicable thereafter, decide upon modalities, rules and guidelines as to how, and which, additional human-induced activities related to changes in greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks in the agricultural soils and the land-use change and forestry categories shall be added to, or subtracted from, the assigned amounts for Parties included in Annex I, ...”¹⁰⁴

LULUCF menjadi bagian yang sangat penting dari usaha mengurangi emisi oleh karena hutan, melalui pertumbuhan pepohonan dan peningkatan karbon tanah, mengandung suatu bagian besar dari cadangan karbon pada tanah.¹⁰⁵ Keseluruhan kandungan karbon dari ekosistem hutan diperkirakan sekitar 638 Gt pada tahun 2005, yaitu melebihi jumlah karbon di seluruh atmosfer. Rata-rata, setengah dari total karbon pada ekosistem hutan ditemukan pada biomassa hutan dan kayu mati. Kegiatan manusia, melalui LULUCF, mempengaruhi perubahan pada stok karbon, antara kumpulan karbon dari ekosistem terestrial dan antara ekosistem terestrial dan atmosfer. Pengelolaan dan/atau konversi dari penggunaan lahan berpengaruh pada sumber dan kolam CO₂, CH₄ dan N₂O. Pada tahun 1990-an, deforestasi di negara tropis dan pertumbuhan kembali hutan pada zona hangat tetap menjadi faktor utama yang menyumbang emisi dan penghapusan gas rumah kaca.¹⁰⁶ Peran kegiatan LULUCF dalam memitigasi perubahan iklim telah lama diakui. Mitigasi diraih melalui kegiatan dalam sektor LULUCF, baik dengan meningkatkan penghapusan gas rumah kaca dari atmosfer atau mengurangi emisi dari sumber, dapat secara relatif efektif dalam biaya.

LULUCF merupakan suatu sektor inventarisasi gas rumah kaca yang meliputi emisi dan penghapusan gas rumah kaca yang dihasilkan dari penggunaan lahan, perubahan penggunaan lahan dan kegiatan kehutanan yang dilakukan langsung oleh

¹⁰⁴ UNFCCC, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Pasal 3 par. 4.

¹⁰⁵ UNFCCC, “Land Use, Land-Use Change and Forestry,” https://unfccc.int/methods_and_science/lulucf/items/4122.php, diakses pada 19 Desember 2011.

¹⁰⁶ Arnauld Brohe, *et al.*, *Carbon Markets: An International Business Guide*, hlm. 8.

manusia.¹⁰⁷ Ia memiliki dampak terhadap siklus karbon global dan hal ini dapat menambah atau menghapus karbon dioksida dari atmosfer, yang pada akhirnya turut berkontribusi terhadap perubahan iklim.¹⁰⁸ *Intergovernmental Panel on Climate Change* (“**IPCC**”) memperkirakan bahwa perubahan penggunaan lahan, seperti konversi hutan menjadi lahan pertanian, berkontribusi terhadap penambahan karbon di atmosfer tiap tahun, sama dengan emisi dari pembakaran batu bara dan produksi semen.¹⁰⁹ Keputusan ini membentuk peraturan bagaimana peserta Kyoto Protocol dengan komitmen pengurangan emisi untuk mengubah stok karbon dalam penggunaan lahan, perubahan penggunaan lahan dan kegiatan kehutanan. Wajib bagi negara-negara Annex I untuk mempertimbangkan perubahan stok karbon yang diakibatkan oleh deforestasi, reforestasi dan aforestasi; serta secara sukarela mempertimbangkan emisi dari pengelolaan hutan, lahan pertanian, dan revegetasi.¹¹⁰

Pilihan mitigasi umum dapat meliputi kegiatan terkait dengan hutan, seperti mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi, meningkatkan sequestrasi pada hutan baru atau lama, dan menggunakan bahan bakar kayu dan produk kayu sebagai pengganti batu bara dan bahan-bahan yang lebih intensif energi. Berbagai pilihan untuk memitigasi emisi gas rumah kaca juga terdapat pada sistem lahan lainnya. Contoh paling utama adalah pertanian, di mana pilihannya meliputi meningkatkan pangan dan pengelolaan penggarapan lahan, restorasi tanah organik yang dikeringkan untuk produksi pangan, dan restorasi lahan terdegradasi. Akan tetapi, isu-isu yang muncul dari kegiatan LULUCF adalah reversibilitas potensial dan sifat *non-permanence* dari stok karbonnya sebagai hasil dari kegiatan manusia; *leakage*; masalah sosial dan sosio-ekonomi, di mana masyarakat lokal bisa saja kehilangan akses penuh terhadap seluruh keuntungan yang disediakan oleh lahan ketika

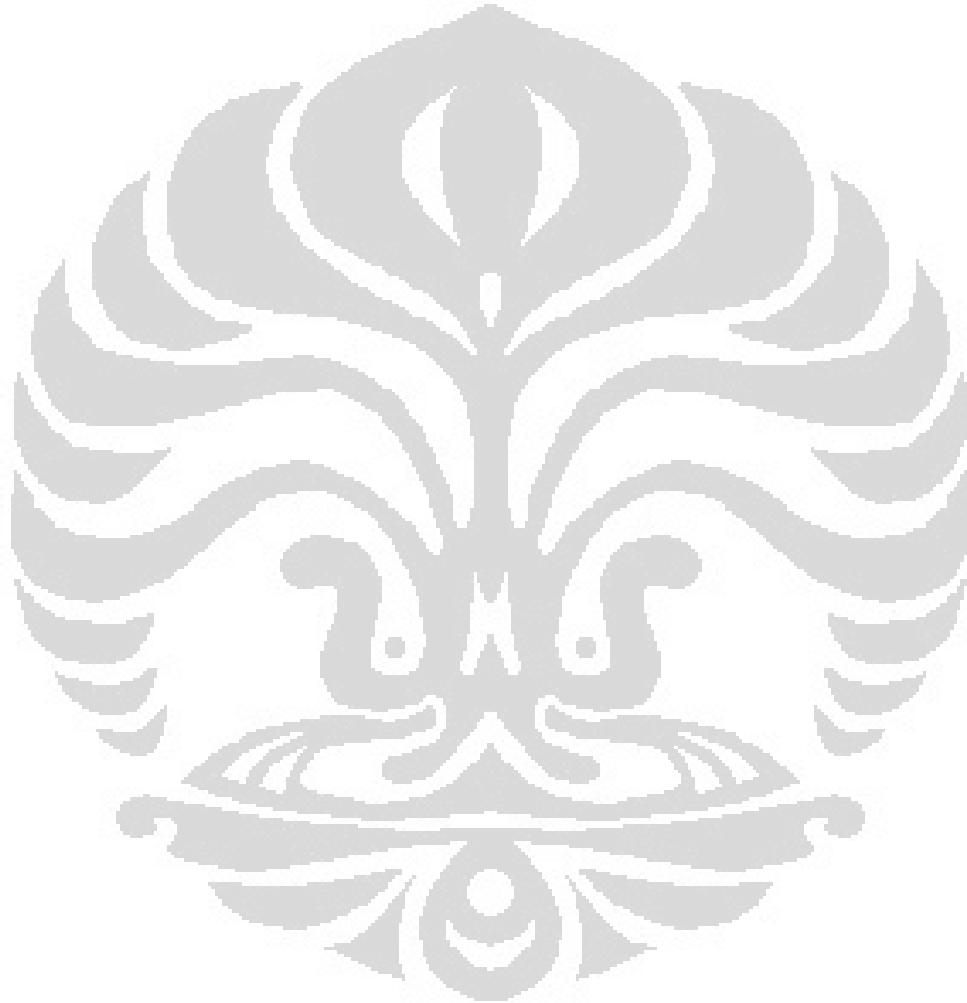
¹⁰⁷ Sebastian M. Scholz dan Martina Jung, “Forestry Projects under the Clean Development Mechanism and Joint Implementation: Rules and Regulations,” dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 71.

¹⁰⁸ Arnould Brohe, *et al.*, *Carbon Markets: An International Business Guide*, hlm. 17.

¹⁰⁹ Eveline Trines, “History and Context of LULUCF in the Climate Regime”, dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 34.

¹¹⁰ Charlotte Streck, *et al.*, “Climate Change and Forestry: An Introduction,” dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 4.

sekuestrasi karbon telah menjadi lebih penting dibandingkan penebangan kayu dan produksi makanan; gangguan seperti kebakaran hutan atau penyakit, atau perubahan lingkungan, termasuk perubahan iklim.¹¹¹



¹¹¹ Eveline Trines, "History and Context of LULUCF in the Climate Regime," dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 38.

BAB III

USAHA MENGURANGI EMISI MELALUI SEKTOR KEHUTANAN DALAM LINGKUP *KYOTO PROTOCOL* DAN *REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION*

3.1 Usaha Mengurangi Emisi Melalui Sektor Kehutanan dalam *Kyoto Protocol*

Meskipun komunitas ilmiah telah lama mengakui dampak signifikan dari LULUCF terhadap perubahan iklim, hukum dan pencipta kebijakan tertinggal di belakang.¹¹² Kyoto Protocol memusatkan perhatian pengurangan emisi gas rumah kaca pada bidang industri dan energi, menyisakan sedikit tempat untuk kehutanan.¹¹³ Hal ini disebabkan oleh karena hutan memiliki sifat khusus yang membuatnya sulit untuk diprediksi, apakah mengurangi emisi melalui kehutanan memiliki kemungkinan sukses yang tinggi atau tidak. Beberapa isu yang membuat negara-negara maju enggan berinvestasi dalam proyek pengurangan emisi melalui hutan adalah sebagai berikut:

- a. *Non-permanence*. Pepohonan dan beragam makhluk hidup yang berada di sekitarnya memiliki kemampuan yang tinggi dalam mensekuestrasi karbon di udara. Akan tetapi, mereka rentan terhadap hal-hal seperti kebakaran, hama, penebangan, yang apabila hal itu terjadi, akan membuat emisi dengan cepat kembali ke udara.¹¹⁴ Dari sudut pandang tertentu, pemeliharaan hutan demi mengurangi emisi tampak sia-sia, mengingat kemungkinan emisi tersebut dapat kembali ke udara;
- b. *Leakage* (kebocoran). Apabila suatu wilayah hutan ditutup demi melindunginya dari penebangan atau produksi, tidak tertutup kemungkinan

¹¹² Rose Andrew Clarke, "Moving the REDD Debate from Theory to Practice: Lessons Learned from the Ulu Masen Project," *Environmental and Development Journal*, 2010, hlm. 40.

¹¹³ Charlotte Streck, *et al.*, "Climate Change and Forestry: An Introduction," dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 3.

¹¹⁴ Johannes Ebeling, "Risks and Criticisms of Forestry-Based Climate Change Mitigation and Carbon Trading," dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 47.

- pengusaha akan pindah ke wilayah lain demi meneruskan usahanya.¹¹⁵ Akibatnya, terjadi kebocoran yang melemahkan usaha mengurangi emisi di wilayah yang dilindungi, sebab tetap terjadi pengeluaran emisi di wilayah lain;
- c. *Additionality*. Isu ini merupakan salah satu persyaratan pengurangan emisi di sektor kehutanan yang sulit untuk dipenuhi. Prinsip *additionality* menghendaki agar wilayah hutan yang akan dilindungi memang sudah bersifat mengurangi emisi meskipun tidak ada proyek perlindungan yang dikenakan terhadapnya;¹¹⁶
 - d. Isu terkait dengan kedaulatan negara atas sumber daya alamnya. Beberapa negara khawatir akan terdapat situasi yang mana negara tersebut terancam harus melakukan deforestasi apabila tidak terdapat dana tersedia untuk konservasi. Sebaliknya, terdapat pula anggapan bahwa badan hukum asing dapat membeli lahan di negara lain dengan tujuan konservasi alam, sehingga mengganggu rencana pengembangan nasional;¹¹⁷ dan
 - e. Isu sosial dan sosio-ekonomi. Hutan merupakan tempat tinggal dan mata pencaharian bagi masyarakat. Apabila kegiatan konservasi hutan membuat masyarakat tersebut tidak dapat lagi mencari pemasukan di sana, sulit untuk menyaksikan usaha mengurangi emisi oleh karena tidak adanya dukungan dari penduduk setempat.¹¹⁸

Isu-isu di atas membuat kehutanan tidak memiliki posisi utama dalam kegiatan mitigasi perubahan iklim. Meskipun begitu, Kyoto Protocol tetap memberikan tempat baginya, meskipun hanya terbatas pada aforestasi, reforestasi, dan deforestasi. Kyoto Protocol mengatur,

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 49.

¹¹⁶ Sebastian M. Scholz dan Martina Jung, "Forestry Projects under the Clean Development Mechanism and Joint Implementation: Rules and Regulations," dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 76.

¹¹⁷ Eveline Trines, "History and Context of LULUCF in the Climate Regime," dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 38.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 38.

“The net changes in greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks resulting from direct human-induced land-use change and forestry activities, limited to afforestation, reforestation and deforestation since 1990, measured as verifiable changes in carbon stocks in each commitment period, shall be used to meet the commitments under this Article of each Party included in Annex I. The greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks associated with those activities shall be reported in a transparent and verifiable manner and reviewed in accordance with Articles 7 and 8.”¹¹⁹”

Itupun hanya 1% dari seluruh sektor ekonomi yang dipertimbangkan oleh Kyoto Protocol untuk mengurangi emisi.¹²⁰ Aforestasi merupakan kegiatan penggundulan hutan, yang oleh karenanya berkaitan erat dengan reforestasi, yaitu kegiatan untuk mengembalikan hutan yang telah gundul tersebut.¹²¹ Sedangkan deforestasi merupakan kegiatan penggundulan hutan yang berkaitan erat dengan LULUCF. Perubahan penggunaan lahan mengubah status suatu hutan menjadi bukan hutan, sehingga mengurangi luas hutan dengan cukup signifikan.

Proyek-proyek pengurangan emisi mendapat tempat dalam *joint implementation*. Akibatnya, tidak terdapat perubahan yang berarti dalam pengurangan emisi, sebab *joint implementation* hanya diterapkan di sesama negara Annex I. Sedangkan negara-negara berkembang memiliki hutan-hutan terbesar di dunia. Isu aforestasi dan reforestasi sendiri ditempatkan dalam *clean development mechanism*, yang hingga saat ini telah memenuhi persyaratan 1%-nya dari seluruh kegiatan *clean development mechanism*. Per Desember 2011, terdapat 35 proyek aforestasi-reforestasi yang terdaftar di UNFCCC dari tiga ribu lebih proyek *clean development* lainnya.¹²²

Lebih lanjut mengenai proyek aforestasi-reforestasi dalam *clean development mechanism*, sifat *non-permanence* dari hutan memberikan mekanisme yang berbeda

¹¹⁹ UNFCCC, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Pasal 3 par. 3.

¹²⁰ Ingrid Bamsley, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous People*, (Yokohama: United Nations University, Institute of Advanced Studies, 2009), hlm. 19.

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 55.

¹²² UNFCCC, “Registered Projects,” <http://cdm.unfccc.int/Projects/registered.html>, diakses pada 19 Desember 2011.

dalam menerbitkan karbon dari proyek-proyek tersebut. Tidak seperti kegiatan *clean development mechanism* lainnya, kredit karbon yang diterbitkan dari proyek aforestasi-reforestasi bersifat sementara, dan ketika jangka waktunya habis, harus segera diganti dengan kredit karbon permanen dari proyek lainnya.¹²³ Kelemahan ini membuat kredit karbon dari proyek aforestasi-reforestasi memiliki harga yang lebih murah dibandingkan dengan harga dari proyek lainnya, membuatnya tidak dapat bersaing di pasar karbon.¹²⁴ Demikianlah mengapa hutan luput dari usaha mengurangi emisi dunia.

3.2 Isu Deforestasi dan Degradasi Hutan dalam Usaha Mengurangi Emisi Dunia dan Lahirnya *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*

Hutan tropis menutupi 15% permukaan dunia dan mengandung sekitar 25% karbon dalam *biosphere* terestrial.¹²⁵ Tetapi hutan tersebut dengan cepat mengalami degradasi dan dideforestasi yang mengakibatkan emisi memerangkap karbon dioksida dalam atmosfer. Sekitar 13 juta hektar hutan dikonversi menjadi penggunaan lahan lain tiap tahun. Hilangnya hutan ini bertanggung jawab atas seperlima emisi karbon dunia, menjadikan perubahan penggunaan lahan kontributor terbesar kedua terhadap pemanasan global.¹²⁶ Hutan, oleh karenanya, memainkan peran penting dalam segala usaha memerangi perubahan iklim dan memelihara keseimbangan lingkungan di bumi.¹²⁷

Sumber daya hutan secara langsung menunjang 90% kehidupan 1,2 milyar orang yang hidup dalam kemiskinan dan merupakan rumah bagi hamper 90% keragaman makhluk hidup. Masyarakat lokal bergantung pada hutan sebagai sumber

¹²³ Johannes Ebeling, "Risks and Criticisms of Forestry-Based Climate Change Mitigation and Carbon Trading," dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 47-48.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Charlie Parker, *et al.*, *The Little REDD Book*, hlm. 12.

¹²⁶ Rose Andrew Clarke, "Moving the REDD Debate from Theory to Practice: Lessons Learned from the Ulu Masen Project," hlm. 38.

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 39.

bahan bakar, pangan, obat-obatan dan rumah. Hilangnya hutan usaha mengurangi kemiskinan. Perubahan iklim akan paling mempengaruhi mereka yang miskin dan mengurangi laju deforestasi akan membantu membangun ketahanan terhadap dampak iklim.¹²⁸

Pada skala global, hutan menyediakan layanan ekosistem yang esensial di luar penyimpanan karbon, seperti perlindungan persediaan air, regulasi arus air, dan daur ulang nutrisi.¹²⁹ Pertumbuhan hutan tua juga menelan karbon dioksida dari atmosfer, ia meng-*offset* emisi yang diakibatkan oleh manusia. Melindungi hutan tropis memiliki efek pendingin dengan mengurangi emisi karbon dan mempertahankan penguapan tingkat tinggi dari payung hutan.¹³⁰

Penyebab deforestasi beragam dan kompleks dari negara ke negara. Tekanan lokal datang dari masyarakat yang menggunakan hutan sebagai sumber pangan, bahan bakar, dan lahan pertanian. Tekanan kemiskinan dan populasi dapat mengarah pada hilangnya tutupan hutan, memerangkap masyarakat dalam kemiskinan tetap. Sementara jutaan orang lainnya masih menebang pepohonan untuk menghidupi keluarga. Penyebab utama deforestasi saat ini adalah pertanian berskala besar yang didorong oleh permintaan konsumen. Permintaan akan kayu juga turut mendorong deforestasi dan oleh karenanya berkontribusi terhadap emisi dari perubahan penggunaan lahan.¹³¹ Degradasi hutan sendiri, yaitu perubahan gradual yang memberi pengaruh buruk pada kapasitas produksi hutan, turut melepaskan karbon ke udara, namun dalam kecepatan yang perlahan-lahan dan seringnya oleh karena mengecilnya atau membusuknya hutan.¹³²

¹²⁸ Charlie Parker, *et al.*, *The Little REDD Book*, hlm. 12.

¹²⁹ Ingrid Bamsley, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous People*, hlm. 6.

¹³⁰ Charlie Parker, *et al.*, *The Little REDD Book*, hlm. 13.

¹³¹ Ingrid Bamsley, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous People*, hlm. 7-8.

¹³² Rose Andrew Clarke, "Moving the REDD Debate from Theory to Practice: Lessons Learned from the Ulu Masen Project," hlm. 39.

Sesungguhnya, ketika dilaksanakan negosiasi pembentukan Kyoto Protocol pada tahun 1997, telah diwacanakan penyusunan suatu mekanisme yang dapat mengatur pengurangan emisi melalui deforestasi dan degradasi hutan. Hanya saja, wacana tersebut akhirnya dikeluarkan dari kesepakatan akhir, utamanya karena belum terdapat teknologi yang mumpuni untuk menghitung stok karbon hutan, mengawasi deforestasi dan menghitung pengurangan emisi.¹³³ Selain itu pengetahuan para peserta mengenai LULUCF juga masih belum memadai.¹³⁴

Pasal 7 dari UNFCCC mengatur mengenai *Conference of the Parties*, yang menyatakan,

“The Conference of the Parties, as the supreme body of this Convention, shall keep under regular review the implementation of the Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt, and shall make, within its mandate, the decisions necessary to promote the effective implementation of the Convention. To this end, it shall:

- (a) Periodically examine the obligations of the Parties and the institutional arrangements under the Convention, in the light of the objective of the Convention, the experience gained in its implementation and the evolution of scientific and technological knowledge;*
- (b) Promote and facilitate the exchange of information on measures adopted by the Parties to address climate change and its effects, taking into account the differing circumstances, responsibilities and capabilities of the Parties and their respective commitments under the Convention;*
- (c) Facilitate, at the request of two or more Parties, the coordination of measures adopted by them to address climate change and its effects, taking into account the differing circumstances, responsibilities and capabilities of the Parties and their respective commitments under the Convention;*
- (d) Promote and guide, in accordance with the objective and provisions of the Convention, the development and periodic refinement of comparable methodologies, to be agreed on by the Conference of the Parties, inter alia, for preparing*

¹³³ *Ibid.*, hlm. 41.

¹³⁴ Eveline Trines, “History and Context of LULUCF in the Climate Regime,” dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 33.

inventories of greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks, and for evaluating the effectiveness of measures to limit the emissions and enhance the removals of these gases;

- (e) Assess, on the basis of all information made available to it in accordance with the provisions of the Convention, the implementation of the Convention by the Parties, the overall effects of the measures taken pursuant to the Convention, in particular environmental, economic and social effects as well as their cumulative impacts and the extent to which progress towards the objective of the Convention is being achieved;*
- (f) Consider and adopt regular reports on the implementation of the Convention and ensure their publication;*
- (g) Make recommendations on any matters necessary for the implementation of the Convention;...¹³⁵”*

Berangkat dari dasar tersebut, pada COP 11 di Montreal tahun 2005, Papua Nugini dan Kosta Rika, didukung oleh delapan negara lainnya, melemparkan wacana untuk mengurangi emisi yang diakibatkan oleh deforestasi di negara-negara berkembang. Penawaran tersebut menerima dukungan besar dari para peserta dan COP membentuk suatu kelompok dan kemudian memulai suatu proses selama dua tahun untuk mempelajari pilihan-pilihan yang terdapat dalam usaha tersebut. Keputusan ini mendorong berbagai negara dan pengamat untuk menyampaikan proposal dan rekomendasi untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dari deforestasi dan degradasi hutan.¹³⁶ Isu-isu utama¹³⁷ meliputi:

- a. penyebab deforestasi;
- b. kebijakan REDD, meliputi kerjasama bilateral dan multilateral;
- c. cara-cara menyediakan insentif untuk REDD, meliputi pendanaan dan mekanisme; dan
- d. isu teknis terkait dengan pengukuran REDD dan menerapkan kebijakan REDD.

¹³⁵ UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Pasal 7, paragraf 2, poin (a) – (g).

¹³⁶ Charlie Parker, *et al.*, *The Little REDD Book*, hlm. 13-14

¹³⁷ Ingrid Barnsley, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous People*, hlm. 22.

Isu teknis yang disebutkan meliputi ketersediaan dan kecukupan data mengenai luas hutan dunia dan tingkat deforestasinya, dan data serta metode untuk memperkirakan perubahan dalam jumlah karbon yang disimpan di hutan (stok karbon).¹³⁸

Pada tahun 2007, COP 13 di Bali melahirkan Bali Action Plan yang menyepakati REDD sebagai usaha mengurangi emisi setelah tahun 2012, yaitu ketika periode komitmen pertama Kyoto Protocol berakhir. Keputusan ini diamini oleh banyak pihak dan sepertinya memiliki titik cerah dalam perjalanannya.¹³⁹ *Bali Action Plan* mengatakan,

“Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries.”¹⁴⁰

Para peneliti dan pencipta kebijakan juga sepakat bahwa untuk mencapai target pengurangan emisi yang diperlukan, yaitu 25-40 persen di bawah tingkat 1990 pada tahun 2020, secara realistis tidak dapat terjadi apabila REDD tidak diterapkan dalam kerangka perubahan iklim internasional.¹⁴¹

Seiring dengan berjalannya waktu, REDD berkembang menjadi REDD+. Simbol “+” terkait dengan konservasi dan peningkatan stok karbon. Mekanisme REDD di masa depan memiliki potensi untuk memberikan hasil yang lebih. REDD dapat secara bersamaan menanggapi perubahan iklim dan kemiskinan, serta memelihara keragaman hayati dan mempertahankan layanan ekosistem vital.¹⁴² Meskipun keuntungan-keuntungan tersebut nyata dan merupakan pertimbangan penting, pertanyaan krusialnya adalah hingga sejauh mana dilibatkannya tujuan

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*, hlm. 38.

¹⁴⁰ UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on Its Thirteenth Session, Held in Bali from 3 to 15 December 2007*, FCCC/CP/2007/6/Add.1.

¹⁴¹ Rose Andrew Clarke, “Moving the REDD Debate from Theory to Practice: Lessons Learned from the Ulu Masen Project,” hlm. 38.

¹⁴² Ingrid Barnsley, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous People*, hlm. 12.

pengembangan dan konservasi akan mendorong kesuksesan kerangka REDD di masa depan, atau apakah ia justru akan mempersulit dan karenanya mungkin menghambat negosiasi REDD yang sedang berjalan.¹⁴³

COP 15 di Copenhagen pada tahun 2009 diharapkan dapat menyepakati instrumen REDD yang akan ditetapkan setelah periode komitmen pertama berakhir. Negosiasi difokuskan pada penerus Kyoto Protocol dan bagaimana REDD akan beroperasi setelah tahun 2012. Terlepas dari semangatnya, yang awalnya tampak seperti suatu niat politis yang masuk akal dan perhatian internasional yang tidak pernah ada sebelumnya, konferensi tersebut gagal mencapai hasil yang memuaskan. Bukannya menghasilkan suatu perjanjian pasca-2012 yang mengikat secara hukum, COP 15 justru mengadopsi suatu persetujuan yang ditandatangani oleh 28 negara (*Copenhagen Accord*). Selain itu, persetujuan tersebut tidak diterima sebagai suatu dokumen PBB resmi, melainkan hanya dicatat oleh COP dari UNFCCC. Perlu diakui bahwa Copenhagen Accord memang merujuk pada REDD, yang mana ia menyebutkan '*immediate establishment of a mechanism including REDD-Plus*',¹⁴⁴ namun oleh karena ia jatuh di luar proses resmi UNFCCC, timbul ketidakpastian mengenai bagaimana suatu mekanisme dapat dibentuk dan bagaimana dana yang telah dikumpulkan akan dikelola. Hasilnya, COP 15 lebih dilihat sebagai suatu kegagalan bagi REDD dan kerangka perubahan iklim yang lebih luas.¹⁴⁵ Walaupun ada hal baik yang dapat ditarik dari COP 15 tersebut, Copenhagen Accord berhasil meningkatkan kesadaran mengenai betapa pentingnya isu deforestasi dalam mitigasi perubahan iklim.¹⁴⁶

¹⁴³ Charlie Parker, *et al.*, *The Little REDD Book*, hlm. 13.

¹⁴⁴ UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on Its Fifteenth Session, Held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009*, FCCC/CP/2009/11/Add.1.

¹⁴⁵ Rose Andrew Clarke, "Moving the REDD Debate from Theory to Practice: Lessons Learned from the Ulu Masen Project," hlm. 38.

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 39

3.3 Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*)

Seiring dengan berkembangnya REDD, terdapat opini-opini berbeda mengenai ruang lingkup dari mekanismenya. Meskipun terdapat kesepakatan luas bahwa REDD harus berbentuk sukarela dan hanya berlaku bagi negara-negara berkembang, perdebatan yang patut dipertimbangkan tersisa mengenai kegiatan apa saja yang boleh dilakukan. Keadaan ini dimulai dengan perdebatan apakah hanya deforestasi ataukah degradasi hutan juga harus dilibatkan. Walaupun sering dipertimbangkan secara bersamaan, keduanya merupakan dua proses yang berbeda yang berasal dari pendorong berbeda dan memiliki dampak stok karbon yang berbeda pula. Deforestasi sering diakibatkan oleh konversi penggunaan lahan untuk pertanian dan menurut IPCC telah terjadi di mana terdapat kurang dari 10% tutupan pohon. Degradasi hutan diakibatkan oleh tebang pilih, panen kayu bakar dan faktor lingkungan lokal yang menghasilkan pengurangan hutan secara perlahan-lahan. Meskipun pengurangan emisi potensial dari degradasi tinggi dan usaha melawannya dapat lebih efektif dalam biaya, ia menimbulkan tantangan dalam hal pengawasan. Teknologi satelit merupakan alat utama untuk mengukur tutupan hutan, dan alat tersebut tidak lebih efektif dalam mengukur degradasi hutan dibandingkan deforestasi. Selain itu, banyak pula yang bertanya apakah pengurangan emisi dari degradasi hutan dapat dihitung secara nyata. Namun kini telah terdapat kesepakatan umum bahwa metodologi pengawasan telah membaik dan hasilnya degradasi hutan sebaiknya dimasukkan dalam kerangka REDD.¹⁴⁷

Selama 2009, REDD+ telah meraih sorotan yang signifikan dalam negosiasi UNFCCC, yaitu mengurangi emisi melalui pengelolaan berkelanjutan dari hutan, peningkatan stok karbon hutan, reforestasi dan aforestasi dalam mekanismenya. Kegiatan-kegiatan REDD+ dapat dibagi menjadi tiga fase:

- a. Fase 1: Pengembangan strategi nasional atau rencana aksi, kebijakan dan langkah-langkah, dan pembentukan kapasitas;

¹⁴⁷ Rose Andrew Clarke, "Moving the REDD Debate from Theory to Practice: Lessons Learned from the Ulu Masen Project," hlm. 42.

- b. Fase 2: Penerapan kebijakan dan langkah-langkah nasional serta strategi nasional atau rencana aksi yang dapat melibatkan pembentukan kapasitas, teknologi, pengembangan dan pengalihan dan kegiatan uji coba berbasis hasil lebih lanjut; dan
- c. Fase 3: Kegiatan berbasis hasil diukur, dilaporkan, dan diverifikasi.¹⁴⁸

Kemungkinan dilibatkannya reforestasi dan pengelolaan hutan dalam REDD terbukti kontroversial ketika beberapa negara dan masyarakat khawatir mekanisme tersebut dapat memberikan insentif bagi konversi hutan primer menjadi perkebunan.¹⁴⁹ Selain itu, terdapat beberapa isu dalam pembentukan mekanisme REDD yang membuatnya belum dapat ditetapkan hingga sekarang.

3.3.1 Tingkat Referensi (*Reference Level*)

Masih diperdebatkan mengenai bagaimana cara menetapkan *baseline* atau tingkat emisi referensi yang relevan terhadap pengurangan mana yang akan diukur, meliputi jangka waktu periode referensi dan segala keadaan dan pendekatan nasional yang spesifik.¹⁵⁰ Mengenai tingkat referensi (*reference level*), penggunaan kerangka nasional di atas sub-nasional telah menarik dukungan yang signifikan. Para pendukungnya menekankan efisiensi yang meningkat dan berkurangnya *leakage* dari pendekatan nasional, sementara yang tidak sepakat menekankan pada keuntungan dari model sub-nasional dalam konteks pemerintah pusat memiliki kapasitas minimal untuk mengelola sistem akuntansi karbon nasional. Posisi ini menunjukkan petunjuk indikatif akan REDD yang disepakati di Bali, yaitu kegiatan uji coba sebaiknya membentuk suatu langkah menuju perkembangan dari pendekatan nasional. Dalam

¹⁴⁸ UN-REDD Programme, *The UN-REDD Programme Strategy 2011-2015*, (Swiss: UN-REDD Programme, 2011), hlm. 3.

¹⁴⁹ Rose Andrew Clarke, "Moving the REDD Debate from Theory to Practice: Lessons Learned from the Ulu Masen Project," hlm. 42-43.

¹⁵⁰ Ingrid Bamsley, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous People*, hlm. 25.

hal *baseline* atau skenario rujukan, tingkat emisi historis secara umum diutamakan dibandingkan perkiraan proyeksi.¹⁵¹

3.3.2 Pendanaan

Pendanaan mewakili elemen lain yang belum diselesaikan dalam REDD. Proposal negara-negara terbagi antara sistem berbasis dana, pemanfaatan pasar karbon, atau kombinasi dari keduanya. Dana dianggap lebih tepat untuk persiapan, kegiatan percobaan dan pembentukan kapasitas, mengingat keuntungan yang masih dipertanyakan dari tindakan-tindakan tersebut. Pasar karbon dianggap menyediakan potensi pendanaan yang lebih besar dan konsistensi yang meningkat untuk jangka panjang. Suatu kombinasi dari sumber yang berbeda mengenai pendanaan selama fase-fase berbeda dari REDD, dengan dana beralih kepada pasar karbon dengan fase penerapan penuh, tampaknya akan menjadi mekanisme yang dipilih.¹⁵²

Penawaran kunci mengenai peralatan kebijakan dan pendanaan¹⁵³ meliputi:

- a. mekanisme berbasis pasar dan terkait dengan pasar, seperti:
 - i. dimasukkannya proyek REDD ke dalam *clean development mechanism* dan joint implementation; atau
 - ii. penetapan mekanisme perdagangan REDD, terpisah dari *clean development mechanism* dan joint implementation dengan jumlah pengurangan emisi negara maju dapat diturunkan dari REDD; atau
 - iii. pengenalan unit perdagangan emisi baru untuk digunakan oleh negara maju dalam sebagian pemenuhan target emisi mereka;
- b. mekanisme pendanaan non-pasar, seperti:
 - i. pembelian wajib dari proporsi tiap target emisi negara maju (dibandingkan alokasi bebas), dengan pemasukannya digunakan untuk mendukung REDD dan kegiatan lainnya; atau

¹⁵¹ Rose Andrew Clarke, "Moving the REDD Debate from Theory to Practice: Lessons Learned from the Ulu Masen Project," hlm. 43.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Ingrid Barnsley, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous People*, hlm. 22-23.

- ii. pembentukan suatu mekanisme pendanaan atau dana, dikaitkan dengan UNFCCC, untuk memberikan akses, baik langsung maupun tidak, untuk mendanai kegiatan-kegiatan REDD;
- c. komitmen sederhana negara maju untuk mengurangi emisi mereka melalui sektor kehutanan domestic dengan kredit diterbitkan untuk tiap karbon dioksida yang dihindari; dan
- d. fokus pada kapasitas domestic (kemampuan teknis dan institusi) yang diperlukan untuk menerapkan dan mengawasi kegiatan REDD.

3.3.3 Distribusi

Suatu isu ekuitas pusat terkait dengan REDD adalah menentukan negara-negara berkembang mana yang seharusnya menerima keuntungan. Konsep REDD, berdasarkan pada mengukur pengurangan tingkat deforestasi, menghargai mereka dengan tingkat deforestasi yang tinggi secara historis. Negara-negara yang memiliki tingkat deforestasi relatif rendah menerima keuntungan sedikit dan sebaliknya memiliki insentif untuk meningkatkan deforestasi yang mengarah pada REDD sehingga lajunya nanti dapat dikurangi dan meningkatkan kredit karbon yang diterbitkan. Suatu solusi yang ditawarkan terkait dengan isu distribusi ini adalah dengan memanfaatkan *baseline* historis global terhadap tingkat nasional. Solusi lainnya adalah dengan menciptakan dana stabilisasi untuk mendukung negara-negara dengan tingkat deforestasi yang rendah.¹⁵⁴

3.3.4 Pengukuran, Pelaporan, dan Verifikasi (*Measuring, Reporting, and Verification*)

Isu ini merupakan salah satu masalah yang krusial untuk diselesaikan dalam membentuk kerangka REDD. Pengukuran, pelaporan, dan verifikasi (“**MRV**”) meliputi bagaimana cara memperhitungkan dan mengawasi perubahan dalam wilayah hutan, dihubungkan dengan stok karbon dan emisi gas rumah kaca, perubahan

¹⁵⁴ Rose Andrew Clarke, “Moving the REDD Debate from Theory to Practice: Lessons Learned from the Ulu Masen Project,” hlm. 43.

bertahap akibat pengelolaan hutan berkelanjutan, pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan.¹⁵⁵

Isu-isu di atas merupakan perdebatan dalam menyelesaikan kerangka REDD. Masalah definisi juga belum dirampungkan terkait dengan istilah kunci seperti ‘hutan’ dan ‘deforestasi’, hingga saat ini belum didefinisikan. Namun terlepas dari banyaknya isu yang harus diselesaikan, dapat dilihat bahwa konsep REDD bukan lagi suatu fenomena baru dan telah berkembang pesat sejak pengenalannya. Selain itu, kriteria apa saja yang harus digunakan untuk mengevaluasi efektivitas segala tindakan yang terkait dengan REDD.¹⁵⁶

Beberapa penelitian menyimpulkan bahwa melaksanakan REDD di negara-negara berkembang merupakan cara yang efektif biaya untuk mengurangi emisi gas rumah kaca, hingga membantu mitigasi perubahan iklim. Meskipun negara-negara berkembang tidak memiliki kewajiban mengurangi emisi seperti negara maju, mengurangi dampaknya tentu merupakan kepentingan seluruh umat manusia. Selain efektif dari segi biaya, beberapa pendapat juga mengatakan bahwa kegiatan REDD dapat menyediakan suatu sumber pemasukan tambahan untuk pemerintah, yang mana pembayaran diterima secara langsung atau bentuk pemasukan lainnya yang diturunkan secara tidak langsung. Kegiatan REDD juga harus menyediakan pemasukan atau bentuk lainnya yang menunjang masyarakat lokal yang bergantung pada hutan.¹⁵⁷

Hanya saja, terlepas dari segala keuntungannya, REDD juga dapat membawa serangkaian risiko. Jumlah yang signifikan dari hutan dunia dimiliki oleh negara-negara dan sebagian besar berada di bawah kendali negaranya masing-masing. Keputusan pemerintah mengenai zonasi penggunaan lahan dan pengelolaan hutan

¹⁵⁵ Ingrid Barnsley, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous People*, hlm. 25.

¹⁵⁶ Rose Andrew Clarke, “Moving the REDD Debate from Theory to Practice: Lessons Learned from the Ulu Masen Project,” hlm. 43.

¹⁵⁷ Ingrid Barnsley, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous People*, hlm. 31.

seringnya tidak mempertimbangkan hak masyarakat lokal yang tinggal di wilayah tersebut, khususnya jika menyangkut kepentingan nasional atau kesempatan dalam memperoleh keuntungan finansial.¹⁵⁸

3.4 Badan Pelaksana Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation

3.4.1 World Bank

Terdapat beberapa badan yang telah dibentuk dan menyediakan mekanisme pendanaan untuk membiayai kegiatan percobaan REDD. Salah satu pelopornya adalah World Bank dengan beberapa inisiatifnya. Salah satu dari inisiatifnya adalah *Strategic Climate Fund* yang diluncurkan pada tahun 2007 dan difinalisasi pada tahun 2008. Inisiatif ini meliputi suatu program investasi hutan pada akhir 2008. Program tersebut bertujuan menggerakkan dana untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan serta mendorong pengelolaan hutan berkelanjutan yang lebih baik. World Bank menyatakan bahwa program investasi hutan ini akan dikembangkan pada basis konsultasi yang luas dan transparan dengan mempertimbangkan strategi prioritas negara terkait untuk mengatasi deforestasi dan degradasi hutan. Inisiatif kedua dari World Bank adalah *Forest Carbon Partnership Facility* yang diluncurkan pada Desember 2007 untuk membantu negara-negara berkembang mengembangkan kapasitas dalam melaksanakan kegiatan REDD dan untuk menguji program bagi proyek insentif berbasis performa di beberapa negara. Beberapa negara yang akan didanai dalam fasilitas ini adalah Bolivia, Kosta Rika, Republik Demokrasi Kongo, Gabon, Ghana, Guyana, Kenya, Laos, Liberia, Madagaskar, Meksiko, Nepal, Panama dan Vietnam.¹⁵⁹

3.4.2 UN-REDD Programme

Badan lainnya adalah United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (“**UN-REDD Programme**”)

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 37.

¹⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 27-28

yang diluncurkan pada September 2008. Ia bertujuan memerangi perubahan iklim dengan menciptakan insentif untuk mengatasi deforestasi.¹⁶⁰ Ia bermaksud untuk membangun konsensus dan pengetahuan akan REDD+ serta menyediakan kesempatan dialog antara pemerintah, organisasi masyarakat sipil dan ahli-ahli teknis untuk memastikan usaha REDD+ didasarkan pada sains dan mempertimbangkan pandangan dan kebutuhan seluruh *stakeholder*.¹⁶¹ Program ini ingin memastikan kerjasama internasional dan menyediakan dukungan bagi negara-negara berkembang dalam mengembangkan kapasitas untuk merencanakan dan menerapkan langkah-langkah REDD, sehingga mekanisme yang digunakan dapat menghasilkan pengurangan emisi gas rumah kaca yang signifikan. Praktik UN-REDD Global Programme dibagi menjadi tujuh wilayah kerja,¹⁶² yaitu:

- a. MRV dan pengawasan;
- b. Kerjasama dengan masyarakat setempat, sipil, dan *stakeholder* lainnya;
- c. Keuntungan ganda;
- d. Pengelolaan, koordinasi dan komunikasi pengetahuan;
- e. Pengelolaan REDD+ nasional;
- f. Sistem pembagian keuntungan yang adil; dan
- g. Transformasi sektoral.

UN-REDD Programme dikoordinasikan oleh Food and Agriculture Organization of the United Nations (“FAO”), UN Development Programme (“UNDP”), dan UN Environment Programme (“UNEP”).¹⁶³ Hingga November 2010, UN-REDD Programme telah mengantongi dana sebesar 112,5 juta Dolar AS yang disumbangkan oleh Norwegia, Denmark, dan Spanyol untuk membiayai kegiatan-kegiatan REDD.¹⁶⁴ Negara-negara yang akan menerima bantuan awal ini terdiri dari

¹⁶⁰ UN-REDD Programme, *The UN-REDD Programme Strategy 2011-2015*, hlm. 1.

¹⁶¹ UN-REDD Programme, “Global Activities,” <http://www.un-redd.org/AboutUNREDDProgramme/GlobalActivities/tabid/5957/Default.aspx>, diakses pada 5 Januari 2012.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ UN-REDD Programme, *The UN-REDD Programme Strategy 2011-2015*, hlm. 1.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 20.

Bolivia, Republik Demokrasi Kongo, Indonesia, Panama, Papua Nugini, Paraguay, Tanzania, Vietnam, dan Zambia.¹⁶⁵

Terkait dengan tiga fase REDD+, UN-REDD Programme telah aktif dalam fase 1 dan memberikan dukungan teknis serta pendanaan bagi pengembangan strategi REDD+ nasional dalam negara-negara uji coba. Sementara beberapa fase bergantung pada masing-masing negara, dan banyak negara yang kemungkinan besar akan tetap berada di fase 1 untuk beberapa saat, terdapat peran yang jelas bagi UN-REDD Programme dalam fase 2, dalam hal pengembangan kapasitas lebih lanjut serta penguatan kebijakan dan institusional. Pembayaran berbasis performa adalah hal baru dari segi sifat dan skala, serta membutuhkan analisa dan konsultasi yang hati-hati. FAO, UNDP dan UNEP telah ditempatkan untuk konsultasi dan menawarkan dukungan untuk negara-negara.¹⁶⁶

Adapun dalam strategi 2011-2015, UN-REDD Programme memiliki suatu visi, yaitu agar negara-negara berkembang telah mengurangi emisi hutan dan lahan mereka secara signifikan sebagai hasil insentif dari mekanisme REDD+ berbasis performa, dan juga meraih tujuan pengembangan nasional dalam bentuk yang berkelanjutan dan seimbang. Terkait dengan visi, UN-REDD Programme bermisi mendukung usaha negara-negara untuk mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan melalui strategi REDD+ nasional yang meningkatkan sektor kehutanan mereka supaya berkontribusi bagi kemaslahatan manusia dan memitigasi perubahan iklim. Strategi 2011-2015 ini bertujuan mendorong elaborasi dan penerapan Strategi REDD+ Nasional untuk mencapai kesiapan REDD+, meliputi transformasi penggunaan lahan dan pengelolaan hutan berkelanjutan serta pembayaran berbasis performa.¹⁶⁷

¹⁶⁵ UN-REDD Programme, "National Programmes," <http://www.un-redd.org/AboutUNREDDProgramme/NationalProgrammes/tabid/584/Default.aspx>, diakses pada 5 Januari 2012.

¹⁶⁶ UN-REDD Programme, *The UN-REDD Programme Strategy 2011-2015*, hlm. 3.

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 6.

3.5 Pelaksanaan *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*

Hingga saat ini, kegiatan REDD telah dilaksanakan di berbagai negara berkembang, mulai dari Brazil, Indonesia, hingga Madagaskar.¹⁶⁸ Kegiatan-kegiatan tersebut didanai oleh negara-negara maju dan juga World Bank. Berikut adalah kegiatan-kegiatan REDD di berbagai negara yang sedang berjalan:

a. Brasil

Pada Desember 2007, pemerintah provinsi Amazonas di Brasil bersama dengan pemerintah provinsi Aceh, Papua dan Papua Barat, Indonesia, menandatangani sebuah deklarasi yang menyepakati moratorium terhadap penebangan kayu di daerah masing-masing dengan tujuan melindungi hutan. Selain itu, Brasil juga telah menerapkan beberapa kegiatan REDD lainnya, seperti:

i. BNDES

Proyek ini dimulai pada Mei 2008. National Economic and Social Development Bank yang dijalankan oleh pemerintah mengumumkan bahwa mereka akan menetapkan suatu ‘dana donasi internasional’ untuk menjaga hutan Amazon. Dana tersebut lebih dikenal sebagai Amazon Fund dan meliputi kegiatan-kegiatan yang terkait dengan konservasi hutan dan pengembangan berkelanjutan.

ii. *Sustainable Amazonas Foundation and partners*

Proyek ini dimulai pada Juli 2008. *Juma Sustainable Development Reserve RED Project* direncanakan untuk suatu wilayah hutan tropis di Amazonas, Brasil. Proyek ini dijalankan oleh *Sustainable Amazonas Foundation* dengan serangkaian mitra, meliputi pemerintah provinsi, *Institute for Conservation and Sustainable Development of Amazonas* dan *Marriott International*. Lebih lanjut, proyek ini merupakan bagian dari suatu strategi yang lebih luas yang dikembangkan oleh pemerintah provinsi untuk menghentikan deforestasi dan mendorong

¹⁶⁸ Ingrid Barnsley, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous People*, hlm. 61.

pengembangan berkelanjutan. Proyek ini melibatkan pembentukan suatu Wilayah Lindung untuk Pemanfaatan Berkelanjutan dalam suatu wilayah yang akan dideforestasi. Diperkirakan proyek ini dapat mengurangi emisi hingga 253.017.111 ton CO₂.

b. Indonesia

Pada tahun 2007, didanai oleh Australia, Inggris, Jerman, dan World Bank, *Indonesia Forest Climate Alliance* dibentuk oleh Kementerian Kehutanan Republik Indonesia untuk menanggapi masalah REDD di Indonesia. Kelompok kerja ini meliputi wakil dari Kementerian Kehutanan, kementerian Indonesia lainnya dan peneliti nasional serta internasional terkait. Kerjasama ini mendapat dukungan finansial dari pemerintah Australia, *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), pemerintah Inggris, dan World Bank. Rencana kerja yang dibentuk telah mengidentifikasi serangkaian penelitian yang perlu dilakukan untuk melaksanakan REDD terkait dengan isu metodologi, pendanaan, dan penerapan.

Selain program di atas, pada September 2007, sebagai bagian dari *International Forest Initiative* pemerintah federal Australia, pemerintah Australia dan Indonesia menyepakati *Kalimantan Forests and Climate Partnership* untuk menguji coba suatu pendekatan berbasis pasar untuk mendanai dan menerapkan REDD di Kalimantan Tengah. Kegiatan ini dipandang sebagai kegiatan uji coba pertama dan berskala besar untuk jenisnya, dan kedua negara berharap mampu untuk menyediakan informasi terkait dengan negosiasi kehutanan dalam UNFCCC dan Kyoto Protocol. Australia telah mendedikasikan 30 juta Dolar Australia dalam kemitraan ini.

Berlanjut hingga Juni 2008, Australia dan Indonesia menandatangani suatu kesepakatan mengenai REDD untuk mengembangkan '*Roadmap for Access to International Carbon Market*' untuk memberi contoh bagaimana suatu negara maju seperti Australia dengan mitra negara berkembang seperti Indonesia dapat bekerjasama dalam pasar karbon hutan internasional. Sebagai bagian dari perjanjian, kedua negara juga membentuk *Indonesia-Australia Forest Carbon Partnership*, yang menyediakan program dan kegiatan untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dari deforestasi dan degradasi hutan, untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang

bergantung hutan dan mendorong konservasi keragaman hayati. Kemitraan ini diharapkan dapat memberikan pengalaman yang dapat membantu negosiasi REDD di UNFCCC. Lebih khusus lagi, kesepakatan ini bermaksud untuk membangun kerjasama yang telah ada antara dua negara dalam tiga hal, yaitu:

- i. pengembangan kebijakan dan kapasitas untuk mendukung partisipasi dalam negosiasi internasional dan pasar karbon di masa depan;
- ii. dukungan teknis untuk Indonesia dalam mengembangkan sistem pengawasan dan akuntansi karbon hutan nasionalnya; dan
- iii. pengembangan lebih lanjut dari kegiatan demonstrasi dan penyediaan bantuan untuk menguji coba pendekatan pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan.

Kemitraan ini juga melibatkan kerjasama yang telah ada *melalui International Forest Carbon Initiative Australia*.

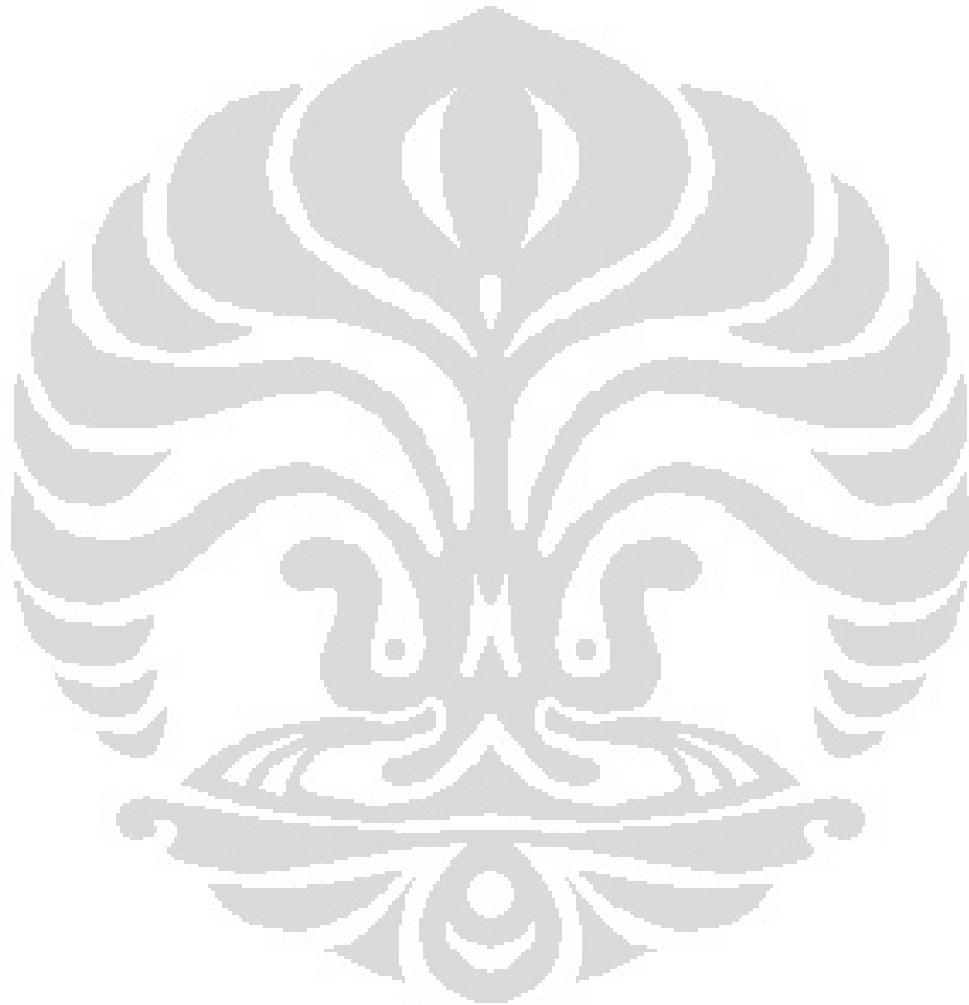
Kegiatan REDD di Provinsi Aceh didanai oleh Merrill Lynch dan dimulai pada Februari 2008. Merrill Lynch berinvestasi sebanyak 9 juta Dolar AS selama empat tahun untuk konservasi hutan di Provinsi Aceh. Kegiatan ini diperkirakan akan menghasilkan *offset* karbon dioksida hingga 3,4 juta ton. Perundingan kegiatan ini ditengahi oleh *Carbon Conservation* yang berada di Australia.

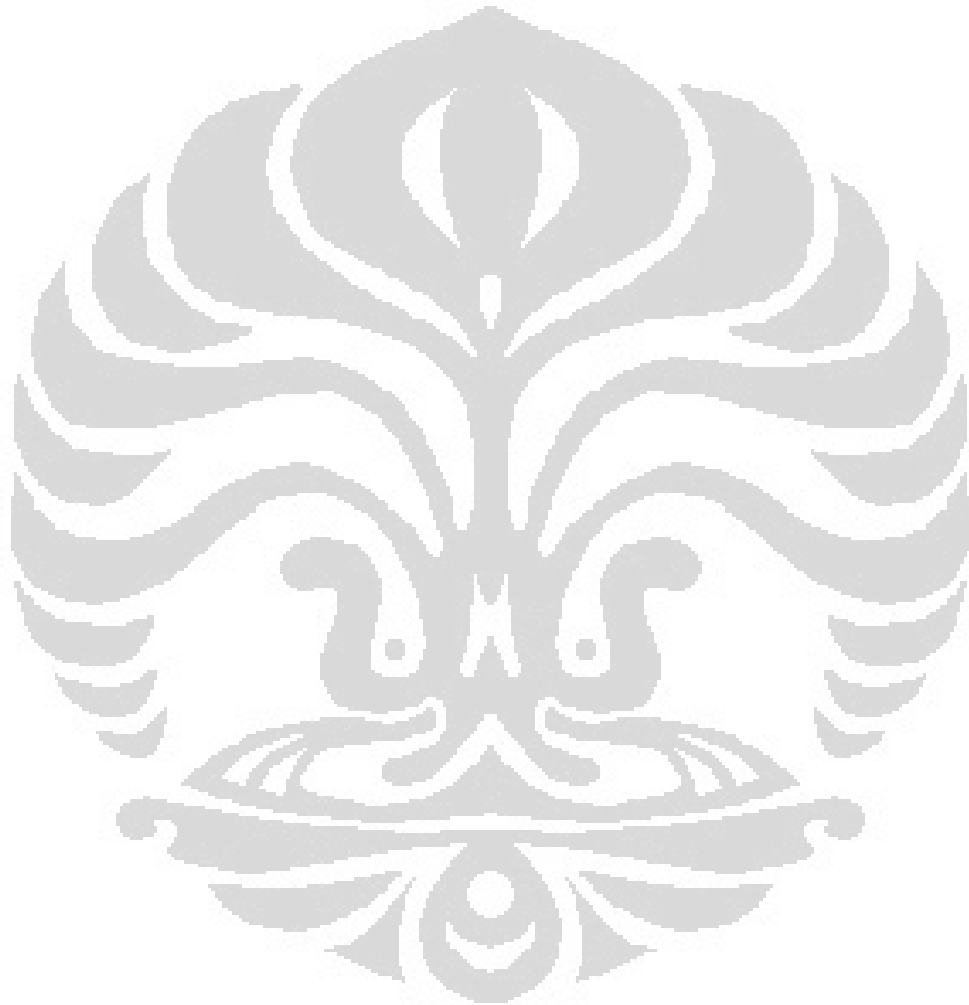
Selain Provinsi Aceh, Provinsi Papua juga turut melaksanakan kegiatan REDD didanai oleh *New Forests* pada Mei 2008. *New Forests* merupakan suatu kantor investasi Australia, dan bersama dengan Provinsi Papua, mereka melaksanakan proyek kredit karbon konservasi hutan.

c. Kosta Rika

Negara ini melaksanakan suatu proyek yang dikembangkan untuk menghindari deforestasi melalui pembayaran bagi layanan ekosistem pada lahan-lahan swasta di wilayah konservasi *Central Volcanic Mountain Range* di Kosta Rika. Proyek ini menyediakan sebagian lahan hutan untuk dimasukkan ke dalam *National Fund* bagi program *Forestry Finance's Payment for Environmental Services* dan diawasi oleh *National Institute Biodiversity* Kosta Rika. Hak sekuestrasi karbon dari

deforestasi yang dihindari akan dipasarkan secara internasional melalui *Pax Natura Foundation*.





BAB IV

ISU-ISU HUKUM PENERAPAN *REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION* DI INDONESIA DALAM BENTUK MORATORIUM HUTAN

4.1 *Letter of Intent* antara Indonesia dan Norwegia tertanggal 26 Mei 2010 terkait Moratirum Hutan

Pada tanggal 26 Mei 2010, pemerintah Republik Indonesia dan Kerajaan Norwegia menandatangani suatu *letter of intent* di Oslo, Norwegia yang berjudul “*Letter of Intent between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Indonesia on ‘Cooperation on Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Forest Degradation’*”. Dalam pembukaannya, dikatakan bahwa kedua pemerintah mengakui bahwa mengurangi kemiskinan dan mengembangkan ekonomi merupakan tujuan dari kesejahteraan manusia, dengan mengingat perubahan iklim merupakan salah satu dari tantangan terbesar yang dihadapi dunia saat ini. Mereka mendasarkan pembentukan letter of intent tersebut pada UNFCCC, Kyoto Protocol, dan Convention on Biological Diversity, dengan mempertimbangkan bahwa UNFCCC mendorong kerjasama antara seluruh negara dalam kegiatan mitigasi perubahan iklim. Selain itu, kegiatan ini juga sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (“**RPJM**”) Indonesia, dengan mencatat bahwa tujuan utama dari kebijakan iklim Indonesia dan Norwegia adalah membatasi peningkatan rata-rata suhu dunia di bawah 2° Celcius dari suhu tengah pra-industrial, dan untuk membentuk kebijakan-kebijakan nasional yang memastikan mereka akan berkontribusi untuk mencapai tujuan tersebut. Maka dari itu, Indonesia dan Norwegia membentuk suatu kemitraan perubahan iklim yang memiliki fokus pada REDD+,

sebagaimana REDD+ didefinisikan di dalam Bali Action Plan (untuk selanjutnya akan disebut sebagai “**ke mitraan**”).¹⁶⁹

Adapun tujuan dan fokus dari kemitraan yang telah dijelaskan di atas adalah untuk berkontribusi terhadap pengurangan emisi gas rumah kaca secara signifikan dari deforestasi, degradasi hutan dan konversi lahan gambut, melalui:

- a. melaksanakan suatu dialog kebijakan mengenai perubahan iklim internasional, khususnya kebijakan internasional mengenai REDD+; dan
- b. bekerjasama dalam mendukung pengembangan dan penerapan strategi REDD+ Indonesia.¹⁷⁰

Lebih lanjut lagi dikatakan bahwa sebagai pendekatan umum dan prinsip, dalam kerjasamanya, kedua pemerintah bermaksud untuk:

- a. memastikan bahwa kemitraan didasarkan pada UNFCCC dan Kemitraan REDD+ Dunia, dan tidak boleh bertentangan dengannya;
- b. memberikan seluruh *stakeholders*, meliputi masyarakat lokal dan sipil, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional, dan jika berlaku, instrumen internasional, kesempatan berpartisipasi secara penuh dalam perencanaan dan penerapan REDD+;
- c. mencari cara yang proporsional dan progresif dalam hal pembiayaan, tindakan dan hasil, berdasarkan pada prinsip *contributions-for-delivery*;¹⁷¹
- d. bekerja secara transparan penuh terkait dengan pembiayaan, tindakan, dan hasil;
- e. mendorong partisipasi mitra pengembangan lainnya;
- f. memastikan koordinasi dengan seluruh inisiatif REDD+ lainnya, meliputi UN-REDD Programme, *Forest Carbon Partnership Facility*, *Forest*

¹⁶⁹ Letter of Intent antara Pemerintah Kerajaan Norwegia dan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kerjasama Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca Akibat Deforestasi dan Degradasi Hutan yang ditandatangani pada tanggal 26 Mei 2010, Angka I.

¹⁷⁰ *Ibid.*, Angka II.

¹⁷¹ *Contributions-for-delivery* merupakan insentif yang dititipkan oleh Norwegia kepada badan pengelola keuangan REDD untuk diberikan kepada Indonesia apabila kegiatan moratorium hutan telah membuahkan hasil.

Investment Program dan inisiatif REDD+ bilateral dan multilateral lainnya yang berlangsung di Indonesia; dan

- g. mencari cara untuk memastikan keberlanjutan ekonomi, sosial dan lingkungan dan integritas dari usaha REDD+ Indonesia dan Norwegia tersebut.¹⁷²

Kemitraan Indonesia dan Norewegia akan dilaksanakan dalam tiga fase.¹⁷³

Rencananya adalah melaksanakan dua fase pertama dalam 3-4 tahun. Tinjauan mandiri tahunan juga perlu untuk dipertimbangkan sebelum memasuki fase ketiga. Ketiga fase tersebut terdiri dari fase persiapan, transformasi, dan kontribusi untuk diverifikasi dari pengurangan emisi.

4.1.1 Fase 1: Persiapan

Dalam fase ini, langkah persiapan utama untuk penerapan strategi REDD+ Indonesia¹⁷⁴ akan dilaksanakan, termasuk:

- a. menyelesaikan strategi REDD+ nasional yang menanggapi seluruh kunci dari hutan dan lahan gambut yang terkait dengan emisi;
- b. mendirikan suatu badan khusus yang melapor langsung pada Presiden untuk mengoordinasikan usaha pengembangan dan penerapan REDD+;
- c. mengembangkan suatu strategi untuk dan membentuk kerangka awal institusi mandiri untuk pengawasan, pelaporan dan sistem verifikasi nasional bagi pengurangan emisi gas rumah kaca terkait dengan hutan dan lahan gambut, serta perubahan wilayah hutan alami dan stok karbon hutan;
- d. merancang dan secepatnya membentuk suatu instrument pendanaan, bekerjasama dengan donor terkait dan dikelola oleh suatu badan keuangan internasional yang memiliki reputasi baik. Instrumen tersebut akan:

¹⁷² Letter of Intent antara Pemerintah Kerajaan Norwegia dan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kerjasama Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca Akibat Deforestasi dan Degradasi Hutan yang ditandatangani pada tanggal 26 Mei 2010, Angka III.

¹⁷³ *Ibid.*, Angka V (catatan penulis: terjadi kesalahan pengetikan di mana seharusnya dituliskan Angka IV untuk paragraf tersebut).

¹⁷⁴ *Ibid.*, Angka VI.

- i. berdasarkan pada *contributions-for-deliverables* yang berangkat dari kebijakan pada pengurangan emisi terverifikasi di tingkat nasional;
 - ii. dikelola sesuai dengan standar internasional yang telah mapan, meliputi fidusia, pengelolaan, pengamanan lingkungan dan sosial;
 - iii. memastikan transparansi dalam seluruh aspek penurunan uang dan operasi;
 - iv. meliputi perwakilan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat sipil dan masyarakat lokal, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional, dan jika berlaku, instrumen internasional;
 - v. mengarahkan sumber daya keuangan hanya untuk penerapan REDD+ Indonesia dan strategi pengembangan karbon rendah yang memenuhi kualifikasi sebagai bantuan pengembangan resmi (*official development assistance*/"ODA");
 - vi. melaksanakan audit tahunan mandiri; dan
 - vii. disepakati oleh para pihak sebelum dibentuk;
- e. memilih wilayah uji coba REDD+ dalam skala provinsi. Provinsi harus memiliki hutan hujan dalam jumlah besar dan menghadapi rencana deforestasi dan degradasi hutan dalam skala yang memiliki dampak signifikan pada tingkat emisi nasional apabila dijalankan. Suatu strategi REDD+ untuk provinsi uji coba, dikembangkan melalui proses yang transparan dan melibatkan banyak stakeholder serta menanggapi seluruh hal kunci dalam emisi hutan dan lahan gambut, akan dikembangkan.

4.1.2 Fase 2: Transformasi

Fase kedua, yaitu transformasi,¹⁷⁵ akan dimulai pada Januari 2011, dan akan diselesaikan pada akhir tahun 2013. Dalam fase ini, usaha Indonesia bersama dengan dukungan Norwegia akan fokus kepada pembentukan kapasitas tingkat nasional,

¹⁷⁵ *Ibid.*, Angka VII.

pengembangan kebijakan, dan penerapan, reformasi hukum, serta penegakan hukum; dan satu atau lebih uji coba REDD+ di skala provinsi.

Tujuan dari fase ini adalah untuk mempersiapkan Indonesia bagi fase ketiga sementara turut memulai tindakan mitigasi berskala besar sebagaimana berikut:

- a. para pihak sepakat untuk memiliki instrumen pendanaan yang dirancang dalam fase persiapan supaya operasional tidak lewat dari 1 Januari 2011;
- b. pada Desember 13, sistem MRV tingkat nasional telah menuruti IPCC Tier 2 atau lebih baik, dijalankan oleh badan MRV independen sebagaimana dijeskan dalam fase persiapan sebelumnya, meliputi verifikasi internasional mandiri, dan mampu menilai kisaran ketidakpastian dari perkiraannya. Kisaran ketidakpastian akan memiliki dampak pada fase ketiga. Pada saat yang bersamaan, suatu strategi untuk meningkatkan sistem MRV hingga ketepatan dan akurasi Tier 3 akan dibentuk;
- c. mengidentifikasi, mengembangkan dan menerapkan instrumen kebijakan di seluruh Indonesia dan penegakan kemampuan, meliputi, namun tidak terbatas pada:
 - i. penundaan dua tahun akan seluruh konsesi baru konversi lahan gambut dan hutan alam;
 - ii. membentuk *database* lahan tergradasi, dimulai dari satu atau lebih provinsi, untuk memfasilitasi pembentukan kegiatan ekonomi pada lahan-lahan tersebut dibandingkan lahan gambut atau hutan alam yang telah dikonversi;
 - iii. menegakkan hukum yang telah ada terhadap pembalakan liar dan perdagangan kayu serta kejahatan hutan terkait dan membentuk unit khusus untuk menangani masalah tersebut;
 - iv. mengambil langkah yang pantas untuk menanggapi konflik kepemilikan lahan dan klaim kompensasi;
- d. uji coba tingkat provinsi pertama akan dilaksanakan sejak Januari 2011 hingga seterusnya. Hal-hal yang harus dipenuhi dalam uji coba tingkat provinsi meliputi:

- i. penerapan strategi REDD+ tingkat provinsi yang dijelaskan dalam Fase 1 melibatkan seluruh *stakeholder* terkait, termasuk masyarakat lokal dan sipil, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan jika berlaku, instrumen internasional;
 - ii. sistem MRV tingkat provinsi yang sesuai dengan IPCC Tier 2 atau lebih baik, dan mampu menilai kisaran ketidakpastian dari perkiraannya, yang harus telah ada pada Desember 2011. Suatu mekanisme pengurangan emisi terkait kontribusi untuk diverifikasi akan dibuat pada dasar tiga bulan terakhir setelah verifikasi diselesaikan, dengan catatan instrumen pendanaan telah operasional dan portofolio proyek yang dapat diterapkan telah siap. Suatu strategi untuk meningkatkan sistem MRV hingga ketepatan dan akurasi Tier 3 akan dibentuk;
 - iii. langkah-langkah yang tepat untuk menanggapi konflik kepemilikan lahan dan klaim kompensasi harus diambil sejak awal 2011 hingga seterusnya; dan
- e. suatu uji coba tingkat provinsi kedua, dengan kriteria yang sama dengan uji coba provinsi pertama, dapat dipilih pada akhir 2011 dan diterapkan pada awal 2012.

Pendanaan yang dialokasikan pada dua fase pertama akan disediakan oleh Norwegia berdasarkan hal-hal yang telah dipenuhi yang diarahkan melalui mekanisme pendanaan yang telah disepakati. Kontribusi untuk hal-hal yang dipenuhi tahun 2010 akan fokus hanya pada hasil pemberlakuan langkah-langkah dan tindakan. Proporsi kontribusi yang diarahkan melalui mekanisme pengurangan emisi terkait kontribusi untuk diverifikasi akan meningkat secara signifikan untuk kontribusi 2012 dan tiap tahun setelahnya.

4.1.3 Fase 3: Kontribusi untuk diverifikasi dari pengurangan emisi

Para pihak sepakat untuk memulai fase ketiga ini pada tahun 2014,¹⁷⁶ berdasarkan pada pengurangan emisi di tahun 2013. Dalam fase ini, mekanisme pengurangan emisi terkait dengan kontribusi untuk verifikasi tingkat nasional akan diterapkan, meliputi:

- a. Indonesia menerima kontribusi tahunan untuk pengurangan emisi nasional terverifikasi secara mandiri relatif terhadap tingkat referensi UNFCCC, atau tingkat referensi yang ditetapkan oleh Indonesia berdasarkan janji pengurangan emisi Indonesia dan pedoman metodologi UNFCCC, sesuai dengan keputusan terkait dari *Conference of the Parties*, jika UNFCCC belum menentukan tingkat referensi untuk Indonesia; dan
- b. Norwegia, dan mitra potensial lainnya yang bergabung dalam kemitraan, mengarahkan kontribusi dana ke dalam instrument pendanaan sebagaimana dijelaskan dalam fase 1.

Terkait dengan kontribusi finansial dari Norwegia, negara tersebut bermaksud untuk menyumbang dana terhadap usaha REDD+ Indonesia sebesar satu milyar Dolar AS.¹⁷⁷ Kontribusi tersebut akan disesuaikan dengan pembentukan mekanisme finansial sebagaimana dijelaskan dalam kemitraan. Persyaratan dan ketentuan yang lebih rinci untuk dukungan dana tersebut akan ditetapkan dalam perjanjian kontribusi yang akan dibuat antara Norwegia dan pengelola keuangan.¹⁷⁸

Rincian dari kemitraan antara Indonesia dan Norwegia ini akan lebih lanjut diatur dalam dokumen terpisah, meliputi suatu dokumen yang akan dikembangkan oleh para pihak pada Oktober 2010 yang merinci hal-hal yang harus dipenuhi dalam kemitraan kecuali instrument pendanaan; dan dokumen-dokumen yang diperlukan untuk menetapkan instrumen pendanaan. Kemitraan tidak akan efektif hingga dokumen disepakati. Perubahan pada dokumen pun dapat disepakati oleh kedua belah

¹⁷⁶ *Ibid.*, Angka VIII.

¹⁷⁷ *Ibid.*, Angka IX.

¹⁷⁸ *Ibid.*

pihak dan ditambahkan kapanpun.¹⁷⁹ Selain itu, suatu Grup Konsultasi Gabungan juga akan dibentuk untuk berkontribusi terhadap penerapan efektif dari kemitraan Indonesia dan Norwegia.¹⁸⁰ Lebih jauh, suatu kelompok peninjau mandiri yang disepakati oleh Indonesia dan Norwegia akan melaksanakan tinjauan tahunan mengenai hal-hal yang harus dipenuhi sesuai dengan indikator yang harus disepakati. Grup ini akan melaporkan hasil tinjauannya pada Grup Konsultasi Gabungan dan laporannya tersebut dapat diakses oleh umum.¹⁸¹

Poin terakhir dari kemitraan antara Indonesia dan Norwegia mengatakan bahwa surat tersebut akan berlaku pada saat ditandatangani dan terus berlaku hingga akhir 2016. Ia akan secara otomatis diperbaharui setelahnya secara berturut-turut selama 4 tahun kecuali dikehendaki lain. Kemitraan ini juga dapat dihentikan kapanpun oleh pihak manapun melalui pemberitahuan tertulis dari jalur diplomatik.¹⁸² Surat perjanjian ini ditandatangani oleh Menteri Pengembangan Lingkungan dan Internasional Norwegia, Erik Solheim, dan Menteri Luar Negeri Indonesia, R. M. Marty M. Natalegawa.

Berbekal kemitraan yang telah dijelaskan di atas, Indonesia bersiap-siap memasuki fase satu, yaitu fase persiapan, yang akan dilaksanakan pada tahun 2011. Kehadirannya mengundang banyak kontroversi, terutama dari pengusaha-pengusaha kayu yang terancam tidak dapat berproduksi lagi. Selain itu, pengusaha tambang juga mulai khawatir, sebab terdapat banyak tambang di dalam hutan. Apabila hutan tidak dapat diakses, begitu pula dengan tambang.

4.2 Pelaksanaan Moratorium Hutan berdasarkan *Letter of Intent* antara Indonesia dan Norwegia

Sejak ditandatanganinya *letter of intent* antara Indonesia dan Norwegia pada 26 Mei 2010, pemerintah Indonesia telah mempersiapkan instrument-instrumen

¹⁷⁹ *Ibid.*, Angka X.

¹⁸⁰ *Ibid.*, Angka XI.

¹⁸¹ *Ibid.*, Angka XII.

¹⁸² *Ibid.*, Angka XIII.

nasional untuk melaksanakan kesepakatan tersebut di dalam negeri, utamanya mengenai penerapan moratorium hutan. Meskipun *letter of intent* menghendaki segala peraturan perundang-undangan telah siap untuk beroperasi pada awal 2011, Instruksi Presiden yang berkaitan dengan hal tersebut baru diterbitkan pada 20 Mei 2011, hampir setengah tahun dari waktu yang telah ditentukan. Tak berapa lama setelahnya, barulah diterbitkan Surat Keputusan oleh Kementerian Kehutanan mengenai pengaturan moratorium lebih lanjut.

4.2.1 Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut

Pada tanggal 20 Mei 2011, diterbitkan Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut (**“Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011”**) dalam rangka menyeimbangkan dan menyelaraskan pembangunan ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan serta upaya penurunan Emisi Gas Rumah Kaca yang dilakukan melalui penurunan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan.¹⁸³ Dalam peraturan tersebut, Presiden Republik Indonesia memberikan instruksi kepada Menteri Kehutanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Lingkungan Hidup, Kepala Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan, Kepala Badan Pertanahan Nasional, Ketua Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional, Ketua Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional, Ketua Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+ atau Ketua lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan tugas khusus di bidang REDD+, para Gubernur; dan para Bupati/Walikota¹⁸⁴ untuk:

¹⁸³ Indonesia, *Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut*, 20 Mei 2011, Pembukaan.

¹⁸⁴ *Ibid.*

“Mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing untuk mendukung penundaan pemberian izin baru hutan alam primer dan lahan gambut yang berada di hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi (hutan produksi terbatas, hutan produksi biasa/tetap, hutan produksi yang dapat dikonversi), dan area penggunaan lain sebagaimana tercantum dalam Peta Indikatif Penundaan Izin Baru.”¹⁸⁵”

Adapun penundaan pemberian izin berlaku bagi penggunaan kawasan hutan alam primer dan lahan gambut, dengan pengecualian diberikan kepada:

- a. Permohonan yang telah mendapat persetujuan prinsip dari Menteri Kehutanan;
- b. Pelaksanaan pembangunan nasional yang bersifat vital, yaitu *geothermal*, minyak dan gas bumi, ketenagalistrikan, lahan untuk padi dan tebu;
- c. Perpanjangan izin pemanfaatan hutan dan/atau penggunaan kawasan hutan yang telah ada sepanjang izin di bidang usahanya masih berlaku; dan
- e. Restorasi ekosistem.

Kemudian, selain pengecualian-kecualian yang telah disebutkan tersebut, terdapat pula instruksi-instruksi khusus bagi beberapa pejabat dalam jajaran pemerintah Indonesia,¹⁸⁶ di antaranya:

- a. Menteri Kehutanan diinstruksikan untuk:
 - i. melakukan penundaan terhadap penerbitan izin baru hutan alam primer dan lahan gambut yang berada di hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi (hutan produksi terbatas, hutan produksi biasa/tetap, hutan produksi yang dapat dikonversi) berdasarkan Peta Indikatif Penundaan Izin Baru;
 - ii. menyempurnakan kebijakan tata kelola bagi izin pinjam pakai dan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam;
 - iii. meningkatkan efektivitas pengelolaan lahan kritis dengan memperhatikan kebijakan tata kelola hutan dan lahan gambut yang baik, antara melalui restorasi ekosistem;

¹⁸⁵ *Ibid.*, amar Pertama.

¹⁸⁶ *Ibid.*, amar Ketiga.

- iv. melakukan revisi terhadap Peta Indikatif Penundaan Izin Baru pada kawasan hutan setiap enam bulan sekali;
 - v. menetapkan Peta Indikatif Penundaan Izin Baru hutan alam primer dan lahan gambut pada kawasan hutan yang telah dievisi;
- b. Menteri Lingkungan Hidup diinstruksikan untuk melakukan upaya pengurangan emisi dari hutan dan lahan gambut melalui perbaikan tata kelola pada kegiatan usaha yang diusulkan pada hutan dan lahan gambut yang ditetapkan dalam Peta Indikatif Penundaan Izin Baru melalui izin lingkungan;
 - c. Menteri Dalam Negeri diinstruksikan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Gubernur dan Bupati/Walikota dalam pelaksanaan Instruk Presiden tersebut;
 - d. Kepala Badan Pertanahan Nasional diinstruksikan untuk melakukan penundaan terhadap penerbitan hak-hak atas tanah, antara lain hak guna usaha, hak pakai pada areal penggunaan lain berdasarkan Peta Indikatif Penundaan Izin Baru;
 - e. Ketua Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional diinstruksikan untuk melakukan percepatan konsolidasi Peta Indikatif Penundaan Izin Baru ke dalam revisi peta tata ruang wilayah sebagai bagian dari pembenahan tata kelola penggunaan lahan melalui kerjasama dengan Gubernur, Bupati/Walikota, dan Ketua Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+ atau Ketua lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan tugas khusus di bidang REDD+;
 - f. Kepala Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional diinstruksikan untuk melakukan pembaharuan peta tutupan hutan dan lahan gambut sesuai Peta Indikatif Penundaan Izin Baru pada kawasan hutan dan areal penggunaan lain setiap enam bulan sekali melalui kerjasama dengan Menteri Kehutanan, Kepala Badan Pertanahan Nasional, dan Ketua Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+ atau Ketua lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan tugas khusus di bidang REDD+; dan

- g. Para Gubernur, Bupati/Walikota diinstruksikan untuk melakukan penundaan penerbitan rekomendasi dan izin lokasi baru pada kawasan hutan dan lahan gambut serta areal penggunaan lahan berdasarkan Peta Indikatif Penundaan Izin Baru.

Peta Indikatif Penundaan Izin Baru yang dimaksud, rekomendasi, pemberian izin lokasi sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya selama dua tahun terhitung sejak Instruksi Presiden dikeluarkan.¹⁸⁷ Selain itu, Kepala Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan dan/atau Ketua Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+ atau Ketua lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan tugas khusus di bidang REDD+ melakukan pemantauan pelaksanaan Instruksi Presiden tersebut dan melaporkan hasilnya kepada Presiden.¹⁸⁸

4.2.2 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.323/Menhut-II/2011 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain

Pada tanggal 17 Juni 2011, Menteri Kehutanan Republik Indonesia menerbitkan Surat Keputusan Nomor SK.323/Menhut-II/2011 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain (**“Surat Keputusan Nomor SK.323/Menhut-II/2011”**). Surat Keputusan tersebut menimbang Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut, dan dengan mengingat pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang

¹⁸⁷ *Ibid.*, amar Kelima.

¹⁸⁸ *Ibid.*, amar Ketujuh.

Perencanaan Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2009, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, serta Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.

Dalam Surat Keputusan tersebut, selain menetapkan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain, Menteri Kehutanan turut memutuskan untuk menunda pemberian izin baru¹⁸⁹ yang terdiri dari:

- a. izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu;
- b. izin pemungutan hasil hutan kayu;
- c. izin penggunaan kawasan hutan; dan
- d. perubahan peruntukan kawasan hutan.

Hanya saja penundaan pemberian izin baru perubahan peruntukan kawasan hutan di atas tidak berlaku dalam perubahan peruntukan kawasan hutan terkait dengan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi.¹⁹⁰ Untuk selebihnya, dalam menerbitkan rekomendasi dan penerbitan izin lokasi baru, para Gubernur dan Bupati/Walikota wajib berpedoman pada Peta Indikatif Penundaan Izin Baru.¹⁹¹

¹⁸⁹ Indonesia, *Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK.323/Menhut-II/2011 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain*, 17 Juni 2011, amar Kelima.

¹⁹⁰ *Ibid.*, amar Keenam.

¹⁹¹ *Ibid.*, amar Kesebelas.

4.3 Isu-isu Hukum dalam Penerapan *Letter of Intent* antara Indonesia dan Norwegia

Sejak ditandatanganinya *Letter of Intent* antara Indonesia dan Norwegia yang berimbas pada ditundanya penerbitan izin baru di hutan alam primer dan lahan gambut selama dua tahun, terdapat beberapa isu hukum yang ditemukan dalam pelaksanaannya. Isu-isu tersebut di antaranya merupakan definisi hutan yang akan dikenakan moratorium hutan, keberlakuan *letter of intent* di Indonesia, dan kewajiban Indonesia sendiri dalam melaksanakan moratorium hutan sebagai praktik REDD.

4.3.1 Keberlakuan *Letter of Intent* antara Indonesia dan Norwegia tertanggal 26 Mei 2010

Ketika Indonesia sepakat untuk memasuki *Letter of Intent* dengan Norwegia, beberapa pendapat mengatakan bahwa kesepakatan tersebut tidak dapat dijalankan di Indonesia dengan alasan *letter of intent* bukan merupakan suatu perjanjian yang mengikat secara hukum. Suatu kesepakatan bilateral dalam bentuk nota kesepahaman memang telah lazim dipraktikkan oleh banyak negara.¹⁹² Akehurst mengatakan bahwa dalam praktik di negara-negara Uni Eropa, faktor kunci dalam mengidentifikasi suatu instrumen yang tidak mengikat secara hukum dari suatu perjanjian merupakan maksud para pihak yang berjanji. Apabila perjanjian tidak dimaksudkan untuk mengikat, ia akan dituliskan demikian untuk menunjukkan maksud tersebut.¹⁹³ Terkait dengan *letter of intent* antara Indonesia dan Norwegia, surat tersebut tidak menyatakan maksud apapun untuk mengikat kesepakatan dalam bentuk perjanjian bilateral yang lebih mengikat, kecuali dalam angka IX mengenai '*Norwegian Financial Contributions*', yaitu:

¹⁹² Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, (New York: Cambridge University Press, 2000), hlm. 30.

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 31.

“The detailed terms and conditions for such support will be set forth in the contribution agreement to be entered into between Norway and the fund manager.”¹⁹⁴”

Bapak Yuyu Rahayu telah mengkonfirmasi bahwa ‘*contribution agreement*’ yang dimaksud dalam *letter of intent* tersebut hingga saat ini belum ada. Pendapat lain dari Akehurst adalah, alasan utama negara-negara mengutamakan penggunaan nota kesepahaman dibandingkan perjanjian umumnya adalah kerahasiaan dan kenyamanan.¹⁹⁵ Hal tersebut diamini oleh Bapak Yuyu Rahayu, sebab dengan bentuk *letter of intent*, ia tidak perlu diratifikasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 2 dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional mengatakan bahwa,

“Menteri memberikan pertimbangan politis dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal yang menyangkut kepentingan publik.”¹⁹⁶”

Pengesahan sendiri memiliki definisi:

“... perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (ratification), aksesi (accession), penerimaan (acceptance) dan penyetujuan (approval).”¹⁹⁷”

Adapun pengesahan perjanjian internasional harus dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan:

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;

¹⁹⁴ Letter of Intent antara Pemerintah Kerajaan Norwegia dan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kerjasama Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca Akibat Deforestasi dan Degradasi Hutan yang ditandatangani pada tanggal 26 Mei 2010, angka IX.

¹⁹⁵ Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, hlm. 35.

¹⁹⁶ Indonesia, *Undang-Undang Perjanjian Internasional*, UU No. 24 Tahun 2000, LN No. 185 Tahun 2000, TLN No. 4012, Pasal 2.

¹⁹⁷ *Ibid.*, Pasal 1.

- c. kedaulatan hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. pembentukan kaidah hukum baru; dan
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.¹⁹⁸

Munculnya moratorium hutan menimbulkan perdebatan mengenai kekuatan mengikatnya, sebab hutan Indonesia yang begitu besar berpotensi untuk mempengaruhi kedaulatan Indonesia atas sumber daya alamnya apabila diikutkan dalam kegiatan REDD.¹⁹⁹ Selain itu, Pasal 33 dari Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan bahwa,

- “...
 (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*
 (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*
 ...
 200 ..

Kemudian, menurut Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945,

- “(1) *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.*
 (2) *Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*
 (3) *Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.*²⁰¹”

¹⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 10.

¹⁹⁹ Eveline Trines, “History and Context of LULUCF in the Climate Regime,” dalam Charlotte Streck, *et al.* (eds.), *Climate Change and Forests*, hlm. 38.

²⁰⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 33, ayat (1) – (2).

²⁰¹ *Ibid.*, Pasal 11.

Seperti yang telah dikatakan oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, masalah perjanjian internasional mengenai lingkungan hidup, dalam hal ini hutan, merupakan salah satu hal yang harus disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Namun pengesahan baru akan dilakukan apabila kesepakatan yang dilangsungkan oleh Indonesia berbentuk perjanjian internasional. Kenyataannya, kegiatan moratorium hutan dihasilkan dari *letter of intent* yang tidak mengikat, dan oleh karenanya tidak memerlukan pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Strategi ini berhasil membuat moratorium hutan relatif lebih mudah untuk dilancarkan di dalam negeri.

4.3.2 Definisi Hutan dalam *Letter of Intent* antara Indonesia dan Norwegia tertanggal 26 Mei 2010 dan Peraturan Perundang-undangan Angka VII, paragraf kedua, dari *Letter of Intent* antara Indonesia dan Norwegia mengatakan bahwa,

“The aim of this phase is to make Indonesia ready for the Contributions-for-Verified Emission Reductions Phase while also initiating large scale mitigation action as follows:

...

i. A two year suspension on all new concessions for conversion of peat and natural forest.²⁰² ...”

Dikatakan bahwa penundaan penerbitan izin baru dilakukan di dalam lahan gambut dan ‘natural forest’, yang apabila diterjemahkan secara langsung merupakan ‘hutan alam’. Sementara Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 mengatakan bahwa,

“Mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing untuk mendukung penundaan pemberian izin baru hutan alam primer dan lahan gambut yang berada di hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi (hutan produksi terbatas, hutan produksi biasa/tetap, hutan produksi yang dapat dikonversi) dan area penggunaan lain

²⁰² Letter of Intent antara Pemerintah Kerajaan Norwegia dan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kerjasama Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca Akibat Deforestasi dan Degradasi Hutan yang ditandatangani pada tanggal 26 Mei 2010, Angka VIII.

sebagaimana tercantum dalam Peta Indikatif Pennundaan Izin Baru yang menjadi Lampiran Instruksi Presiden.”

Seperti yang dapat dilihat, Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 menggunakan istilah ‘hutan alam primer’ untuk menentukan wilayah hutan Indonesia yang akan dikenakan penundaan pemberian izin baru atau moratorium hutan. Hal ini memicu perdebatan, sebab definisi dari ‘hutan alam primer’ tidak ditemukan di peraturan perundang-undangan Indonesia mengenai hutan. Bernardinus Steni, seorang peneliti dari LSM Huma, mengatakan bahwa hutan primer merupakan istilah yang digunakan oleh praktisi hutan dan belum dituangkan secara legal.²⁰³ Ia khawatir kurangnya pemahaman akan definisi ini dapat menyebabkan kecacatan hukum dalam pelaksanaan moratorium hutan nasional.

Menurut *World Resources Institute*, ‘hutan alami’ adalah:

“Hutan yang terutama terdiri dari pohon-pohon indigenus yang tidak pernah ditanam oleh manusia. Hutan-hutan alam tidak mencakup perkebunan.”²⁰⁴

Apabila berbicara tentang ‘hutan alam’, istilah tersebut memang dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan. Pasal 1 angka 13 dari Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan,

“Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu yang selanjutnya disingkat IUPHHK dan/atau izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu yang selanjutnya disebut IUPHHBK adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu dan/atau bukan kayu yang dalam hutan alam pada hutan produksi melalui kegiatan pemanenan atau penebangan, pengayaan, pemeliharaan dan pemasaran.”

²⁰³ Forest Climate Center, “Cakupan Moratorium Harus Gunakan Terminologi Hutan Alam,” <http://forestclimatecenter.org/posting.php?cnt=International&lang=Indonesia&nID=245>, diakses pada 11 Januari 2012.

²⁰⁴ World Resources Institute, “Daftar Istilah,” http://pdf.wri.org/indoforest_notes-glossary-references_id.pdf, diakses pada 11 Januari 2012.

Hanya saja definisi dari ‘hutan alam’ sendiri tidak dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah tersebut, maupun Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Sebelum diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011, Kementerian Kehutanan sempat merancang Instruksi Presiden tersebut dan mendefinisikan hutan alam primer sebagai,

“... hutan alam yang belum disentuh oleh budidaya/sistem silvikultur yang berlaku di kehutanan. Hutan alam primer adalah hutan yang tumbuh secara alami dan bukan merupakan hasil penanaman yang dilakukan oleh manusia, serta belum dimanfaatkan dan digunakan dengan menggunakan sistem silvikultur.”²⁰⁵

Apabila dikaitkan dengan *Letter of Intent* antara Indonesia dan Norwegia, memang tidak dijelaskan definisi dari ‘*natural forest*’ yang dimaksud di dalamnya. Namun apabila diasumsikan ‘*natural forest*’ memang memiliki arti yang sama dengan ‘hutan alam’ sebagaimana dirancang oleh Kementerian Kehutanan, maka ‘hutan alam primer’ yang dimaksud dalam Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 dapat diartikan sebagai hutan yang tumbuh secara alami dan belum pernah ditanami maupun dimanfaatkan oleh manusia. Dengan asumsi tersebut, sebagaimana dikutip oleh REDD-Monitor.org, Nordin, direktur *Save Our Borneo*, sebuah *non-governmental organization* di Kalimantan, mengatakan bahwa hutan alami hanya terdapat sebesar 3% dibandingkan dengan seluruh wilayah hutan di Indonesia. Jika memang moratorium hutan hanya berlaku bagi hutan primer, diragukan kegiatan menghindari deforestasi ini akan berhasil.²⁰⁶

Terlepas dari segala perdebatannya mengenai definisi ‘hutan alam primer’ yang belum diatur di peraturan perundang-undangan nasional, Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 telah dengan jelas mengatur wilayah mana saja yang terkena

²⁰⁵ Rancangan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor ... Tahun 2010 tentang Penundaan Izin Baru Konversi Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut yang disusun oleh Kementerian Kehutanan.

²⁰⁶ Chris Lang, “Indonesia: The Three Draft Decrees,” <http://www.redd-monitor.org/2011/01/12/indonesia-the-two-draft-decrees/>, diakses pada 26 Mei 2011.

moratorium hutan, yaitu hutan alam primer dan lahan gambut yang berada di hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi, yang mana hutan produksi terdiri dari hutan produksi terbatas, hutan produksi biasa/tetap, dan hutan produksi yang dapat dikonversi. Selain itu, sesuai dengan Instruksi Presiden tersebut, Kementerian Kehutanan telah mengeluarkan Peta Indikatif Penundaan Izin Baru berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 323/Menhut-II/2011 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain.

Seperti yang telah dibahas dalam sub-bab sebelumnya mengenai keberlakuan *Letter of Intent* Indonesia dan Norwegia dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional, Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 dan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.323 Tahun 2011 telah cukup untuk mengatur moratorium hutan nasional. Direktur Inventarisasi & Pemantauan Sumber Daya Hutan dari Kementerian Kehutanan, Bapak Yuyu Rahayu, juga telah menegaskan bahwa hingga saat penelitian ini disusun, situasi lapangan pelaksanaan moratorium hutan masih dapat ditangani dan diatasi dengan baik.²⁰⁷

4.3.3 Kewajiban Indonesia dalam Melaksanakan Moratorium Hutan sebagai Praktik *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*

Berdasarkan Annex B dari Kyoto Protocol, Norwegia merupakan salah satu jajaran kelompok Annex I yang memiliki kewajiban untuk mengurangi emisi selama periode komitmen pertama, 2008-2012. Indonesia sendiri merupakan negara non-Annex I yang tidak memiliki kewajiban yang sama, namun tetap dapat berpartisipasi dalam mitigasi perubahan iklim dengan basis sukarela. Melihat REDD belum menjadi skema baku dalam mitigasi perubahan iklim dunia, sesungguhnya kedua negara, baik Indonesia maupun Norwegia, tidak wajib untuk melaksanakannya. Kyoto Protokol telah memberikan fasilitas *clean development mechanism* bagi negara

²⁰⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Yuyu Rahayu, Direktur Inventarisasi & Pemantauan Sumber Daya Hutan di Kementerian Kehutanan pada tanggal 12 Januari 2012.

Annex I yang ingin menurunkan emisi dengan cara melibatkan partisipasi dari negara non-Annex I. Hanya saja Bapak Yuyu Rahayu berpendapat bahwa secara keseluruhan, *clean development mechanism* tidak berjalan dengan baik, dan REDD merupakan kegiatan mitigasi perubahan iklim yang paling menguntungkan untuk Indonesia dilihat dari besarnya wilayah hutan.²⁰⁸

Conference of the Parties ke-18 di Durban menghasilkan *Durban Platform* yang merupakan transisi periode komitmen pertama menuju periode komitmen kedua. Sayangnya, *Durban Platform* belum menentukan dalam bentuk seperti apakah periode komitmen kedua itu nantinya akan dijalankan. Amerika Serikat, Jepang, Kanada, dan Australia menginginkan perubahan dalam *Kyoto Protocol*, namun keinginan tersebut belum disepakati oleh negara-negara lainnya. Mengenai REDD sendiri, Bapak Yuyu Rahayu mengakui bahwa sebaiknya ia tidak dijadikan suatu instrumen internasional yang mengikat kuat layaknya *Kyoto Protocol*, sebab negara berkembang berpartisipasi di dalamnya dengan dasar sukarela. Apabila ia dibuat mengikat secara ketat, banyak negara berkembang yang akan menolaknya. Terkait dengan penerapan moratorium sendiri, Indonesia memang telah berniat untuk membenahi pengelolaan hutannya sebelum REDD menjadi wacana. Ketika REDD telah memasuki taraf negosiasi, Indonesia melihat ini sebagai momentum yang dapat dimanfaatkan untuk turut berpartisipasi menurunkan emisi dan juga mendapatkan keuntungan lewat insentif-insentif, yang hingga saat ini belum diatur mekanismenya.²⁰⁹ Selama masa transisi ke periode komitmen kedua, beliau mengharapkan *Durban Platform* dapat membakukan skema REDD di masa depan. Untuk saat ini, Bapak Yuyu Rahayu berpendapat agar sebaiknya dalam periode komitmen kedua, negara-negara non-Annex I, termasuk Indonesia, jangan diberi kewajiban layaknya kelompok Annex I. Dari program-program REDD yang telah berjalan di Indonesia saja, ia mengakui bahwa Indonesia telah memiliki posisi tawar yang cukup tinggi dalam hukum lingkungan internasional mengingat besarnya wilayah hutan Indonesia yang disebut

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*

sebagai salah satu paru-paru dunia. Ia tidak sepakat apabila REDD sampai membebani Indonesia.

Dalam kasus ini, cukup terang bahwa sesungguhnya Norwegia sebagai negara Annex I tidak wajib menurunkan emisi melalui program REDD di Indonesia. Namun ia tetap melakukan hal tersebut dan bahkan telah menaruh sejumlah uang di UN-REDD Programme sebagai bukti kontribusinya. Meskipun belum ada mekanisme *offset* kredit karbon REDD, tidak tertutup kemungkinan di masa depan mekanisme tersebut akan terbentuk dan Norwegia dapat menuai hasil dari kegiatan REDD-nya. Indonesia sendiri aktif dalam kegiatan REDD sebab ia memiliki wilayah hutan yang besar dan kegiatan tersebut menaikkan posisi tawarnya dalam komunitas lingkungan internasional.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kewajiban Mengurangi Emisi dan Mekanismenya Berdasarkan *United Nations Framework Convention on Climate Change* dan *Kyoto Protocol*

UNFCCC merupakan suatu konvensi yang bertujuan utama menstabilisasi konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer pada tingkat yang dapat menghindari gangguan antropogenik yang berbahaya terhadap sistem iklim, dan ditandatangani pada 21 Maret 1994 di New York. Ia membagi negara-negara ke dalam kelompok Annex I, Annex II, dan non-Annex I. Kelompok Annex I terdiri dari negara-negara maju yang secara historis merupakan penyumbang emisi gas rumah kaca di dunia, dan mereka memiliki kewajiban untuk mengurangi emisi tersebut berdasarkan UNFCCC. Kelompok Annex II merupakan beberapa negara Annex I yang memiliki sifat khusus, yaitu selain ekonominya sedang dalam transisi, mereka juga merupakan investor di negara-negara berkembang. Sedangkan kelompok non-Annex I merupakan kumpulan negara berkembang yang tidak memiliki kewajiban mengurangi emisi dalam UNFCCC, tetapi dapat turut berpartisipasi dalam mitigasi perubahan iklim atas dasar sukarela.

Kyoto Protocol merupakan suatu perjanjian internasional di bawah UNFCCC yang mengikat negara-negara Annex I dalam usaha mengurangi emisi gas rumah kaca, dibandingkan dengan UNFCCC yang hanya mendorong mereka dalam kegiatan tersebut. Perjanjian ini ditandatangani pada 11 Desember 1997 di Kyoto, Jepang. Kyoto Protocol menentukan sektor-sektor industri dan energi yang menjadi fokus pengurangan emisi kelompok Annex I, serta persentase pengeluaran emisi yang harus dicapai oleh kelompok tersebut selama periode komitmen pertama, yaitu tahun 2008-2012.

Dalam mitigasi perubahan iklim, UNFCCC dan Kyoto Protocol menganut prinsip *common but differentiated responsibilities*. Dengan prinsip tersebut, ditekankan bahwa seluruh negara memiliki tanggung jawab umum, yaitu bersama-sama mengurangi emisi gas rumah kaca, namun besarnya berbeda-beda, sebab secara

historis, tiap negara memiliki kontribusi yang berbeda terkait dengan emisi. Prinsip *common but differentiated responsibilities* tersebut memberikan tanggung jawab yang lebih besar kepada kelompok Annex I yang berkomitmen untuk mengurangi emisi gas rumah kaca setidaknya hingga 5%, dibandingkan tahun 1990, pada tahun 2012. Meskipun kelompok non-Annex I tidak memiliki komitmen yang sama, mereka tetap diberi kesempatan untuk turut berpartisipasi.

Untuk mengurangi emisi gas rumah kaca, Kyoto Protocol memberikan fasilitas pada negara-negara Annex I dalam bentuk perdagangan karbon, *joint implementation*, dan *clean development mechanism*. Dalam perdagangan karbon, tiap negara diberikan target pengeluaran emisi (*assigned amount units*), dan apabila mereka memproduksi emisi di bawah target, sisa dari jumlah emisi yang telah ditargetkan tersebut dapat di-*offset* dalam bentuk kredit karbon. Untuk *joint implementation*, sesama negara Annex I dapat bekerjasama untuk mengurangi emisi gas rumah kaca. Suatu negara Annex I dapat berinvestasi dalam proyek pengurangan emisi di negara Annex I lain, apabila negara yang pertama menilai bahwa berinvestasi di negara Annex I lain lebih efektif dalam segi biaya dibandingkan melakukan proyek mengurangi emisi di negaranya sendiri.

Khusus untuk *clean development mechanism*, pada dasarnya, ia tidak jauh berbeda dengan *joint implementation*, hanya saja kelompok Annex I berinvestasi di negara-negara non-Annex I. Investasi yang dimaksud dapat dilakukan dalam berbagai sektor, hanya saja khusus untuk sektor kehutanan, terdapat perlakuan khusus oleh karena beberapa hal.

5.2 Usaha Mengurangi Emisi Melalui Sektor Kehutanan dalam *Kyoto Protocol* dan *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*

Hutan memiliki beberapa sifat khusus yang membuatnya tidak dapat diandalkan dalam usaha mengurangi emisi gas rumah kaca dunia, seperti masalah *non-permanence*, *leakage*, *additionality*, isu kedaulatan negara, dan isu sosial serta socio-ekonomi. Terutama isu *non-permanence* dan *leakage*, kedua hal tersebut tidak

dapat menjamin emisi gas rumah kaca yang telah dikurangi dari hutan akan tetap tertahan di hutan. Terdapat kemungkinan bahwa emisi tersebut dapat dilepaskan lagi ke udara.

Terlepas dari keragu-raguan akan hutan, dengan meningkatnya informasi mengenai *land use, land-use change and forestry* (penggunaan lahan, perubahan penggunaan lahan dan kehutanan/"LULUCF"), muncul kesadaran bahwa hutan merupakan salah satu faktor utama dalam mencapai kesuksesan mitigasi perubahan iklim. Perubahan penggunaan lahan membuat hutan dunia semakin terkikis, fenomena ini dikenal dengan nama deforestasi. Ditambah lagi dengan degradasi hutan yang melemahkan fungsi hutan dalam menangkap emisi gas rumah kaca. Beberapa negara telah menyadari pentingnya mitigasi akan deforestasi dalam memastikan berkurangnya emisi di udara dan menawarkan konsep baru dalam mitigasi perubahan iklim. Konsep tersebut dikenal dengan nama *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* ("REDD").

REDD mendapat sambutan baik, namun kenyataannya, beberapa tahun negosiasi belum dapat membakukan skema yang tepat untuk melaksanakannya. Selain isu-isu kehutanan yang telah disebutkan sebelumnya, terdapat isu mengenai insentif yang dituntut oleh negara-negara berkembang untuk diselesaikan. Tuntutan ini muncul oleh karena hutan relatif terdapat lebih banyak di negara-negara berkembang, dan mereka belum memiliki kemampuan untuk melaksanakan kegiatan mengurangi emisi melalui program REDD.

5.3 Isu-isu Hukum Penerapan *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* dalam Bentuk Moratorium Hutan di Indonesia

Indonesia merupakan salah satu negara yang aktif dalam menggalakkan program REDD, terbukti dari serangkaian kerjasama internasional yang telah dilakukannya yang terkait dengan program tersebut. Pada tahun 2010, Indonesia menangani suatu *letter of intent* dengan Norwegia yang membuahkan moratorium hutan di Indonesia selama tahun 2011-2013. Kegiatan moratorium hutan ini mengundang kontroversi, mulai dari kurangnya definisi hukum akan hutan, kekuatan

mengikat dari *letter of intent* itu sendiri, dan kewajiban Indonesia dalam melakukan kegiatan tersebut. Moratorium hutan itu sendiri telah dilaksanakan di Indonesia berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut; dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.323/Menhut-II/2011 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain.

Berdasarkan UNFCCC dan Kyoto Protocol, Indonesia merupakan negara non-Annex I yang tidak memiliki komitmen mengurangi emisi, lain hal dengan Norwegia. Namun, berbasiskan sukarela, Indonesia tetap aktif dalam program REDD dengan beberapa alasan yang menjadi motivasi. Besarnya wilayah hutan Indonesia dapat membuahkan insentif yang tidak kecil dalam program REDD. Selain itu, dengan aktifnya Indonesia dalam program-program REDD, ia mendapatkan posisi tawar yang tinggi dalam negosiasi lingkungan internasional. Mengingat hingga *Conference of the Parties* ke-18 yang dilaksanakan pada tahun 2011 belum dapat menghasilkan skema pengurangan emisi untuk periode komitmen kedua, besar kemungkinan program REDD akan makin bersinar dan oleh karena aktivitasnya, Indonesia akan memiliki peran yang besar dalam negosiasinya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Angelsen, Arild. *Ed. Realising REDD+: National Strategy and Policy Options*. Bogor: CIFOR, 2009.
- Aust, Anthony. *Modern Treaty Law and Practice*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- Barnsley, Ingrid. *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous People*. Yokohama: United Nations University, Institute of Advanced Studies, 2009.
- Brohe, Arnauld *et al.* *Carbon Markets: An International Business Guide*. London: Earthscan, 2009.
- Kollmuss, Anja *et al.* *Handbook of Carbon Offset Programs: Trading Systems, Funds, Protocol and Standards*. London: Earthscan, 2010.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: PT Alumni, 2003.
- Parker, Charlie *et al.* *The Little REDD Book*. Oxford: Global Canopy Program, 2009.
- Penman, Jim *et al.* *Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestry*. Kanagawa: Institute for Global Environmental Strategies, 2003.
- Streck, Charlotte *et al.* *Eds. Climate Change and Forests*. London: Chatham House, 2008.
- The REDD Desk. *Brazil: An Overview from the REDD Countries Database*. Brazil: The REDD Desk, 2007.
- UNFCCC. *Handbook of the UNFCCC*. Bonn: UNFCCC, 2006.
- _____. *Uniting on Climate*. Bonn: UNFCCC, 2007.
- UN-REDD Programme. *The UN-REDD Programme Strategy 2011-2015*. Swiss: UN-REDD Programme, 2011.
- Zhu, Xianli *et al.* *Eds. Pathways for Implementing REDD+: Experiences from Carbon Markets and Communities*. Roskilde: UNEP Riso Centre, 2010.

JURNAL

- Clarke, Rose Andrew. "Moving the REDD Debate from Theory to Practice: Lessons Learned from the Ulu Masen Project." *Environmental and Development Journal*. (2010). Hlm. 38-59.
- McManus, Kelly. "The Principle of 'Common But Differentiated Responsibility' and the UNFCCC." *Climatico Special Features*. (November 2009).

MAKALAH

- Karyaatmadja, B. "Mencari Solusi Permasalahan Pemanfaatan Ruang Kawasan Hutan Dalam Rangka Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi." Makalah disampaikan dalam Workshop. Jakarta, 19 Agustus 2009.
- Mudiyarso, Daniel *et al.* "Indonesia's Forest Moratorium: A Stepping Stone to Better Forest Governance?" Makalah disampaikan sebagai CIFOR Working Paper dari Center for International Forestry Research. Bogor.
- Nakjavani, S. dan W. Tymowski. "The Principle of Common But Differentiated Responsibilities: Origins and Scope." Makalah disampaikan pada World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, 26 Agustus 2002.
- Sasaki, Nophea dan Francis E. Putz. "Do Definitions of Forest and Forest Degradation Matter in the REDD Agreement?" Makalah disampaikan sebagai Working Paper Series. 5 Desember 2008.
- Wibisana, Andri G. "A Critical View on the Indonesia's Legal Responses to Climate Change" Makalah disampaikan pada Seminar Internasional tentang Lingkungan, Kesehatan, dan Risiko Keamanan dalam Dunia yang Berglobalisasi. Bali, 27-28 Juni 2011.

ARTIKEL

- American Society of Foresters. "Definitions."
<http://dictionaryofforestry.org/dict/term/deforestation>. Diunduh pada 6 November 2011.

- Antara. “Anggota DPR Kritik LSM Dukung Moratorium Hutan.”
<http://www.antaraneews.com/print/1298295896/anggota-dpr-kritik-lsm-dukung-moratorium-hutan>. Diunduh pada 6 November 2011.
- FAO. “Definitions.” <http://www.fao.org/docrep/009/j9345e/j9345e08.htm>. Diunduh pada 6 November 2011.
- Forest Climate Center. “Cakupan Moratorium Harus Gunakan Terminologi Hutan Alam.”
<http://forestclimatecenter.org/posting.php?cnt=International&lang=Indonesia&nID=245>. Diunduh pada 11 Januari 2012.
- Lang, Chris. “Indonesia: The Three Draft Decrees.” <http://www.redd-monitor.org/2011/01/12/indonesia-the-two-draft-decrees/>. Diunduh pada 26 Mei 2011.
- Pardosi, Ishak H. “PDI-P dan Golkar Haramkan Moratorium Hutan.”
<http://monitorindonesia.com/?p=12394>. Diunduh pada 6 November 2011.
- Simbolon, Herwin. “Moratorium Konversi Hutan dan Implikasinya.”
<http://green.kompasiana.com/iklim/2011/01/27/moratorium-konversi-hutan-dan-implikasinya/>. Diunduh pada 6 November 2011.
- UNFCCC. “Clean Development Mechanism.”
http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/clean_development_mechanism/items/2718.php. Diunduh pada 27 Desember 2011.
- _____. “Emissions Trading.”
http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/emissions_trading/items/2731.php.
 Diunduh pada 27 Desember 2011.
- _____. “Joint Implementation.”
http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/joint_implementation/items/1674.php.
 Diunduh pada 27 Desember 2011.
- _____. “Kyoto Protocol.” https://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php.
 Diunduh pada 21 Desember 2011.

- _____. “Land Use, Land-Use Change and Forestry.”
https://unfccc.int/methods_and_science/lulucf/items/4122.php. Diunduh pada 19 Desember 2011.
- _____. “Making Those First Steps Count: An Introduction to the Kyoto Protocol.”
https://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/6034.php. Diunduh pada 21 Desember 2011.
- _____. “Parties & Observers.”
https://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php. Diunduh pada 21 Desember 2011.
- _____. “Registered Projects.” <http://cdm.unfccc.int/Projects/registered.html>.
 Diunduh pada 19 Desember 2011.
- _____. “Status of Ratification of the Convention.”
https://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php. Diunduh pada 21 Desember 2011.
- _____. “The Mechanisms under the Kyoto Protocol: Emissions Trading, the Clean Development Mechanism and Joint Implementation.”
https://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php. Diunduh pada 6 November 2011.
- UN-REDD Programme. “Global Activities.” <http://www.un-redd.org/AboutUNREDDProgramme/GlobalActivities/tabid/5957/Default.aspx>.
 Diunduh pada 5 Januari 2012.
- _____. “National Programmes.” <http://www.un-redd.org/AboutUNREDDProgramme/NationalProgrammes/tabid/584/Default.aspx>.
 Diunduh pada 5 Januari 2012.
- World Resources Institute. “Daftar Istilah.” http://pdf.wri.org/indoforest_notes-glossary-references_id.pdf. Diunduh pada 11 Januari 2012.
- World Wide Foundation. “Indonesia Hentikan Pembukaan Hutan Primer.”
http://www.wwf.or.id/tentang_wwf/upaya_kami/iklim_dan_energi/?22501/Indonesian-decree-to-halt-primary-forest-loss. Diunduh pada 6 November 2011.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

_____. *Undang-Undang Perjanjian Internasional*. UU No. 24 Tahun 2000. LN No. 185 Tahun 2000. TLN No. 4012.

_____. *Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut*. Jakarta, 20 Mei 2011.

_____. *Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK.323/Menhut-II/2011 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain*. Jakarta, 17 Juni 2011.

PERJANJIAN INTERNASIONAL

“Kyoto Protocol to the United Nations Framework Conventions on Climate Change.”

United Nations Treaty Series Vol. 2303.

<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Diunduh pada 6 November 2011.

“Letter of Intent between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Indonesia on ‘Cooperation on Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Forest Degradation.’”

<http://www.redd-monitor.org/wordpress/wp-content/uploads/2010/05/Norway-Indonesia-Lol.pdf>. Diunduh pada 26 Mei 2011.

“Report of the Conference of the Parties on Its Seventh Session, Held in Marrakesh from 29 October to 10 November 2001.” FCCC/CP/2001/13/Add.1.

<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf#page=3>. Diunduh pada 6 November 2011.

“Report of the Conference of the Parties on Its Thirteenth Session, Held in Bali from 3 to 15 December 2007.” FCCC/CP/2007/6/Add.1.

<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3>. Diunduh pada 6 November 2011.

“Report of the Conference of the Parties on Its Fifteenth Session, Held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009.” FCCC/CP/2009/11/Add.1. <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=3>. Diunduh pada 6 November 2011.

“United Nations Framework Conventions on Climate Change.” FCCC/INFORMAL/84. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Diunduh pada 6 November 2011.

WAWANCARA

Hasil wawancara dengan Bapak Yuyu Rahayu, Direktur Inventarisasi & Pemantauan Sumber Daya Hutan di Kementerian Kehutanan pada tanggal 12 Januari 2012.

NEGARA-NEGARA ANNEX I, ANNEX II, DAN NON-ANNEX I

Annex I	Annex II	Non-Annex I
Australia	Australia	Afgghanistan
Austria	Austria	Albania
Belarus	Belgia	Algeria
Belgia	Kanada	Angola
Bulgaria	Denmark	Antigua dan Barbuda
Kanada	Komunitas Ekonomi Eropa	Argentina
Kroasia	Finlandia	Armenia
Republik Ceko	Perancis	Azerbaijan
Denmark	Jerman	Bahamas
Estonia	Yunani	Bahrain
Komunitas Ekonomi Eropa	Islandia	Bangladesh
Finlandia	Irlandia	Barbados
Perancis	Italia	Belize
Jerman	Jepang	Benin
Yunani	Luxembourg	Bhutan
Hungaria	Belanda	Bolivia
Islandia	Selandia Baru	Bosnia dan Herzegovina
Irlandia	Norwegia	Botswana
Italia	Portugal	Brasil
Jepang	Spanyol	Brunei Darussalam
Latvia	Swedia	Burkina Faso
Liechtenstein	Swiss	Burundi
Lituania	Persatuan Kerajaan Britania Raya dan Irlandia Utara	Kamboja
Luxembourg	Amerika Serikat	Kamerun
Malta		Tanjung Verde
Monako		Republik Afrika Pusat
Belanda		Chad
Selandia Baru		Chili
Norwegia		Kolumbia
Polandia		Komoros
Portugal		Kongo
Rumania		Kepulauan Cooks
Federasi Rusia		Kosta Rika
Slowakia		Kuba
Slovenia		Cyprus
Spanyol		Pantai Gading
Swedia		Republik Demokrasi Kerakyatan Korea
Swiss		Republik Demokrasi Kongo
Turki		Djibouti
Ukrania		Dominika
Persatuan Kerajaan Britania Raya dan Irlandia Utara		Republik Dominika
Amerika Serikat		Ekuador
		Mesir
		El Salvador
		Madagaskar
		Malawi
		Malaysia
		Maldives
		Mali
		Kepulauan Marshall
		Mauritania
		Mauritius
		Meksiko
		Micronesia
		Mongolia
		Montenegro
		Maroko
		Mozambik
		Myanmar
		Namibia
		Nauru
		Nepal
		Nikaragua
		Niger
		Nigeria
		Niue
		Oman
		Pakistan
		Palau
		Panama
		Papua Nugini
		Paraguay
		Peru
		Filipina
		Katar
		Republik Korea
		Republik Moldova
		Rwanda
		Saint Kitts dan Nevis
		Saint Lucia
		Saint Vincent dan Grenadines
		Samoa
		San Marino
		Sao Tome dan Principe
		Arab Saudi
		Senegal
		Serbia
		Seychelles

Equatorial Guinea	Sierra Leone
Eritrea	Singapura
Etiopia	Kepulauan Solomon
Fiji	Somalia
Gabon	Afrika Selatan
Gambia	Sri Lanka
Georgia	Sudan
Ghana	Suriname
Grenada	Swaziland
Guatemala	Republik Arab Syria
Guinea	Tajikistan
Guinea-Bissau	Thailand
Guyana	Bekas Yugoslavia Republik Macedonia
Haiti	Timor-Leste
Honduras	Togo
India	Tonga
Indonesia	Trinidad dan Tobago
Iran	Tunisia
Irak	Turkmenistan
Israel	Tuvalu
Jamaika	Uganda
Yordania	Uni Emirat Arab
Kazakhstan	Republik Kesatuan Tanzania
Kenya	Uruguay
Kiribati	Uzbekistan
Kuwait	Vanuatu
Kyrgyztan	Venezuela
Republik Demokrasi Kerakyatan Lao	Vietnam
Lebanon	Yaman
Lesotho	Zambia
Liberia	Zimbabwe
Libia	

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE

Article 7 CONFERENCE OF THE PARTIES

1. A Conference of the Parties is hereby established.
2. The Conference of the Parties, as the supreme body of this Convention, shall keep under regular review the implementation of the Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt, and shall make, within its mandate, the decisions necessary to promote the effective implementation of the Convention. To this end, it shall:
 - (a) Periodically examine the obligations of the Parties and the institutional arrangements under the Convention, in the light of the objective of the Convention, the experience gained in its implementation and the evolution of scientific and technological knowledge;
 - (b) Promote and facilitate the exchange of information on measures adopted by the Parties to address climate change and its effects, taking into account the differing circumstances, responsibilities and capabilities of the Parties and their respective commitments under the Convention;
 - (c) Facilitate, at the request of two or more Parties, the coordination of measures adopted by them to address climate change and its effects, taking into account the differing circumstances, responsibilities and capabilities of the Parties and their respective commitments under the Convention;
 - (d) Promote and guide, in accordance with the objective and provisions of the Convention, the development and periodic refinement of comparable methodologies, to be agreed on by the Conference of the Parties, inter alia, for preparing inventories of greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks, and for evaluating the effectiveness of measures to limit the emissions and enhance the removals of these gases;
 - (e) Assess, on the basis of all information made available to it in accordance with the provisions of the Convention, the implementation of the Convention by the Parties, the overall effects of the measures taken pursuant to the Convention, in particular environmental, economic and social effects as well as their cumulative impacts and the extent to which progress towards the objective of the Convention is being achieved;
 - (f) Consider and adopt regular reports on the implementation of the Convention and ensure their publication;
 - (g) Make recommendations on any matters necessary for the implementation of the Convention;
 - (h) Seek to mobilize financial resources in accordance with Article 4, paragraphs 3, 4 and 5, and Article 11;
 - (i) Establish such subsidiary bodies as are deemed necessary for the implementation of the Convention;
 - (j) Review reports submitted by its subsidiary bodies and provide guidance to them;

(k) Agree upon and adopt, by consensus, rules of procedure and financial rules for itself and for any subsidiary bodies;

(l) Seek and utilize, where appropriate, the services and cooperation of, and information provided by, competent international organizations and intergovernmental and non-governmental bodies; and

(m) Exercise such other functions as are required for the achievement of the objective of the Convention as well as all other functions assigned to it under the Convention.

3. The Conference of the Parties shall, at its first session, adopt its own rules of procedure as well as those of the subsidiary bodies established by the Convention, which shall include decision-making procedures for matters not already covered by decision-making procedures stipulated in the Convention. Such procedures may include specified majorities required for the adoption of particular decisions.

4. The first session of the Conference of the Parties shall be convened by the interim secretariat referred to in Article 21 and shall take place not later than one year after the date of entry into force of the Convention. Thereafter, ordinary sessions of the Conference of the Parties shall be held every year unless otherwise decided by the Conference of the Parties.

5. Extraordinary sessions of the Conference of the Parties shall be held at such other times as may be deemed necessary by the Conference, or at the written request of any Party, provided that, within six months of the request being communicated to the Parties by the secretariat, it is supported by at least one third of the Parties.

6. The United Nations, its specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, as well as any State member thereof or observers thereto not Party to the Convention, may be represented at sessions of the Conference of the Parties as observers. Anybody or agency, whether national or international, governmental or non-governmental, which is qualified in matters covered by the Convention, and which has informed the secretariat of its wish to be represented at a session of the Conference of the Parties as an observer, may be so admitted unless at least one third of the Parties present object. The admission and participation of observers shall be subject to the rules of procedure adopted by the Conference of the Parties.

Letter of Intent
between the Government of the Kingdom of Norway
and the Government of the Republic of Indonesia
on
“Cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation¹”

I. PREAMBLE

The Government of the Republic of Indonesia (Indonesia) and the Government of the Kingdom of Norway (Norway), (hereinafter referred to as the "Participants"):

recognizing that poverty reduction and economic development are overall goals for human welfare;

bearing in mind that climate change is among the greatest challenges facing the world today;

recalling that Indonesia and Norway are Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), the Kyoto Protocol, and the Convention on Biological Diversity;

considering that the Preamble to the UNFCCC acknowledges that the global nature of climate change calls for the widest possible cooperation between all countries;

recognizing the relevance of Indonesia's Mid-Term Development Strategy (RPJM);

noting that the main goal of Indonesia's and Norway's climate policy is to limit the average rise in global temperature below 2°C compared to the pre-industrial mean temperature, and to establish national policies that ensure that they contribute beyond their fair share to achieve this goal;

hereby establish a climate change partnership, focusing on REDD+ (hereinafter known as 'the Partnership').

II. PURPOSE AND FOCUS OF THE PARTNERSHIP

The purpose of the Partnership is to contribute to significant reductions in greenhouse gas emissions from deforestation, forest degradation and peatland conversion through:

- a. Conducting a policy dialogue on international climate change policy, in particular international policy on REDD+.
- b. Collaboration in supporting the development and implementation of Indonesia's REDD+ strategy.

III. GENERAL APPROACH AND PRINCIPLES

In their cooperation, both Participants intend to:

- a. Ensure that this Partnership be based on, and that nothing in this Partnership is or shall be in conflict with, the UNFCCC and the Global REDD+ Partnership.
- b. Give all relevant stakeholders, including indigenous peoples, local communities and civil society, subject to national legislation, and, where applicable, international instruments, the opportunity of full and effective participation in REDD+ planning and implementation.
- c. Seek a proportional and progressive scaling up of financing, actions and results over time, based on the principle of contributions-for-delivery.
- d. Be fully transparent regarding financing, actions and results.

¹ REDD+ as defined in the Bali Action Plan (1/CP.13).

- e. Encourage the participation of other development partners.
- f. Ensure coordination with all other REDD+ initiatives, including the UN-REDD Programme, the Forest Carbon Partnership Facility, the Forest Investment Program and other bi- and multilateral REDD+ initiatives taking place in Indonesia.
- g. Seek to ensure the economic, social and environmental sustainability and integrity of our REDD+ efforts.

V PHASES OF THE PARTNERSHIP

The Partnership will be organized in three phases. The aim is to move through the first two phases in the scope of 3-4 years. The annual independent reviews will need to be considered before moving into the third phase.

VI PHASE 1: PREPARATION

In this phase, the main preparatory steps for the implementation of Indonesia's REDD+ strategy will be taken, including:

- a. Completing a national REDD+ strategy that is also addressing all key drivers of forest and peatland related emissions.
- b. Establish a special agency reporting directly to the President to coordinate the efforts pertaining to the development and implementation of REDD+.
- c. Developing a strategy for and establishing the initial framework of an independent institution for a national monitoring, reporting and verification system for anthropogenic forest and peat related greenhouse gas emissions by sources and removals of sinks, forest carbon stocks and natural forest area changes.
- d. Designing and establishing as early as possible a funding instrument, in collaboration with relevant donors and managed by an internationally reputable financial institution. The instrument shall:
 - i. be based on contributions-for-deliverables, adapting over time as 'deliverables' evolve from enabling policies to national level verified emission reductions;
 - ii. be managed according to established international standards – including fiduciary, governance, environmental and social safeguards;
 - iii. ensure transparency in all aspects of disbursements and operations;
 - iv. include representatives of central government, local government, civil society, and indigenous and local communities in the governance structure of the funding instrument, subject to national legislation, and, where applicable, international instruments;
 - v. channel financial resources solely to the implementation of Indonesian REDD+ and low carbon development strategies that qualify as official development assistance (ODA);
 - vi. undergo independent annual audits;
 - vii. be agreed by the Partners before it is established.
- e. Selecting a province-wide REDD+ pilot. The province must have large intact tracts of rainforest and face planned deforestation and forest degradation projects of a scale that will have significant impact on national emissions levels if implemented. A REDD+ strategy for the pilot province, developed through a transparent and inclusive multistakeholder process and addressing

all key drivers of forest and peatland related emissions, will be developed.

VII PHASE 2: TRANSFORMATION

The second phase will be initiated in January 2011, with a shared aspiration to complete it by the end of 2013. In this phase, Indonesian efforts and Norwegian support will focus on:

- national level capability building, policy development and implementation as well as legal reform and law enforcement;
- one or more full scale province level REDD+ pilots.

The aim of this phase is to make Indonesia ready for the Contributions-for-Verified Emission Reductions Phase while also initiating large scale mitigation action, as follows:

- a. The parties aspire to have the funding instrument designed in the preparation phase fully operational no later than January 1st 2011.
- b. By December 2013, a country wide MRV system conforming to IPCC Tier 2 or better, run by the independent MRV institution described under phase 1 above, including independent international verification, and capable of assessing the uncertainty range of its estimates will be in place. The uncertainty range will have implications for the contributions-for-verified emissions reductions mechanism for Phase 3. At the same time, a strategy to improve the MRV system to Tier 3 precision and accuracy will be established.
- c. Identify, develop and implement appropriate Indonesia-wide policy instruments and enforcement capabilities, including but not necessarily limited to:
 - i. A two year suspension on all new concessions for conversion of peat and natural forest.
 - ii. Establish a degraded lands database, starting in one or more appropriate provinces, to facilitate the establishment of economic activity on such lands rather than converted peatland or natural forests.
 - iii. Enforce existing laws against illegal logging and trade in timber and related forest crimes and set up a special unit to tackle the problem.
 - iv. Take appropriate measures to address land tenure conflicts and compensation claims.
- d. The first province-wide pilot will be implemented from January 2011 onwards. The province pilot deliverables should include:
 - i. Implementation of the province-wide REDD+ strategy described under phase I above, engaging all relevant stakeholders, including indigenous peoples, local communities and civil society, subject to national legislation, and, where applicable, international instruments
 - ii. A province-wide MRV system conforming to IPCC Tier 2 or better, and capable of assessing the uncertainty range of its estimates, will be in place by December 2011. A contributions-for-verified emission reductions mechanism will be made on this basis at the latest three months after the verification is completed; provided the above described funding instrument is operational and an implementable project portfolio is in place. A strategy to improve the MRV system to Tier 3 precision and accuracy will be established.

- iii. Appropriate measures to address land tenure conflicts and compensation claims should be taken from early 2011 onwards.
- e. A second province-wide pilot, subject to the same criteria as the first pilot province, could be chosen by late 2011 and implemented by early 2012.

Funding allocated for the first two phases will be provided by Norway on the basis of deliverables channeled through an agreed financial mechanism. Contributions for 2010 deliverables will focus solely on results in terms of enabling policies and measures. The proportion of contributions channeled through the contributions-for-verified emission reductions mechanisms (in the relevant pilot province(s) in phase 2, nationally in phase 3) will increase significantly for the 2012 contributions and annually thereafter.

VIII PHASE 3: CONTRIBUTIONS-FOR-VERIFIED EMISSION REDUCTION

The shared aspiration of the parties is to initiate the third phase from 2014, based upon 2013 emissions reductions. In this phase, a national contributions-for-verified emissions reductions mechanism will be implemented, including:

- a. Indonesia receives annual contributions for independently verified national emission reductions relative to a UNFCCC reference level (or a reference level set by Indonesia and its partners based on Indonesia's emissions reductions pledges and UNFCCC methodological guidance (4/CP 15), in accordance with relevant decisions of the Conference of the Parties, if no UNFCCC reference level has been set for Indonesia).
- b. Norway (and potentially other partners having joined the partnership) channel financial contributions into the financial instrument as described under phase 1 above.

IX NORWEGIAN FINANCIAL CONTRIBUTIONS

Norway has the intention to contribute funds to Indonesia's REDD+ efforts in the order of magnitude of one billion USD (given an exchange rate of six Norwegian kroners per USD). Such a contribution will be subject to the establishment of a financial mechanism as described in this Letter of Intent and agreed by the Parties, as well as adequate deliverables as described in this Letter of Intent. The detailed terms and conditions for such support will be set forth in the contribution agreement to be entered into between Norway and the fund manager. The concrete annual amounts will be subject to appropriations from the Norwegian Parliament.

X DETAILS AND AMENDMENTS TO THE PARTNERSHIP

The details of this Partnership will be further described in a set of separate documents, including:

- A separate document, to be developed jointly by the Participants tentatively by October 2010, detailing the deliverables in this LoI except the funding instrument.
- The document(s) necessary to set up the funding instrument.

This Partnership will not be effective until the document has been agreed. Amendments to the document can be agreed by both parties and added at any time.

XI JOINT CONSULTATION GROUP

A Joint Consultation Group will be established to contribute to the effective implementation of this Partnership. The group will consist of points of contacts for both Indonesia and Norway.

XII INDEPENDENT REVIEW

An independent review group, agreed by both Indonesia and Norway, will execute annual review on the deliverables of agreed indicators. The group will report to the Joint Consultation Group. Its reports will be public.

XIII ENTRY INTO EFFECT, TERMINATION AND OTHER CONSIDERATIONS

a. This Lol shall enter into effect upon signature, and will remain valid until the end of 2016, automatically renewed thereafter for successive 4 year periods unless contrary notification is presented by either of the parties through diplomatic channels.

b. This Letter of Intent may be terminated at any time by either of the Parties, by written notification, through diplomatic channels.

Done in duplicate in Oslo on the 26th of May 2010, in the English language.

**FOR THE GOVERNMENT OF
THE KINGDOM OF NORWAY**

**FOR THE GOVERNMENT OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA**

**Erik Solheim
Minister of the Environment
and International Development**

**R.M. Marty M. Natalegawa
Minister for Foreign Affairs**



**MENTERI KEHUTANAN
REPUBLIK INDONESIA**

**KEPUTUSAN MENTERI KEHUTANAN REPUBLIK INDONESIA
Nomor: SK.323/Menhut-II/2011**

TENTANG

**PENETAPAN PETA INDIKATIF PENUNDAAN PEMBERIAN IZIN BARU
PEMANFAATAN HUTAN, PENGGUNAAN KAWASAN HUTAN DAN PERUBAHAN
PERUNTUKAN KAWASAN HUTAN DAN AREAL PENGGUNAAN LAIN**

MENTERI KEHUTANAN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa berdasarkan Amar KETIGA huruf d dan huruf e serta Amar KEEMPAT Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut, Menteri Kehutanan merevisi dan menetapkan Peta Indikatif Penundaan Izin Baru pada kawasan hutan setiap 6 (enam) bulan sekali dan menetapkan Peta Indikatif Penundaan Izin Baru pada areal penggunaan lain yang merupakan hasil pembaharuan;
- b. bahwa Peta Indikatif Penundaan Izin Baru sebagaimana dimaksud pada huruf a untuk kawasan hutan dibuat dengan skala 1:250.000;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan huruf a dan huruf b perlu menetapkan Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain;
- Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004;
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008;
3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2009;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008;
8. Peraturan ...

8. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan;
11. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan;
12. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara;
13. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Eselon I;
14. Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut;
15. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.40/Menhut-II/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kehutanan.

MEMUTUSKAN:

- Menetapkan : **KEPUTUSAN MENTERI KEHUTANAN TENTANG PENETAPAN PETA INDIKATIF PENUNDAAN PEMBERIAN IZIN BARU PEMANFAATAN HUTAN, PENGGUNAAN KAWASAN HUTAN DAN PERUBAHAN PERUNTUKAN KAWASAN HUTAN DAN AREAL PENGGUNAAN LAIN.**
- KESATU : Menetapkan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain sebagaimana tercantum dalam Lampiran Keputusan ini.
- KEDUA : Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan sebagaimana dimaksud dalam Amar KESATU dengan skala 1:250.000.
- KETIGA : Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru pada Areal Penggunaan Lain yang berada di dalam peta indikatif sebagaimana dimaksud dalam Amar KESATU, skalanya disesuaikan dengan ketersediaan di instansi teknis.
- KEEMPAT : Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Skala 1:250.000 sebagaimana dimaksud dalam Amar KEDUA ditandatangani oleh Direktur Jenderal Planologi Kehutanan atas nama Menteri Kehutanan.
- KELIMA : Penundaan pemberian izin baru sebagaimana dimaksud dalam Amar KETIGA meliputi:
- a. izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu;
 - b. izin pemungutan hasil hutan kayu;
 - c. izin penggunaan kawasan hutan; dan
 - d. perubahan peruntukan kawasan hutan.

KEENAM : ...

- KEENAM : Penundaan pemberian izin baru perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Amar KELIMA huruf d tidak berlaku dalam perubahan peruntukan kawasan hutan terkait dengan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi.
- KETUJUJUH : a. Peta Indikatif Penundaan Izin Baru pada kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Amar KEDUA dilakukan revisi setiap 6 (enam) bulan sekali.
b. Revisi peta indikatif sebagaimana dimaksud pada huruf a dikoordinasikan oleh Direktur Jenderal Planologi Kehutanan.
c. Penetapan peta indikatif hasil revisi sebagaimana dimaksud pada huruf b dilakukan oleh Direktur Jenderal Planologi Kehutanan atas nama Menteri Kehutanan.
- KEDELAPAN : Dalam hal hasil survey di lapangan yang hasilnya ditetapkan oleh pejabat yang berwenang bukan berupa gambut dan/atau bukan hutan alam primer, maka areal tersebut dapat diberikan izin baru.
- KESEMBILAN : Dalam hal hasil survey di lapangan yang hasilnya ditetapkan oleh pejabat yang berwenang adalah berupa gambut dan/atau hutan alam primer, maka areal tersebut menjadi areal yang ditunda pemberian izin baru.
- KESEPULUH : Dalam rangka meningkatkan ketelitian Peta Indikatif Penundaan Izin Baru sebagaimana dimaksud dalam Amar KEDUA, maka ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Amar KEDELAPAN dan Amar KESEMBILAN digunakan sebagai dasar dalam pembaharuan Peta Indikatif Penundaan Izin Baru.
- KESEBELAS : Gubernur dan Bupati/Walikota dalam menerbitkan rekomendasi dan penerbitan izin lokasi baru wajib berpedoman pada Peta Indikatif Penundaan Izin Baru sebagaimana dimaksud dalam Amar KEDUA, Amar KETUJUJUH dan/atau hasil pembaharuan Peta Indikatif sebagaimana dimaksud dalam Amar KESEPULUH.
- KEDUABELAS : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Salinan sesuai dengan aslinya.
Kepala Biro Hukum dan Organisasi,

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 17 Juni 2011

**MENTERI KEHUTANAN
REPUBLIK INDONESIA,**

ttd

ZULKIFLI HASAN



Krisna Rya, SH.,MH.
NIP. 19590730 199003 1 001

Salinan Keputusan ini disampaikan kepada:

1. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.
2. Menteri Dalam Negeri.
3. Menteri Lingkungan Hidup.
4. Kepala Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan.
5. Kepala Badan Pertanahan Nasional.
6. Ketua Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional.
7. Ketua Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional.
8. Ketua Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+ atau Ketua lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan tugas khusus di bidang REDD+.
9. Para Pejabat Eselon I lingkup Kementerian Kehutanan.
10. Para Gubernur.
11. Para Bupati/Walikota.

