



BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
(BAPPENAS)

Jalan Panjang Penataan Kembali Kebijakan Kehutanan di Indonesia

JALAN PANJANG PENATAAN KEMBALI KEBIJAKAN KEHUTANAN DI INDONESIA



Catatan Proses Penyusunan Rancangan Strategi Nasional REDD+ Indonesia



DIREKTORAT JENDERAL PLANLOGI
KEMENTERIAN KEHUTANAN

UN-REDD
PROGRAMME
INDONESIA



BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
(BAPPENAS)

JALAN PANJANG PENATAAN KEMBALI KEBIJAKAN KEHUTANAN DI INDONESIA

CATATAN PROSES PENYUSUNAN RANCANGAN
STRATEGI NASIONAL REDD+ INDONESIA



DIREKTORAT JENDRAL PLANOLOGI
KEMENTERIAN KEHUTANAN

UN-REDD
PROGRAMME
INDONESIA

**JALAN PANJANG PENATAAN KEMBALI
KEBIJAKAN KEHUTANAN DI INDONESIA**
Catatan Proses Penyusunan Rancangan
Strategi Nasional REDD+ Indonesia

@ UN-REDD, FAO, UNDP, & UNEP
All rightS reserved published in 2011

Penulis
Rio Ismail
Rini Astuti

Editor
Abdul Wahib Situmorang
Mahcfudh
Laksmi Banowati
Nanda Febriani Munandar

Desain Sampul dan Isi
Tugas Suprianto

Foto
UN-REDD Programme Indonesia

Isi buku ini tidak mencerminkan posisi UN-REDD Programme Indonesia.

UN-REDD Programme Indonesia adalah program kerjasama antara pemerintah Indonesia (Kementerian Kehutanan) dengan UNDP, FAO, dan UNEP. Program ini bertujuan membantu pemerintah Indonesia dalam menyiapkan diri menyongsong implementasi mekanisme REDD+ (REDD+ Readiness).

Sekretariat: Gedung Manggala Wanabakti Ruang 525C, Blok IV, 5th Floor
Jl. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta 1070 Telp. 62-21-57951505, 57902950,
5703246 Ext. 5246 Faks. 62-21-5746748
Email: info@un-redd.or.id
www.un-redd.or.id



Kata Pengantar

Proses penyusunan Stranas REDD+ telah menandai era baru dalam penataan kembali kebijakan pengelolaan kehutanan di Indonesia. Stranas REDD+ diharapkan bisa menjawab tantangan perlunya perubahan menyeluruh (*integrated reform*) terhadap tata kelola sektor pembangunan berbasis lahan (*land use base sectors*) seperti sektor kehutanan, pertanian, dan pertambangan. Mengapa demikian, karena kesalahan dalam tata kelola selama ini tidak hanya memberikan kontribusi pada peningkatan emisi gas rumah kaca secara global, tetapi juga telah memunculkan bencana dan pemiskinan di sejumlah tempat di wilayah Indonesia.

Selain itu, pengembangan Stranas REDD+ juga sudah menandai adanya kemajuan dalam pendekatan pengembangan kebijakan publik yang lebih memberikan tempat pada partisipasi atau keterlibatan aktif wakil-wakil publik. Desain pengembangan stranas yang didasarkan pada prinsip inklusivitas, transparansi, kredibilitas, dan institusionalitas merupakan desain yang lebih adaptif terhadap kepentingan publik. Tidak bisa dimungkiri masih banyak kekurangan dalam proses pengembangan Stranas REDD+, tetapi sangat banyak pelajaran penting tentang kelebihan dan efektivitas proses ini yang perlu dipahami, bahkan diadaptasi oleh banyak pihak untuk kepentingan sejenis.

Dalam konteks itulah buku ini ditulis dan dihadirkan kepada banyak pihak. Buku ini diberi judul *Jalan Panjang Penataan Kembali Kebijakan Kehutanan di Indonesia: Catatan Proses*

Penyusunan Rancangan Stranas REDD+ Indonesia. Buku ini juga merupakan rekaman proses perjalanan pengembangan Stranas REDD+ sejak pembentukan Tim Pengarah, Tim Pelaksana, dan Tim Penulis Stranas hingga Bappenas menyerahkan draf akhir Stranas ke Satgas REDD+ yang dibentuk Presiden pada September 2010.

Tidak seluruh fakta dan situasi bisa dihadirkan secara utuh di dalam buku ini. Namun, penggambaran di dalamnya diharapkan bisa memberikan informasi lebih komprehensif mengenai proses perjalanan Stranas REDD+ yang sejak awal sudah sarat dengan tarik-menarik berbagai kepentingan yang berskala global maupun berskala nasional dan lokal atau subnasional.

Seluruh temuan yang dihasilkan penulis merupakan penilaian yang bersifat independen dan obyektif. Sebagai sebuah analisis terhadap proses yang belum selesai, buku ini diharapkan akan memicu perdebatan lebih lanjut tentang konsep dan implementasi kebijakan REDD+ di Indonesia. Ini bukan merupakan satu-satunya jawaban yang berfungsi seperti obat penyembuh rasa sakit kepala, tetapi paling tidak akan berfungsi sebagai “cermin” yang bisa menunjukkan seperti apa sebenarnya proses perubahan yang sedang terjadi dalam pengembangan kebijakan pengelolaan kehutanan di Indonesia.

Jakarta, Januari 2012

LUKITA DINARSYAH TUWO

Wakil Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/

Wakil Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Glosarium	ix
Ringkasan Eksekutif	1
Bab 1. Pendahuluan	9
1.1 Latar Belakang	9
1.1.1 Prinsip Inklusivitas	11
1.1.2 Prinsip Transparansi	11
1.1.3 Prinsip Kredibilitas	11
1.1.4 Prinsip Institusionalitas	11
1.2 Tujuan Buku Ini	12
1.3 Ruang Lingkup	13
1.4 Outline Buku	14
Bab 2. Prinsip Dasar Penyusunan Strategi Nasional REDD+	15
2.1 Mengapa Diperlukan Sejumlah Prinsip Dasar	15
2.2 Empat Prinsip Dasar dan Indikator Pemenuhan	16
2.2.1 Prinsip Inklusivitas	16
2.2.2 Prinsip Transparansi	18
2.2.3 Prinsip Kredibilitas	19
2.2.4 Prinsip Institusionalitas	20
2.3 Prasyarat Keberhasilan Implementasi Prinsip Dasar	22

Bab 3. Perumusan Draf Strategi Nasional REDD+	25
3.1 Tahapan Prapenyusunan Dokumen Stranas REDD+	25
3.1.1 Proses dan Hasil	25
3.1.2 Analisis terhadap Proses dan Hasil pada Tahapan Prapenyusunan Dokumen Stranas REDD+	30
3.2 Tahap Penyusunan Draf Stranas REDD+	32
3.2.1 Proses dan Hasil	32
3.2.2 Analisis terhadap Proses Penyusunan Draf Stranas REDD+	39
Bab 4. Konsultasi Publik	43
4.1 Konsultasi Regional	43
4.1.1 Prakonsultasi	43
4.1.2 Proses Konsultasi Regional	50
4.2 Konsultasi Ahli di Tingkat Nasional	72
4.2.1 Proses dan Hasil	72
4.2.2 Analisis terhadap Proses Konsultasi Ahli	74
4.3 Konsultasi Ahli di Tingkat Internasional	74
4.3.1 Proses dan Hasil	74
4.3.2 Proses dan Hasil Masukan Para Pihak	75
4.3.3 Analisis terhadap Proses Konsultasi Ahli	77
4.4 Pertemuan Konsultasi Nasional Stranas REDD+	77
4.4.1 Proses dan Hasil	77
4.4.2 Analisis terhadap Proses Konsultasi Nasional	80
4.5 Masukan Tertulis Para Pihak	80
4.5.1 Masukan UNODC	81
4.5.2 Masukan AMAN	81
4.5.3 Masukan CIFOR	82
4.5.4 Masukan Burung Indonesia	82
4.5.5 Masukan Jaringan Masyarakat Sipil	82
4.5.6 Masukan Kementerian Kehutanan	83
4.5.7 Masukan dari UNESCO	84

Bab 5. Penyelesaian Rancangan Akhir Strategi Nasional REDD+	87
5.1 Tahap Revisi Draf Akhir	87
5.2 Keputusan tentang Hasil Rumusan Akhir Stranas REDD+	91
5.3 Analisis terhadap Penyelesaian Draf Akhir Stranas	92
5.3.1 Pemenuhan Prinsip Inklusivitas	92
5.3.2 Pemenuhan Prinsip Transparansi	93
5.3.3 Pemenuhan Prinsip Kredibilitas	93
Bab 6. Pembelajaran (<i>Lessons Learned</i>)	95
6.1 Pentingnya Mekanisme Kesiapan Dini (<i>Preparedness Mechanism</i>)	95
6.2 Proses yang Inklusif Membutuhkan Waktu	96
6.3 Diperlukan mekanisme Pelibatan yang Ramah terhadap Pihak yang Rentan	97
6.4 Partisipasi yang Hakiki Memerlukan Mekanisme Umpan Balik (<i>Feedback Mechanism</i>)	97
6.5 Proses Perumusan Kebijakan Lebih Mudah Mendapatkan Dukungan Apabila Berpijak pada Data dan Pengalaman	99
6.6 Diperlukan Rumusan Kebijakan REDD+ yang Komprehensif dan Integral	99
6.7 Komunikasi yang Efektif Membutuhkan Proses yang Bersifat Resiprokal	100
6.8 Pentingnya Sistem Pendukung (<i>Support System</i>) dalam Proses Perumusan Kebijakan	101
Bab 7. Penutup	103

Glosarium

AFD	Agence Francaise de Developpement
AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
CI	Conservation International
CIFOR	Center for International Forestry Research
CSF	Civil Society Forum
CSO	Civil Society Organisation
FPIC	Free, Prior, and Informed Consent
GRK	Gas Rumah Kaca
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HTI	Hutan Tanaman Industri
ICEL	Indonesia Centre for Environmental Law
ICRAF	World Agroforestry Centre / International Centre for Research in Agroforestry
Kemenhut	Kementerian Kehutanan
Kementan	Kementerian Pertanian
LoI	Letter of Intent
MRV	Measurement, Reporting and Verification
Pemda	Pemerintah Daerah
RAD REDD+	Rencana Aksi Daerah Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries Plus
RAN GRK	Rencana Aksi Nasional Gas Rumah Kaca

RAN REDD+	Rencana Aksi Nasional Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries Plus
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries Plus
REL	Reference Emissions Levels
RL	Reference Levels
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJPN	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
Satgas	Satuan Tugas
Stranas	Strategi Nasional
TNC	The Nature Conservancy
UKP4	Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan
UN-REDD	United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organisation
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WWF	World Wildlife Fund

Ringkasan Eksekutif

1. Latar Belakang

Indonesia dianggap memiliki peran strategis baik dalam negosiasi REDD+ di tingkat internasional maupun tahap penyiapan implementasi REDD+ di tingkat nasional dan regional. Posisi strategis Indonesia ini dikukuhkan dengan komitmen politik Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono untuk menurunkan emisi gas rumah kaca (GRK) sebesar 26% dengan pembiayaan sendiri atau 41% dengan bantuan internasional pada 2020 dari tingkat emisi *Business as Usual* (BAU). Sektor kehutanan melalui implementasi REDD+ diperkirakan akan berkontribusi 14% dari total target pengurangan emisi GRK sebesar 26%.

Komitmen politik ini kemudian dimanifestasikan dalam tindakan aksi antara lain berupa penyusunan Strategi Nasional (Stranas) REDD+ yang akan menjadi payung bagi implementasi kebijakan nasional REDD+ di Indonesia. Proses perumusan Stranas REDD+ ini kemudian mendapatkan percepatan setelah adanya kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dan Norwegia yang tertuang dalam surat niat (*Letter of Intent*) mengenai kerja sama penurunan emisi GRK dari deforestasi dan degradasi hutan yang ditandatangani pada 26 Mei 2010.

Pemerintah Indonesia berharap proses pengembangan Stranas REDD+ menghasilkan kebijakan yang tepat, berbasis pada partisipasi dan kepentingan semua pihak, efektif dan mudah diimplementasikan, mudah dikontrol dan dievaluasi, serta memberikan insentif ekonomi secara lebih adil.

Buku ini merupakan upaya mendokumentasikan proses penyusunan Stranas REDD+ Indonesia, terutama mengenai dinamika dan argumentasi dalam proses pembahasan maupun pengambilan keputusan. Ruang lingkup pendokumentasian proses ini mencakup fase awal di mana Bappenas mendapatkan mandat untuk menyusun Stranas REDD+ hingga serah terima Rancangan Stranas dari Bappenas kepada Satuan Tugas (Satgas) REDD+.

2. Prinsip Dasar Penyusunan Stranas REDD+

Proses penyusunan draf stranas REDD+ didasarkan pada empat prinsip dasar, yaitu prinsip inklusivitas, transparansi, kredibilitas, dan institusionalitas. Prinsip inklusivitas memiliki makna bahwa proses perumusan Stranas REDD+ telah melibatkan para pihak baik yang akan mengimplementasikan kebijakan ini maupun yang akan terkena dampak implementasi kebijakan REDD+ baik secara langsung maupun tidak langsung. Proses pelibatan ini dilakukan melalui upaya-upaya konsultasi publik dan penjangkauan komunikasi.

Prinsip transparansi dimaknai sebagai proses yang diwarnai keterbukaan, kejujuran, dan kejelasan. Dalam arti bahwa seluruh aspek kebijakan publik mulai dari tingkat perencanaan hingga pelaksanaan dan evaluasi disampaikan kepada publik dengan terbuka, jujur, dan sangat jelas tanpa ada yang ditutup-tutupi atau disamarkan secara sengaja. Prinsip transparansi juga bermakna bahwa publik memiliki akses untuk melihat tahapan atau memantau perkembangan proses pembuatan kebijakan.

Prinsip kredibilitas merupakan prinsip yang mengandung pemahaman bahwa proses pengembangan Stranas REDD+ merupakan proses yang dikelola oleh kelembagaan atau orang-orang yang memiliki reputasi dan dilakukan dengan pendekatan yang inklusif, transparan, dan benar atau dapat dipercaya. Selain itu, juga mengandung pengertian bahwa baik substansi maupun proses perumusannya didasarkan pada mandat atau legalitas yang jelas serta didukung dengan informasi, data, fakta yang benar, dan dapat dipertanggungjawabkan atau dapat diverifikasi kebenaran atau keabsahannya.

Prinsip institusionalitas mengacu pada pemahaman bahwa proses pengembangan Stranas REDD+ dilakukan melalui pendekatan yang mengarah pada proses pelembagaan ide-ide, pengetahuan, nilai-nilai, dasar hukum, sumber daya, struktur, dan mekanisme keorganisasian yang menggambarkan enam aspek dasar, yaitu keteraturan, otonomi, adaptabilitas, komprehensivitas, koherensi, dan fungsionalitas.

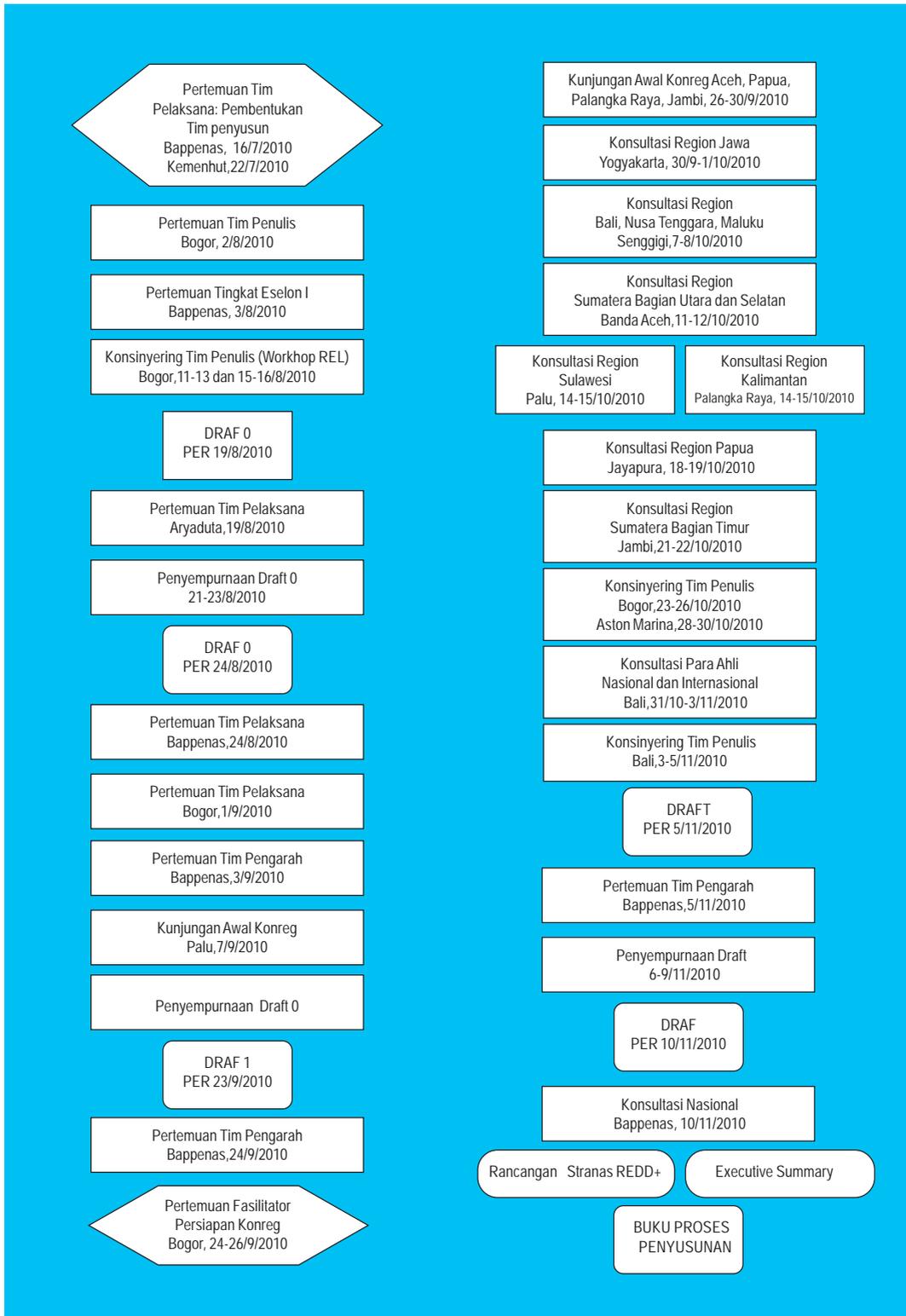
Implementasi keempat prinsip dasar ini di dalam proses penyusunan Stranas REDD+ mensyaratkan beberapa hal, antara lain:

- Konsultasi yang intensif dengan para pihak yang bertanggung jawab dalam implementasi Stranas REDD+.
- Konsultasi langsung dengan para pihak yang akan terkena dampak dari kebijakan REDD+ maupun para pihak yang terkait.
- Keterlibatan kelembagaan atau orang-orang yang memiliki reputasi terpercaya dalam artian pengalaman maupun kemampuan akademik.
- Proses yang bersifat inklusif dan transparan sejak awal hingga draf Stranas REDD+ menjadi kebijakan publik.
- Mekanisme komunikasi yang memungkinkan para pihak atau publik mengetahui (*feedback mechanism*) dan memberikan tanggapan terhadap substansi maupun seluruh tahapan perumusan Stranas.
- Ketersediaan semua pihak untuk membuka dan menganalisis secara transparan dan komprehensif mengenai berbagai masalah dan kepentingan-kepentingan dalam pengelolaan sektor kehutanan.
- Adanya struktur organisasi/lembaga yang efektif mewadahi berbagai kepentingan yang bersifat multisektor dan multilevel.

3. Tahapan dan Hasil Proses Penyusunan Stranas REDD+

Secara umum, tahapan proses penyusunan yang dilakukan sejak Juli hingga November 2010 dapat dibagi dalam empat bagian pokok, yaitu tahapan prapenyusunan, tahapan penyusunan dokumen Stranas, tahapan konsultasi publik terhadap draf Stranas, dan tahapan penyelesaian draf akhir Stranas REDD+. Keseluruhan tahapan ini dapat disimak pada Diagram 1.

DIAGRAM 1. PROSES PENYUSUNAN STRANAS REDD+



1) Tahapan Prapenyusunan dan Penyusunan Stranas

Tahapan ini diawali dengan keputusan Menteri Koordinator Bidang Ekonomi yang memberikan mandat kepada Bappenas untuk mengoordinasikan proses penyusunan Stranas REDD+. Bappenas lalu membentuk Tim Penyusun Stranas yang terdiri dari Tim Pengarah dan Tim Pelaksana. Dengan dukungan dan fasilitasi UN-REDD Programme Indonesia, Tim Pengarah dan Tim Pelaksana membentuk Tim Penulis untuk menyusun rancangan stranas dan melakukan berbagai konsultasi publik untuk menghimpun masukan terhadap penyempurnaan rancangan Stranas.

2) Tahapan Konsultasi Publik

(a) Konsultasi Regional

Rancangan Stranas dikonsultasikan kepada sejumlah pihak di tingkat regional, nasional, maupun para ahli di tingkat nasional dan internasional. Proses konsultasi publik di tingkat regional dilakukan di 6 wilayah regional, yaitu di Yogyakarta (Jawa), Mataram (Bali, NTB, NTT, dan Maluku), Palangkaraya (Kalimantan), Banda Aceh/Sumatera I (Aceh, Sumbar, Sumut, dan Bengkulu), Jambi/Sumatera II (Riau, Jambi, Sumsel, dan Lampung), dan Jayapura (Papua dan Papua Barat).

(b) Kepesertaan

Secara keseluruhan proses konsultasi regional diikuti 387 peserta, terdiri dari unsur pemerintah (46%), unsur CSO (42%), akademisi (9%), dan kalangan swasta (3%). Dari 163 peserta yang mewakili CSO, 14% merupakan wakil dari masyarakat adat dan 1% berasal dari lembaga/sector yang fokus pada persoalan perempuan dan lingkungan.

Perbandingan peserta laki-laki dan perempuan masih menunjukkan ketimpangan, yaitu peserta laki-laki mencapai 88%, sedangkan peserta perempuan hanya 12%. Ketimpangan ini mencerminkan situasi ketidakadilan gender di dalam proses konsultasi publik dan pengambilan keputusan tentang REDD+.

(c) Persepsi Peserta Konsultasi Regional

Hasil jajak pendapat para peserta yang dilakukan UN-REDD Programme Indonesia menunjukkan, rata-rata 90% peserta di masing-masing konsultasi regional mengaku mengalami peningkatan pemahaman setelah mengikuti konsultasi publik tentang REDD+. Hasil wawancara juga menunjukkan, beberapa tokoh kunci di semua tempat menganggap model konsultasi mengenai REDD+ beberapa langkah lebih maju dibandingkan dengan kegiatan sejenis.

Salah satu aspek yang dianggap maju adalah keterbukaan dalam proses perdebatan dan kesediaan pemerintah untuk mengakui dan membeberkan data atau informasi mengenai kondisi hutan dan kebijakan kehutanan yang amburadul. Juga kesediaan melakukan koreksi atau perbaikan kebijakan. Mayoritas peserta malah berpendapat bahwa konsultasi publik merupakan pendekatan yang efektif untuk membahas berbagai masalah dan menentukan keputusan atau Stranas pengembangan REDD+.

Sebagian besar peserta, terutama kalangan NGO, berpendapat bahwa sebagai sebuah rancangan strategi, dokumen Stranas REDD+ sangat relevan dengan kebutuhan mereka di daerah masing-masing. Hanya sedikit yang mengatakan kurang baik atau sangat tidak baik. Hal ini merupakan perkembangan yang sangat baik dan menunjukkan bahwa Stranas REDD+ telah dibangun berdasarkan konteks persoalan yang terjadi di sejumlah wilayah. Selain itu, Stranas REDD+ telah membuka ruang komunikasi yang lebih baik antara pemerintah dan para pihak, terutama dengan kalangan NGO.

3) Isu-isu Penting dalam Proses Konsultasi Regional

Dalam pelaksanaannya terdapat beberapa catatan penting yang dapat menjadi sumber perbaikan proses konsultasi di masa yang akan datang, yaitu:

- Akses dini peserta konsultasi terhadap materi konsultasi.
- Mekanisme umpan balik untuk meningkatkan kepercayaan para peserta konsultasi terhadap proses konsultasi.

- Pemilihan peserta konsultasi harus dilakukan dengan proses yang hati-hati, *fair*, dan terbuka.
- Jaminan atas akses perempuan untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan mengenai REDD+.
- Mekanisme persiapan (*preparedness mechanism*) untuk memberikan pembekalan kepada para pihak yang rentan dan memiliki akses yang rendah terhadap informasi.

4) Konsultasi dengan Para Ahli

Proses konsultasi juga dilaksanakan di tingkat nasional dan dengan para ahli, baik di tingkat nasional maupun internasional, yang kemudian menjadi bahan dasar revisi dan penyempurnaan draf Stranas REDD+. Selain melalui proses konsultasi secara langsung, Tim Penyusun Stranas juga melakukan konsultasi dan permintaan masukan secara tertulis kepada kementerian terkait dan CSO.

4. Tahapan Penyelesaian Draft Stranas REDD+

Pada 18 November 2010, Bappenas menyerahkan dengan resmi Rancangan Stranas REDD+ kepada Satgas REDD+ yang diketuai oleh Kuntoro Mangkusubroto dari UKP4. Proses lebih lanjut mengenai status draf termasuk proses penyempurnaan ditentukan di tingkat Satgas.

5. Pembelajaran (*Lessons Learned*)

Berikut ini beberapa pembelajaran yang dapat ditarik dari proses-proses yang telah terjadi, berupa pentingnya mekanisme kesiapan dini (*preparedness mechanism*):

- Proses yang inklusif membutuhkan waktu.
- Diperlukan mekanisme pelibatan yang ramah terhadap pihak yang rentan.
- Partisipasi yang hakiki memerlukan mekanisme umpan balik (*feedback mechanism*)

- Proses perumusan kebijakan lebih mudah mendapatkan dukungan apabila berpijak pada data dan pengalaman.
- Diperlukan rumusan kebijakan REDD+ yang komprehensif dan integral.
- Komunikasi yang efektif membutuhkan proses yang bersifat *reciprocal*.
- Pentingnya sistem pendukung (*support system*) dalam proses perumusan kebijakan.

6. Penutup

Selama proses penyusunan Stranas REDD+ banyak ditemui catatan kritis terhadap implementasi keempat prinsip penyusunan Stranas. Meski demikian, proses ini telah mengetengahkan langkah maju dibandingkan dengan proses pengembangan Stranas lainnya pada sejumlah sektor. Disebut demikian karena proses perumusan dan pembahasan kebijakan REDD+ tidak saja melibatkan banyak pemangku kepentingan pada berbagai tingkatan, namun juga melibatkan tim bersifat multipihak dan bekerja cepat dan responsif. Selain itu, proses ini juga dinilai telah mengetengahkan suatu proses komunikasi yang lebih diwarnai keterbukaan, transparansi, kritisasi, dan berbasis pada data saintifik maupun pengalaman empiris para pemangku kepentingan. □

Bab I.

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Indonesia sejak beberapa tahun terakhir sudah mengembangkan berbagai strategi pengurangan emisi gas rumah kaca (GRK) dari deforestasi dan degradasi hutan. Beberapa kebijakan telah dilakukan, terutama sejak ditetapkannya *Bali Action Plan* yang memandatkan pengembangan proses penyiapan implementasi Program *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries Plus* (REDD+) yang mencakup pelaksanaan *demonstration activities* dan pengembangan perangkat kebijakan (*readiness phase*). Sebagai negara dengan tutupan hutan terluas ketiga di dunia setelah Brazil dan Kongo serta laju deforestasi kedua tertinggi setelah Brazil, Indonesia dianggap memiliki peran strategis baik dalam negosiasi REDD+ di tingkat internasional maupun tahap penyiapan implementasi REDD+ di tingkat nasional dan regional.

Posisi strategis Indonesia ini dikukuhkan melalui komitmen politik Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono untuk menurunkan emisi gas rumah kaca (GRK) sebesar 26% dengan pembiayaan sendiri atau 41% dengan bantuan internasional pada 2020 dari tingkat emisi *Business as Usual* (BAU). Sektor kehutanan melalui implementasi REDD+ diperkirakan akan berkontribusi 14% dari total target pengurangan emisi GRK sebesar 26%. Komitmen politik ini kemudian dimanifestasikan dalam tindakan aksi, antara lain berupa penyusunan Strategi Nasional (Stranas) REDD+ yang akan menjadi payung bagi implementasi kebijakan nasional REDD+ di Indonesia.

Proses perumusan Stranas REDD+ ini kemudian mendapatkan percepatan setelah adanya kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dan Norwegia yang tertuang dalam surat niat (*Letter of Intent*) mengenai kerja sama penurunan emisi GRK dari deforestasi dan degradasi hutan yang ditandatangani pada 26 Mei 2010. Proses ini merupakan momentum yang tepat untuk melakukan pembenahan terhadap berbagai aspek yang terkait dengan pengelolaan hutan dan beberapa sektor lainnya yang terkait dengan deforestasi dan degradasi hutan.

Di tingkat nasional, Pemerintah Indonesia berharap agar proses pengembangan Stranas REDD+ menjadi suatu proses yang dikelola berdasarkan prinsip inklusif, transparan, kredibel, dan terinstitusionalisasi. Dengan kata lain, proses pengembangan Stranas REDD+ dapat melalui proses yang berjenjang di tingkat nasional maupun subnasional dengan melibatkan para pihak atau pemangku kepentingan yang berkepentingan dan terkait dengan REDD+ di Indonesia.

Keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses perumusan kebijakan akan menumbuhkan rasa percaya para pihak, terutama antara pemerintah dan masyarakat, sehingga mengurangi risiko konflik dan kegagalan implementasi kebijakan mengenai REDD+ di Indonesia. Kepercayaan para pihak terhadap proses perumusan kebijakan juga akan menguatkan legitimasi dan kredibilitas produk kebijakan yang dihasilkan.

Dengan pendekatan seperti ini, proses penyusunan Stranas REDD+ diharapkan akan menghasilkan kebijakan yang tepat, berbasis pada partisipasi dan kepentingan semua pihak, efektif dan mudah diimplementasikan, mudah dikontrol dan dievaluasi, dan memberikan insentif ekonomi secara lebih adil. Melihat kebutuhan ini, Bappenas selaku koordinator yang diberi mandat untuk menyusun Stranas REDD+ telah memformulasikan empat prinsip dasar yang diarusutamakan selama proses pengembangan Stranas REDD+, yaitu:

1.1.1 Prinsip Inklusivitas

Inklusif memiliki makna bahwa proses perumusan Stranas REDD+ ini melibatkan para pihak, baik yang akan mengimplementasikannya maupun para pihak yang akan terkena dampak secara langsung maupun tidak langsung. Proses pelibatan ini sering kali dilakukan melalui upaya-upaya konsultasi publik.

1.1.2 Prinsip Transparansi

Dalam konteks pengembangan Stranas REDD+, prinsip transparansi dimaknai sebagai prinsip keterbukaan, dimana terdapat akses publik untuk melihat tahapan dan memantau perkembangan proses pembuatan kebijakan (Issai, 2000). Prinsip transparansi dapat diwujudkan dengan penyediaan mekanisme pelaporan publik yang tepat waktu, relevan, informatif, dan jelas.

1.1.3 Prinsip Kredibilitas

Prinsip kredibilitas merupakan prinsip yang mengandung pemahaman bahwa proses pengembangan Stranas merupakan proses yang dikelola oleh orang-orang maupun kelembagaan yang kredibel dan dengan proses atau pendekatan yang dapat dipercaya. Hal ini penting untuk menumbuhkan kepercayaan dan penerimaan para pihak publik terhadap proses penyusunan Stranas sehingga Stranas REDD+ yang terbentuk mendapatkan legitimasi penuh dari para pihak bahkan publik pada umumnya.

1.1.4 Prinsip Institusionalitas

Prinsip institusionalitas mengacu pada pemahaman bahwa proses pengembangan Stranas REDD+ dilakukan dengan pendekatan yang mengarah pada proses pelembagaan ide-ide, pengetahuan, nilai-nilai, dasar hukum, serta struktur dan mekanisme yang menggambarkan enam aspek dasar, yaitu keteraturan, otonomi, adaptabilitas, komprehensivitas, koherensi dan fungsionalitas.

Dalam konteks seperti ini, pencatatan atau dokumentasi tentang proses penyusunan Stranas REDD+ menjadi penting untuk dilakukan. Penulisan buku ini merupakan inisiatif yang baru pertama kali dilakukan terkait dengan pendokumentasian proses penyusunan kebijakan nasional mengenai REDD+. Oleh karena itu, buku ini diharapkan akan memberikan pembelajaran kepada para pihak bagaimana membangun kebijakan berskala nasional yang melibatkan banyak pihak melalui proses yang transparan, inklusif, dan kredibel. Selain itu, buku ini juga berisi pembelajaran tentang bagaimana seharusnya pemerintah berkomunikasi kepada masyarakat, *civil society organization* (CSO), kalangan pengusaha, dan juga sebaliknya.

Lebih dari itu, buku ini diharapkan juga dapat memberikan pembelajaran tentang sebuah proses perumusan kebijakan yang mempertemukan berbagai kepentingan atau aspirasi yang bersumber pada keragaman karakteristik sosio-ekologi bahkan ekonomi politik yang melatarbelakangi tiap-tiap pihak.

1.2 Tujuan Buku Ini

Buku ini bertujuan menggambarkan tahapan proses penyusunan Stranas REDD+ dan untuk melihat sejauh mana implementasi prinsip inklusivitas, transparansi, kredibilitas, dan institusionalitas diimplementasikan dalam proses penyusunan Stranas REDD+. Buku ini juga bertujuan mendokumentasikan berbagai bentuk pembelajaran positif maupun negatif selama proses penyusunan Stranas REDD+. Di samping memberikan gambaran dan informasi lengkap kepada para pihak mengenai proses perumusan kebijakan yang partisipatif, transparan, kredibel, dan terinstitusionalisasi.

Pemahaman mengenai berbagai pembelajaran yang didapat dari proses perumusan sebuah kebijakan diharapkan akan membantu para perancang dan pembuat kebijakan untuk menghindari kesalahan dan memperbesar faktor keberhasilan sebuah proses perumusan kebijakan.

Secara garis besar, tujuan pendokumentasian proses penyusunan Stranas REDD+ di Indonesia adalah untuk:

- 1) Mendokumentasikan pengetahuan dan pengalaman dalam proses penyusunan sebuah kebijakan dengan cara yang efektif dan mudah ditangkap sehingga dapat meningkatkan kualitas dan dampak positif dari sebuah proses penyusunan kebijakan.
- 2) Mempercepat adopsi proses perumusan kebijakan yang mengarusutamakan prinsip inklusivitas, transparansi, kredibilitas, dan institusionalitas sehingga dapat diadaptasi pada konteks situasi dan lokasi yang berbeda.
- 3) Mendokumentasikan pembelajaran tentang bagaimana mengembangkan proses komunikasi yang efektif di tengah-tengah keragaman karakteristik sosio-ekologi bahkan ekonomi politik yang melatarbelakangi para pihak yang terlibat dalam proses penyusunan sebuah kebijakan.

1.3 Ruang Lingkup

Pendokumentasian proses penyusunan Stranas REDD+ merupakan sebuah mekanisme yang sistematis untuk menangkap perubahan-perubahan dari konsensus yang disepakati dalam proses pengambilan keputusan. Mekanisme ini juga mencatat dinamika proses dan memahami bagaimana hal itu bisa terjadi. Temuan yang diperoleh kemudian diolah dan didiseminasikan sebagai dokumen publik yang dapat diakses oleh siapa pun. Ruang lingkup pendokumentasian proses ini mencakup fase di mana Bappenas pertama kali diberikan mandat oleh Kementerian Koordinator Perekonomian untuk menyusun Stranas REDD+ hingga serah terima draf Stranas dari Bappenas kepada Satuan Tugas (Satgas) REDD+ yang dikoordinatori oleh Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4).

1.4 Outline Buku

Buku ini terdiri dari ringkasan eksekutif, tujuh bab utama, dan lampiran.

- Bab I merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang, tujuan penulisan buku proses, ruang lingkup, dan *outline* buku.
- Bab II mendeskripsikan keempat prinsip utama yang dipakai sebagai dasar dalam proses penyusunan Stranas REDD+. Bab ini juga menjelaskan kenapa keempat prinsip ini vital sebagai wujud perumusan kebijakan yang berdasarkan pada aplikasi konsep *good governance* dan kontekstualitas keempat prinsip ini dalam lingkup REDD+.
- Bab III menggambarkan tahapan proses pertama penyusunan Stranas REDD+. Bab ini memberikan informasi mengenai pembentukan Tim Penyusun Stranas REDD+ dan penyusunan draf awal Stranas REDD+ serta isu-isu krusial yang muncul dalam proses.
- Bab IV menggambarkan rangkaian konsultasi publik yang dilaksanakan dalam rangka mengonsultasikan draf Stranas kepada publik secara lebih luas dan isu-isu krusial serta analisis terhadap proses yang terjadi.
- Bab V menjelaskan mengenai tahap penyelesaian draf akhir Stranas REDD+ dan dinamika dari proses yang terjadi di dalamnya hingga Bappenas menyerahkan draf Stranas kepada Satgas REDD+ pada 17 November 2010.
- Bab VI mendokumentasikan dan mensarikan pembelajaran (*lessons learned*) yang diperoleh dari proses penyusunan Stranas REDD+.
- Bab VII merupakan penutup.

Bab II.

Prinsip Dasar Penyusunan Strategi Nasional REDD+

2.1 Mengapa Diperlukan Sejumlah Prinsip Dasar

Dalam berbagai diskusi mengenai Stranas REDD+, banyak pihak berharap bahwa REDD+ dapat mempercepat upaya menekan laju deforestasi dan degradasi hutan. Selain itu, juga memberikan kontribusi terhadap pengentasan rakyat dari kemiskinan bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan. Lebih dari itu, REDD+ bahkan diharapkan dapat memberikan jaminan yang lebih tegas terhadap upaya pelestarian hutan dan keanekaragaman hayati.

Walau demikian, tidak sedikit pihak menyatakan kekhawatiran bahwa REDD+ akan menyebabkan ketidakadilan dan kemiskinan bagi masyarakat adat dan lokal yang selama ini menggantungkan hidup mereka pada hutan. Kekhawatiran ini sangat wajar mengingat pengelolaan hutan pada masa lalu sering kali menegasikan hak-hak sosial ekonomi dan ekologi masyarakat adat atau masyarakat yang tinggal di dalam maupun di luar kawasan hutan. Kebijakan pengelolaan hutan dinilai masih menegasikan hak masyarakat yang terlibat pada proses pengambilan keputusan mengenai sumber daya hutan.

Oleh karena itu, banyak pihak mengusulkan agar penyusunan kebijakan dan implementasi proyek-proyek REDD+ didasarkan pada sejumlah prinsip yang bisa memberikan jaminan terhadap kepentingan para pihak. Dengan demikian, implementasi REDD+ diharapkan tidak akan memunculkan risiko baru dan akan memperpanjang situasi ketidakadilan. Terdapat keinginan untuk menjadikan penyusunan Stranas REDD+ sebagai suatu proses yang tidak hanya dilandasi oleh kepentingan menyelaraskan kepentingan ekologi dan

ekonomi saja, tetapi juga menjadi suatu proses yang benar-benar melibatkan banyak pihak sehingga pada gilirannya akan menghasilkan kebijakan dan sistem kelembagaan yang memiliki legitimasi kuat, berfungsi efektif, dan mudah diimplementasikan.

Untuk memastikan hal ini, Bappenas selaku koordinator penyusunan Stranas REDD+ mengajukan empat prinsip dasar penyusunan Stranas REDD+, yaitu: (1) prinsip inklusivitas, (2) prinsip transparansi, (3) prinsip kredibilitas, dan (4) prinsip institusionalitas. Keempat prinsip ini dinilai akan memberikan panduan bahkan jaminan yang jelas bahwa proses perumusan maupun substansi Stranas REDD+ benar-benar akan mengetengahkan dimensi partisipasi, keterbukaan, kemudahan akses, kontrol publik, dan keadilan bagi semua pihak. Juga bisa memberikan kejelasan dan kepastian terhadap hak-hak atau kepentingan-kepentingan para pihak dalam kebijakan pengelolaan hutan di Indonesia.

Subbab berikutnya akan menjelaskan secara lebih mendetail mengenai pengertian dan ukuran-ukuran yang bisa dipakai untuk menunjukkan tiap-tiap prinsip.

2.2 Empat Prinsip Dasar dan Indikator Pemenuhan

2.2.1 Prinsip Inklusivitas

1. Pengertian Prinsip Inklusivitas

Dalam konteks penyusunan Stranas REDD+, inklusif memiliki makna bahwa proses perumusan Stranas REDD+ telah melibatkan para pihak baik yang akan mengimplementasikan kebijakan ini maupun yang akan terkena dampak implementasi kebijakan REDD+ baik secara langsung maupun tidak langsung. Proses pelibatan ini dilakukan melalui upaya-upaya konsultasi publik dan penjangkauan komunikasi.

Dalam konteks konsultasi publik, inklusif berarti terjadi proses penyepakatan atau pengambilan konsensus yang benar-benar dilakukan bersama. Semua pemangku kepentingan merasa memiliki keputusan tersebut, termasuk pihak yang sebenarnya berbeda pendapat

dengan keputusan yang dibuat (LGSP, 2009). Sedangkan dalam konteks penjangkauan komunikasi, inklusif berarti bahwa publik bisa mengakses informasi dan menyatakan ekspresi kepentingannya secara langsung, terbuka, dan dengan cara yang mudah.

2. Indikator Prinsip Inklusivitas

Prinsip inklusivitas dapat ditunjukkan dengan ukuran-ukuran sebagai berikut:

- a) Keterwakilan dan keterlibatan para pihak dalam proses pengambilan keputusan dan perumusan draf Stranas REDD+:
 - Keterlibatan para pihak yang memiliki kepentingan langsung dengan Stranas REDD+ (antara lain: masyarakat, pemda/SKPD, Bappenas, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, dan kalangan pengusaha).
 - Keterlibatan para pihak yang tidak memiliki keterkaitan langsung, tetapi memiliki kepentingan dan perhatian terhadap Stranas REDD+ (antara lain organisasi masyarakat sipil, para akademisi, dan para pewarta).
 - Keterwakilan dan keterlibatan kelompok rentan/minoritas dalam proses pengambilan keputusan dan perumusan draf Stranas REDD+:
 - Keterwakilan dan keterlibatan kelompok perempuan.
 - Keterwakilan dan keterlibatan masyarakat adat.
 - Keterlibatan kelompok masyarakat lainnya yang tinggal di dalam hutan atau di sekitar hutan atau kelompok yang sangat bergantung pada ekosistem hutan.
- b) Proses pemilihan/penentuan wakil dari para pihak secara *fair* (adil) dan inklusif:
 - Identifikasi dini dan *fair* terhadap para pihak.
 - Ketersediaan informasi dasar yang memberikan gambaran yang jelas kepada para pihak mengenai apa yang akan dibahas dan diputuskan.

- Keterlibatan representasi dari para pihak dalam menentukan perwakilan mereka.
- c) Terdapat langkah-langkah penyiapan peserta untuk memudahkan pelibatan para pihak dalam proses pengambilan keputusan maupun penyusunan draf Stranas REDD+ (*preparedness mechanism*):
- Terdapat proses pertemuan awal yang dilakukan oleh CSO ataupun Pemerintah daerah untuk mempersiapkan para pihak di daerah mengikuti proses-proses konsultasi publik.
- d) Proses konsultasi dilakukan dengan metode dan mekanisme yang sederhana, bersahabat, dan tidak memarjinalkan pihak tertentu:
- Tersedianya informasi dasar secara dini dan mudah didapat atau dijangkau pihak-pihak yang rentan/minoritas posisinya.
 - Proses konsultasi menggunakan bahasa atau simbol-simbol yang mudah dimengerti oleh pihak-pihak tertentu.
 - Tersedia penjelasan memadai terhadap istilah-istilah, idiom, definisi, atau pengertian-pengertian ilmiah dan teknis yang berasal dari istilah asing atau kata-kata yang sulit dimengerti.

2.2.2 Prinsip Transparansi

1. Pengertian Prinsip Transparansi

Dalam konteks pembuatan kebijakan, prinsip transparansi dimaknai sebagai prinsip keterbukaan, kejujuran, dan kejelasan, dimana seluruh aspek kebijakan publik mulai dari tingkat perencanaan hingga pelaksanaan dan evaluasi disampaikan kepada publik dengan terbuka, jujur, dan sangat jelas tanpa ada yang ditutup-tutupi atau disamarkan secara sengaja. Prinsip transparansi juga bermakna bahwa publik memiliki akses untuk melihat tahapan atau memantau perkembangan proses pembuatan kebijakan (Issai, 2000). Dalam konteks ini, pembuat kebijakan memiliki kewajiban menyediakan mekanisme atau saluran bagi publik untuk mengakses informasi maupun untuk memberikan respons atau tanggapan terhadap kebijakan publik.

2. Indikator Prinsip Transparansi

Prinsip transparansi dapat ditunjukkan dengan ukuran-ukuran sebagai berikut:

- a) Penyediaan laporan publik yang bisa diakses oleh publik, tepat waktu, dan jelas yang menjelaskan kemajuan dan hasil dari tahapan pembuatan Stranas:
 - Penyediaan informasi dasar atau laporan dan materi yang bisa diakses oleh publik, baik melalui media massa, *website*, *mailing list*, atau di tempat-tempat khusus atau melalui saluran komunikasi yang mudah dijangkau publik.
 - Peserta konsultasi publik mendapatkan draf Stranas sejak dini dan dengan tenggat yang mencukupi untuk mempelajarinya sebelum mengikuti konsultasi.
- b) Ketersediaan/kelengkapan informasi dasar tentang isu REDD+:
 - Terdapat penjelasan lengkap mengenai aspek teknis/*scientific issues* terkait dengan REDD+ yang dapat atau mudah dimengerti oleh peserta konsultasi.
 - Konsultasi dilakukan dengan menggunakan bahasa yang mudah dimengerti oleh seluruh peserta konsultasi, terutama masyarakat adat, perempuan, dan kelompok rentan lainnya .
- c) Terdapat mekanisme umpan balik (*feedback mechanism*) yang jelas, terukur, dan tepat waktu atas masukan publik atau para pihak terhadap proses maupun hasil konsultasi publik:
 - Terdapat tanggapan resmi dari penyelenggara terhadap masukan dan tanggapan yang diperoleh dari hasil konsultasi publik.
 - Terdapat saluran informasi yang bisa digunakan publik untuk sewaktu-waktu mengecek status perkembangan pembahasan draf Stranas atau status masukan yang telah mereka sampaikan sebelumnya.

2.2.3 Prinsip Kredibilitas

1. Pengertian Prinsip Kredibilitas

Kredibilitas adalah prinsip yang mengandung pemahaman bahwa proses pengembangan Stranas REDD+ merupakan proses yang dikelola oleh kelembagaan atau orang-orang yang memiliki reputasi, dan dilakukan dengan pendekatan yang inklusif, transparan, dan benar atau dapat dipercaya. Perumusan kebijakan REDD+ juga mengandung pengertian bahwa baik substansi maupun proses perumusannya didasarkan pada mandat atau legalitas yang jelas serta didukung dengan informasi, data, fakta yang benar, dan dapat dipertanggungjawabkan atau dapat diverifikasi kebenaran atau keabsahannya.

2. Indikator Prinsip Kredibilitas

Prinsip ini ditunjukkan dengan ukuran-ukuran sebagai berikut:

- a) Menggunakan data, informasi, atau fakta yang akurat atau *reliable*, dapat dipercaya (*trustworthiness*), mudah diakses dan dicek kembali, serta terbuka terhadap masukan semua pihak pada semua tataran.
- b) Proses pengembangan Stranas melibatkan para ahli, akademisi, dan para pihak yang mengalami dan memahami konsep maupun realitas masalah dan kepentingan-kepentingan yang terkait dengan REDD+.
- c) Tanggapan dan masukan atau aspirasi para pihak dibahas secara mendalam serta dicatat, dipertimbangkan dan diakomodir didalam rumusan Stranas REDD+.
- d) Ada mekanisme umpan balik (*feedback mechanism*) yang memungkinkan partisipan atau pemangku kepentingan untuk dapat mengecek atau bisa mendapatkan penjelasan mengenai status masukannya.

2.2.4 Prinsip Institusionalitas

1. Pengertian Prinsip Institusionalitas

Prinsip institusionalitas mengacu pada pemahaman bahwa proses pengembangan Stranas REDD+ dilakukan dengan pendekatan yang mengarah pada proses pelembagaan ide-ide, pengetahuan, nilai-nilai, dasar hukum, sumber daya, serta struktur dan mekanisme keorganisasian yang menggambarkan enam aspek dasar, yaitu keteraturan, otonomi, adaptabilitas, komprehensivitas, koherensi, dan fungsionalitas.

Dalam pengertian ini, proses pelembagaan kebijakan REDD+ dipandang sebagai bagian yang kontinu dari berbagai gagasan atau proses penataan pengelolaan kebijakan kehutanan yang sudah berjalan sebelum adanya *Letter of Intent* (LoI) antara Pemerintah RI dan Norwegia beberapa waktu lalu. Juga merupakan upaya mengintegrasikan dan membangun kesesuaian antarberbagai gagasan, kepentingan, dan kelembagaan yang berbeda-beda untuk mengefektifkan pelaksanaan kebijakan REDD+ di Indonesia.

2. Indikator Prinsip Institusionalitas

Prinsip institusionalitas dapat ditunjukkan dengan ukuran-ukuran sebagai berikut:

- a) *Keteraturan*: mengacu pada pemahaman bahwa pelembagaan REDD+ dilakukan dengan proses yang teratur, sistemik, mudah dikontrol, dan melalui penahapan yang jelas.
- b) *Fungsional*: mengacu pada pemahaman bahwa pelembagaan REDD+ bersifat fungsional, dalam arti mewadahi berbagai kepentingan yang terkait dengan pengembangan strategi REDD+
- c) *Otonomi*: mengacu pada pemahaman bahwa pelembagaan REDD+:
 - Sangat menghargai dan mengakui otonomi berbagai kelompok masyarakat dalam mengembangkan model atau pendekatan kearifan dalam pengelolaan hutan dan sumber daya alam setempat.

- Mengakui otonomi dan kewenangan berbagai lembaga lainnya yang sudah diatur atau ditetapkan undang-undang
 - Mengintegrasikan model atau pendekatan dan kewenangan tersebut ke dalam kelembagaan REDD+
 - Menghargai berbagai keberagaman kepentingan dalam proses pengambilan keputusan tentang Stranas, kelembagaan, dan pembiayaan REDD+
- d) *Adaptasi*: mengacu pada pemahaman bahwa proses maupun hasil dan kelembagaan REDD+ mampu beradaptasi dengan perubahan-perubahan lingkungan serta bersifat terbuka untuk penyempurnaan baik secara parsial maupun perubahan mendasar sesuai kebutuhan dan kapasitas sumber daya.
- e) *Komprehensif*: mengacu pada pemahaman bahwa muatan substansi strategi maupun kelembagaan REDD+ haruslah komplet dan integral. Dalam artian memuat gambaran tentang:
- Kondisi hutan dan lahan
 - Faktor-faktor yang memengaruhi deforestasi dan degradasi, baik itu menyangkut ketidakseimbangan penggunaan ruang, problem kelembagaan, *governance*, dan ekonomi
 - Apa dan bagaimana strategi yang harus dikembangkan untuk menjawab masalah yang ada serta bagaimana keterkaitan antarkeduanya.
 - Apa dan bagaimana struktur dan mekanisme kelembagaan/keorganisasian kebijakan REDD+ .
- f) *Koherensi*: mengacu pada pemahaman bahwa tiap-tiap pihak dan subsistem di dalam keseluruhan sistem dan proses pengembangan REDD+ memiliki koherensi atau keterkaitan erat antara satu dan lainnya .

2.3 Prasyarat Keberhasilan Implementasi Prinsip Dasar

Implementasi prinsip-prinsip inklusivitas, transparansi, kredibilitas, dan prinsip institusionalitas dalam perumusan kebijakan REDD+ membutuhkan sejumlah prasyarat sebagai berikut:

1. Prinsip inklusivitas mensyaratkan adanya:
 - a) Konsultasi yang intensif dengan para pihak yang bertanggung jawab dalam implementasi Stranas REDD+, adalah sektor-sektor terkait seperti Kementerian Kehutanan, Pertanian, Pertambangan, Pekerjaan Umum, Lingkungan Hidup, pemda, dan dinas-dinas terkait di level subnasional baik provinsi maupun kabupaten.
 - b) Konsultasi langsung dengan para pihak yang akan terkena dampak dari kebijakan REDD+, antara lain adalah masyarakat adat atau masyarakat yang tinggal di dalam maupun di sekitar hutan, dan para pemegang konsesi penggunaan hutan.
 - c) Konsultasi langsung dengan para pihak yang relevan dan terkait secara tidak langsung dengan kebijakan ini, antara lain organisasi masyarakat sipil, para akademisi, dan para pewarta.
2. Prinsip transparansi mempersyaratkan adanya penyediaan informasi dasar yang jelas dan komprehensif serta mekanisme pelaporan publik yang tepat waktu, relevan, dan mudah diakses oleh siapa pun.
3. Prinsip kredibilitas mensyaratkan adanya:
 - a) Keterlibatan kelembagaan atau orang-orang yang memiliki reputasi terpercaya dalam artian pengalaman maupun kemampuan akademik.
 - b) Proses yang bersifat inklusif dan transparan sejak awal hingga draf Stranas REDD+ menjadi kebijakan publik.
 - c) Mekanisme input dan *output* informasi atau komunikasi yang memungkinkan para pihak atau publik mengetahui dan memberikan tanggapan terhadap substansi maupun seluruh tahapan perumusan Stranas.
4. Prinsip institusionalitas mensyaratkan:
 - a) Keterlibatan secara intensif pihak-pihak yang mewakili keragaman gagasan, kepentingan, dan pengalaman yang terkait dengan proses pengelolaan sektor kehutanan.
 - b) Ketersediaan semua pihak untuk membuka dan menganalisis secara transparan dan komprehensif mengenai berbagai

masalah dan kepentingan-kepentingan dalam pengelolaan sektor kehutanan.

- c) Adanya mediasi yang baik untuk mempertemukan berbagai aspirasi kepentingan maupun model pengelolaan yang berbeda.
- d) Adanya struktur organisasi/lembaga yang efektif mewadahi berbagai kepentingan yang bersifat multisektor dan multilevel.
- e) Terpenuhinya prasyarat-prasyarat yang berkaitan dengan prinsip inklusivitas, transparansi, dan prinsip kredibilitas.

Bab III.

Perumusan Draft Strategi Nasional REDD+

Penyusunan draf Stranas REDD+ dilakukan melalui proses yang cukup panjang dan dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip yang telah dijelaskan pada Bab II. Dengan mengacu kepada keempat prinsip tersebut, penyusunan Stranas REDD+ dimulai dengan pembentukan Tim Penyusun, dilanjutkan dengan sejumlah pertemuan awal, penulisan draf, serta konsultasi di tingkat pusat dan daerah. Keseluruhan proses yang dilaksanakan ditampilkan pada Grafik 1..

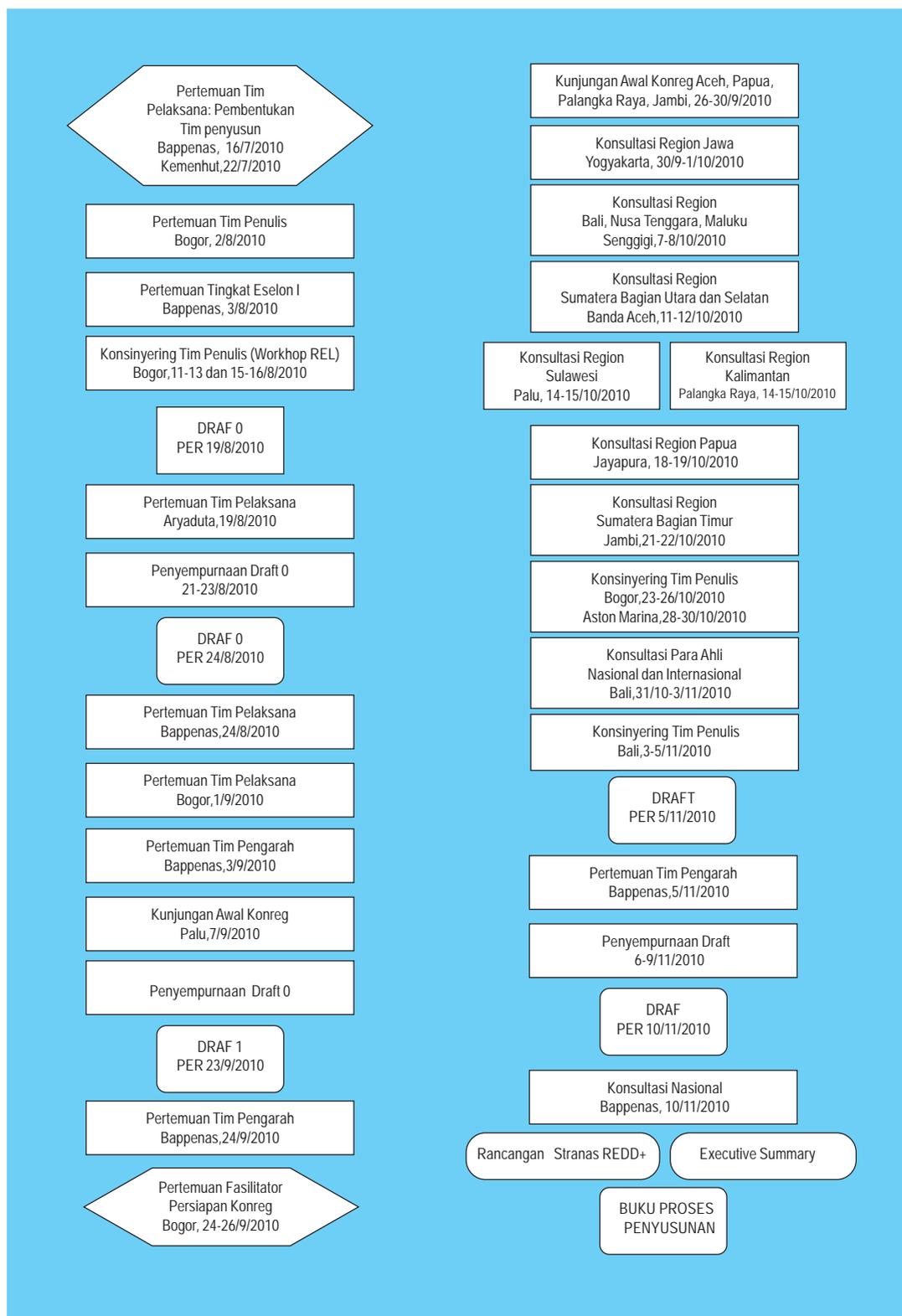
Secara umum tahapan proses penyusunan yang dilakukan sejak Juli hingga November 2010 dapat dibagi dalam tiga bagian pokok, yaitu tahapan pra-penyusunan dan penyusunan dokumen Stranas yang akan dibahas dalam bab ini; tahapan konsultasi publik yang akan dibahas dalam Bab IV; dan tahapan penyelesaian draf Stranas yang akan dibahas dalam Bab V.

3.1 Tahapan Prapenyusunan Dokumen Stranas REDD+

3.1.2 Proses dan Hasil

Tahap prapenyusunan dokumen Stranas REDD+ dimulai semenjak Kementerian Koordinator (Kemenko) Perekonomian memberikan tugas dan kewenangan kepada Bappenas untuk mengoordinasi penyusunan Stranas REDD+. Sejalan dengan itu, Kemenko Ekonomi juga memberikan mandat kepada Kementerian Kehutanan untuk melakukan proses pemilihan wilayah prioritas pelaksanaan REDD+ dan mandat kepada UKP4 untuk merumuskan kelembagaan dan sistem pendanaan untuk REDD+.

GRAFIK 1. TAHAPAN PROSES PENYUSUNAN STRANAS REDD+



Bappenas dengan dukungan Kemenhut, Kementerian Pertanian, dan UN-REDD Programme Indonesia melakukan beberapa kali rapat konsultasi dengan para pihak. Pada pertemuan 22 Juli 2010 akhirnya diputuskan untuk membentuk Tim Penyusun Stranas REDD+, yang terdiri dari Tim Pengarah dan Tim Pelaksana. Tim Pengarah bertugas memantau proses penyusunan Stranas REDD+ dan memberikan arahan kepada Tim Pelaksana terkait dengan proses pengintegrasian Stranas REDD+ dengan kebijakan pemerintah di sektor yang lain. Tim Pengarah diketuai oleh Wakil Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Wakil Kepala Bappenas dan beranggotakan sejumlah pejabat eselon 1 di sektor terkait (lihat Tabel 1).

TABEL 1. SUSUNAN TIM PENGARAH PENYUSUNAN STRANAS REDD+

Ketua

Wakil Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/
Wakil Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Sekretaris

Deputi Bidang Sumber Daya Alam dan
Lingkungan Hidup Kementerian PPN/Bappenas

Anggota:

- Direktur Jenderal Planologi Kementerian Kehutanan;
- Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan Kementerian Kehutanan;
- Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Kementerian Kehutanan;
- Direktur Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perlindungan Hutan Kementerian Kehutanan;
- Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan Kementerian Kehutanan;
- Staf Ahli Bidang Kemitraan Kementerian Kehutanan;
- Staf Ahli Bidang Lingkungan Kementerian Kehutanan;
- Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pertanian;
- Deputi Bidang Penginderaan Jauh, Lembaga Penerbangan, dan Antariksa Nasional;
- Deputi Bidang Survei Dasar Sumber Daya Alam Badan Koordinasi Pemetaan dan Survei Nasional;
- Direktur Jenderal Penataan Ruang, Kementerian Pekerjaan Umum;
- Deputi Bidang Tata Lingkungan Kementerian Lingkungan Hidup;
- Direktur Jenderal Mineral, Batu Bara dan Panas Bumi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral;
- Direktur Jenderal Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri;
- Deputi I, Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan;
- Penasehat Presiden Bidang Perubahan Iklim/Kepala Sekretariat Dewan Nasional Perubahan Iklim.

Tim Pelaksana bertugas menyusun konsep awal Stranas dan melakukan konsultasi dengan para pemangku kepentingan, lalu mengintegrasikannya di dalam draf Stranas yang sedang disusun. Tim penyusun kemudian mengonsultasikan draf secara intens dengan Tim Pengarah.

Tim Pelaksana terdiri dari pejabat eselon II dari kementerian terkait dan perwakilan organisasi masyarakat sipil (CSO) mencakup organisasi nonpemerintah di tingkat internasional (INGOs) dan organisasi nonpemerintah di tingkat nasional (NGOs) (lihat Tabel 2). Sebaliknya, tidak ada informasi yang jelas mengenai bagaimana komposisi dan proses kerja tim Kemenhut yang bertugas menentukan

TABEL 2. SUSUNAN TIM PELAKSANA

Ketua

Direktur Konservasi dan Sumber Daya Air Kementerian PPN/Bappenas

Sekretaris

Direktur Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan Kementerian Kehutanan

Anggota:

- Direktur Bina Rencana dan Pemanfaatan Hutan Produksi Kementerian Kehutanan;
- Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi dan Kebijakan Kehutanan Kementerian Kehutanan;
- Kepala Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya Lahan Pertanian Kementerian Pertanian;
- Direktur Budidaya Tanaman Tahunan Kementerian Pertanian;
- Kepala Pusat Data Penginderaan Jauh Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional;
- Kepala Pusat Pemetaan Dasar Rupabumi dan Tata Ruang Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional;
- Direktur Lingkungan Hidup Kementerian PPN/Bappenas;
- Direktur Pangan dan Pertanian Kementerian PPN/Bappenas;
- Hariadi Kartodihardjo, Institut Pertanian Bogor;
- Rizaldi Boer, Institut Pertanian Bogor;
- Mas Achmad Santosa, UNDP Indonesia;
- Daniel Murdiyarso, CIFOR;
- Sonya Dewi, ICRAF;
- Wahjudi Wardojo, TNC;
- Iwan Wibisono, WWF;
- Iwan Wijayanto, CI;
- Rino Subagio, ICEL;
- Abdon Nababan, AMAN;
- Emmy Hafield, Kemitraan

wilayah prioritas pelaksanaan REDD+ maupun tim UKP4 yang bertanggung jawab merumuskan aspek kelembagaan dan sistem pendanaan untuk REDD+.

Tim Pelaksana dan Tim Pengarah kemudian membentuk Sekretariat Bersama untuk penyusunan Stranas REDD+ dengan dukungan secara finansial dari UN-REDD Programme Indonesia. Seluruh operasional proses penyusunan Stranas REDD+ juga didanai oleh UN-REDD Programme Indonesia. Selain itu, UN-REDD Programme Indonesia dengan persetujuan Tim Pelaksana membentuk Tim Penulis Stranas REDD+ yang bertugas menulis draf naskah Stranas dengan mengacu pada *outline* yang telah disusun oleh Tim Pelaksana. Keanggotaan Tim Penulis disusun dari berbagai unsur yang mewakili sektor kehutanan, pertanian, serta aspek hukum dan terdiri dari perwakilan Bappenas, Kemenhut, Kementan, UNDP, ICEL, dan didukung oleh sejumlah tenaga ahli yang dikontrak untuk membantu menuliskan draf Stranas.

TABEL 3. SUSUNAN TIM PENULIS DOKUMEN STRANAS DAN TIM PENULIS PROSES

TIM PENULIS DOKUMEN STRANAS	TIM PENULIS PROSES PENYUSUNAN STRANAS
Lukita Dinarsyah Tuwo	Rio Ismail
Endah Murningtyas	Rini Astuti
Sri Yanti	
Basah Hernowo	
Wahyudi Wardojo	
Nur Masripatin	
Ruandha Sugardiman	
Nur H. Rahayu	
Hariadi Kartodihardjo	
Ngaloken Ginting	
Mahyuddin Syam	
Pungky Widiaryanto	
Abdul Wahib Situmorang	
Robi Rohana	
Josi Katharina	

Selain itu, dibentuk juga Tim Penulis Proses, yang bertugas menulis seluruh proses dan pembelajaran yang dapat diambil dari penyusunan Stranas, mulai dari tahapan awal hingga Stranas diserahkan oleh Bappenas kepada Satgas REDD+ (lihat Tabel 3). Tim Penulis Proses bekerja secara paralel dengan Tim Penulis dokumen Stranas.

3.1.2 Analisis terhadap Proses dan Hasil pada Tahapan Prapenyusunan Dokumen Stranas REDD+

3.1.2.1 Pemenuhan Prinsip Inklusivitas

Tahapan prapenyusunan dokumen stranas adalah tahapan yang sangat pendek. Aktivitas terpenting yang dilakukan adalah pembentukan Tim Pengarah dan Tim Pelaksana serta penyiapan *outline* Stranas. Semua proses ini praktis berlangsung secara internal dan eksklusif tanpa keterlibatan wakil pemangku kepentingan lainnya. Seluruh Tim Pengarah pun berasal dari unsur pemerintah tanpa ada unsur CSO atau kalangan ahli/akademisi. Dengan alokasi waktu yang sangat terbatas, pendekatan seperti ini tentu saja makin mempermudah sinergi dan koordinasi antarlembagaan pemerintah maupun sinergi antarkebijakan pada tiap-tiap sektor atau kementerian terkait.

Meski demikian, pendekatan ini juga mengundang kritik karena tidak sejalan dengan makna multipihak yang terkandung di dalam prinsip inklusif yang diarusutamakan oleh Bappenas. Disebut demikian karena proses yang eksklusif seperti itu justru telah membatasi akses publik untuk terlibat dalam penentuan kebijakan mengenai isu atau masalah yang berpengaruh terhadap kehidupan orang banyak.

Situasi yang berbeda justru terlihat pada susunan Tim Pelaksana. Tim ini lebih beragam dan mengakomodasi unsur CSO, masyarakat adat, dan akademisi yang diseleksi berdasarkan pertimbangan keahlian dan komitmen. Masuknya unsur masyarakat adat, CSO, dan akademisi di dalam struktur Tim Pelaksana tentu saja memberikan ruang bagi keberagaman sudut pandang dan kepentingan dalam

proses pengambilan keputusan. Esensi prinsip inklusivitas dan multipihak lebih terlihat walaupun sangat disadari bahwa komposisi Tim Pelaksana belum memasukkan kelompok yang rentan posisinya dalam pengelolaan kehutanan, yaitu kelompok perempuan.

3.1.2.2 Pemenuhan Prinsip Transparansi

Tahapan prapenyusunan draf Stranas REDD+ merupakan mata rantai yang belum memenuhi kriteria prinsip transparansi. Publikasi hanya dilakukan secara singkat dan tidak intensif di dalam *website* UN Indonesia dan tidak disinggung sama sekali didalam *website* Bappenas. Karena itu, tidak banyak pihak yang mengetahui apa latar belakang dan bagaimana Stranas REDD+ dipersiapkan. Keterbatasan ini kemudian diatasi dengan cara meningkatkan intensitas komunikasi dengan pihak-pihak yang dinilai penting untuk dimintai pendapat.

3.1.2.3 Pemenuhan Prinsip Kredibilitas

Penempatan orang-orang yang memiliki keahlian dan pengalaman di berbagai sektor yang terkait relevan dengan REDD+ di dalam struktur Tim Pengarah, Tim Pelaksana, dan Tim Penulis menunjukkan adanya pemenuhan prinsip kredibilitas. Mereka adalah orang-orang yang memiliki kompetensi dan sangat memahami realitas dan konteks situasi masalah kehutanan di Indonesia.

Kredibilitas tim maupun proses prapenyusunan Stranas REDD+ juga dipengaruhi oleh adanya koordinasi yang baik antara Bappenas dan Kementerian Kehutanan maupun dengan UN-REDD Programme Indonesia yang berperan sebagai fasilitator. Ketiga lembaga ini adalah lembaga yang memiliki kredibilitas, struktur keorganisasian, dan akses terhadap data dan informasi yang komprehensif. Juga memiliki sumber daya yang ahli dan berpengalaman dalam menyusun Stranas REDD+.

3.1.2.4 Pemenuhan Prinsip Institusionalitas

Pada tahapan ini proses penyusunan stranas telah menghadirkan beberapa kelembagaan yang memiliki kredibilitas dan kapasitas memadai. Meski demikian, ada beberapa aspek mendasar yang belum dilakukan berdasarkan dengan prinsip institusionalitas. Pertama, ketidaklengkapan unsur para pihak di dalam struktur Tim Pengarah justru dapat menghambat proses integrasi nilai, pemahaman, dan kepentingan dalam pelebagaan dan implementasi kebijakan REDD+. Hal ini kemudian berakibat tak terakomodasinya sejumlah isu mendasar yang terkait dengan kepentingan para pihak sehingga bisa menurunkan tingkat kepercayaan para pihak terhadap proses perumusan maupun implementasi Stranas REDD+.

Kedua, integrasi dan kohesi antarelemen penting dalam proses pelebagaan REDD+ tidak terbangun sejak dini. Ini disebabkan oleh adanya pemisahan proses pengembangan atau perumusan dokumen Stranas yang dijalankan oleh Bappenas dengan proses penentuan wilayah prioritas yang ditangani oleh Kemenhut maupun dengan proses pengembangan sistem kelembagaan dan pendanaan yang dijalankan oleh UKP4.

3.2 Tahap Penyusunan Draf Stranas REDD+

3.2.1 Proses dan Hasil

1. Pembahasan dan Penulisan Draf Nol Versi 2 Agustus 2010

Tahap penulisan rancangan Stranas REDD+ dimulai sejak pertemuan Tim Penulis pada 2 Agustus 2010. Pertemuan ini melahirkan draf awal (draf 0) yang memiliki 9 bagian utama (lihat box 1). Draf ini disempurnakan terus-menerus oleh Tim Penulis, kemudian dipresentasikan di depan Tim Pelaksana pada tanggal 19 Agustus 2010 di Hotel Arya Duta.

Pada tahap penulisan draf nol, ada beberapa isu krusial yang muncul pada sesi diskusi tim penulis, antara lain mengenai:

BOX 1: OUTLINE UTAMA DRAF 0 STRANAS REDD+ PER 19 AGUSTUS 2010

- 1) **Pendahuluan** yang berisi latar belakang penyusunan Stranas REDD+ antara lain adalah komitmen politik Presiden Indonesia untuk menurunkan emisi sebesar 26% pada 2020, penandatanganan surat niat antara Indonesia dengan Norwegia yang menjadi salah satu momentum perumusan Stranas REDD+ dan keinginan Indonesia untuk memperbaiki tata kelola hutan menjadi lebih berkelanjutan.
- 2) **Pengertian.** Pada bab ini dibahas beberapa definisi utama yang akan dipakai secara terus menerus dalam Stranas misalnya definisi hutan, deforestasi, degradasi dll.
- 3) **Visi dan tujuan** yaitu tercapainya penurunan emisi GRK dan peningkatan simpanan karbon yang berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kualitas sumber daya alam hayati
- 4) **Dasar hukum** yang terkait dan relevan dengan isu REDD+
- 5) **Prasyarat REDD+** yang menjelaskan mengenai ruang lingkup dan time frame Stranas REDD+
- 6) **Analisa kondisi dan permasalahan** yang mengidentifikasi 6 hal utama penyebab deforestasi di Indonesia yaitu: persoalan tata ruang, lemahnya tata kelola hutan, lemahnya kapasitas unit manajemen hutan, governance dan persoalan kemiskinan.
- 7) **Strategi utama** yang terdiri dari penguatan kondisi pemungkin dan strategi penyempurnaan pembangunan sektor pengelolaan hutan.
- 8) **Program utama** untuk implementasi REDD+.
- 9) **Monitoring dan Evaluasi** yang menjelaskan kerangka monitoring dan evaluasi implementasi Stranas REDD+.

a) Struktur dan Substansi Dokumen

Dokumen Stranas REDD+ diharapkan memiliki rumusan yang jelas dan terukur mengenai tujuan, ruang lingkup, jangka waktu (*time frame*), serta kerangka logis (*logframe*) yang dilengkapi dengan *output*, indikator capaian, aktor pelaksana, dan analisis risiko yang jelas. Tim penulis sejak awal menegaskan bahwa substansi Stranas REDD+ harus bersifat komprehensif dan memiliki keterkaitan dengan rancangan kelembagaan REDD+ dan rancangan mekanisme pembiayaan REDD+. Namun, hal ini pada akhirnya sulit dilakukan oleh Tim Penulis karena proses pembahasan mengenai strategi dan mekanisme kelembagaan maupun mekanisme pembiayaan ditangani atau dilakukan secara terpisah oleh tim lainnya.

b) Posisi Stranas terhadap RAN GRK

Dalam proses pertemuan muncul pertanyaan dari peserta, apakah Stranas REDD+ merupakan bagian dari Rencana Aksi Nasional Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN GRK). Jika implementasi REDD+ di Indonesia merupakan bagian dari skema upaya pengurangan emisi sebesar 26% dengan sukarela atau 41% dengan bantuan luar negeri pada 2020, sebaiknya Stranas REDD+ merupakan bagian tak terpisahkan dari RAN GRK. Dengan demikian, secara substansi Stranas REDD+ harus terkait dengan RAN GRK.

Di lain pihak, terdapat anggapan bahwa memasukkan Stranas REDD+ sebagai bagian dari RAN GRK justru akan memperberat beban mitigasi yang harus ditanggung oleh Indonesia. Jika hal ini terjadi, Indonesia dengan sendirinya harus membiayai pelaksanaan REDD+ dengan dana yang bersumber dari APBN. Dalam pertemuan ini disarankan agar REDD+ didesain sebagai aktivitas pengurangan emisi GRK yang khusus didanai dari bantuan luar negeri (termasuk dalam 41% target pengurangan emisi GRK dengan bantuan luar negeri) dan bukan dari pembiayaan sukarela Indonesia.

c) Penggunaan *Reference Emissions Levels (REL)* atau *Reference Levels (RL)* dalam Stranas REDD+

Tim Penulis memperdebatkan soal penggunaan REL atau RL dalam dokumen Stranas. Sesuai kesepakatan dalam negosiasi REDD+ di tingkat internasional, RL digunakan sebagai *baseline* penentuan tingkat emisi referensi dalam pengembangan REDD+. RL terkait tidak hanya dengan aktivitas yang berkaitan dengan karbon (*carbon related activities*), tetapi juga termasuk aktivitas nonkarbon seperti pengelolaan keanekaragaman hayati dan penyediaan jasa lingkungan. Ini dinilai lebih bisa menjelaskan banyak aspek yang sangat terkait dengan deforestasi dan degradasi, selain lebih mudah untuk diukur. Sejauh ini draf Stranas REDD+ Indonesia masih memakai REL.

d) Keterbukaan Informasi Mengenai Angka Deforestasi Nasional

Angka deforestasi merupakan salah satu poin perdebatan yang krusial di tingkat Tim Penulis. Masalahnya adalah angka deforestasi tidak hanya bermakna hitung-hitungan angka yang tidak bersifat transparan, tetapi juga sesuatu yang berimplikasi politik. Tim Penulis melihat ada keengganan secara politik di tingkat nasional untuk mengakui angka deforestasi di Indonesia yang cukup tinggi. Bagi Tim Penulis, jika angka tersebut tidak diakui, proses penentuan tingkat emisi referensi menjadi tidak transparan dan pada gilirannya akan memunculkan banyak kesalahan dalam rumusan strategi dan implementasi Transparansi juga diperlukan terutama karena tingkat emisi referensi ini akan didiskusikan dengan para pihak di tingkat subnasional (provinsi, kabupaten, kota).

e) Konsultasi yang Melibatkan Multipihak

Tim Penulis berpandangan bahwa draf Stranas harus benar-benar dikonsultasikan dengan publik. Karenanya, diingatkan dua hal penting yang terkait dengan konsultasi. Pertama, sebuah proses konsultasi publik dalam penyusunan kebijakan yang multipihak membutuhkan waktu yang cukup lama. Kedua, agar dialokasikan waktu yang cukup untuk mendiseminasi atau mendistribusikan informasi kepada para pihak. Juga waktu yang cukup bagi calon peserta konsultasi publik untuk membaca dan kemudian memberikan respons atau umpan balik. Jika waktu yang tersedia sempit, proses penyediaan informasi ini harus dilakukan secara sangat dini dan intensif.

f) Persoalan yang Terkait dengan Aspek Hukum

Salah satu aspek penting yang banyak diperdebatkan adalah aspek kebijakan hukum maupun penegakan hukum yang terkait dengan deforestasi dan degradasi. Hal ini dinilai penting karena Tim Penulis menemukan terdapat sejumlah masalah hukum yang berhubungan dengan percepatan deforestasi dan degradasi, yaitu lemahnya kebijakan hukum, tidak sinkronnya ketentuan hukum, dan lemahnya penegakan hukum.

Selain itu, diperlukan identifikasi kebutuhan-kebutuhan peraturan perundangan yang belum ada. Misalnya peraturan perundangan untuk memperkuat KPH-KPH yang akan dibentuk dalam rangka mengimplementasikan REDD+. Di samping perlunya harmonisasi peraturan perundangan yang berdasarkan pada sebuah kerangka yang disebut “*Sustainable Forest Management Friendly Legislation Framework*”.

Aspek lainnya yang dianggap penting adalah menjadikan REDD+ sebagai momentum untuk membenahi penegakan hukum pada sektor kehutanan di Indonesia.

g) Isu Tenurial dan Hak Masyarakat Adat

Salah satu isu krusial yang muncul adalah pentingnya pengakuan hak masyarakat adat sebagai salah satu syarat sukses implementasi Stranas REDD+. Selain itu, Stranas REDD+ diharapkan dapat mengakomodasi prinsip *Free Prior Informed Consent* (FPIC) sebagai jaminan terhadap akses dan kontrol masyarakat adat dalam proses pengambilan keputusan.

2. Pembahasan dan Penulisan Draf Satu Versi 26

Agustus 2010

Pada 24 Agustus 2010 melakukan pertemuan dengan Tim Pelaksana di Bappenas untuk membahas masukan lebih lanjut terhadap draf nol Stranas REDD+. Ada beberapa isu krusial yang muncul dalam pertemuan ini, antara lain:

a) Perlunya Review Para Ahli terhadap Draf Stranas REDD+

Agar proses penyusunan Stranas REDD+ lebih sempurna, diusulkan agar melibatkan para ahli REDD+ di tingkat nasional maupun internasional. Para ahli dianggap penting diundang dalam suatu proses konsultasi untuk memberikan tanggapan dan *review* terhadap draf yang ada.

BOX 2: OUTLINE UTAMA DRAF 1 STRANAS REDD+ PER 26 AGUSTUS 2010

- 1) **Kata Pengantar** dari Wakil Menteri PPN.
- 2) **Ringkasan Eksekutif**.
- 3) **Bab I** Pendahuluan yang berisi latar belakang, visi dan tujuan Stranas REDD+, dasar hukum, ruang lingkup Stranas, dan pengertian atau definisi.
- 4) **Bab II** Analisis kondisi dan permasalahan yang mendeskripsikan emisi dari sektor penggunaan lahan dan kehutanan di Indonesia. Selain itu, bab ini juga menggrafikkan kondisi deforestasi dan degradasi hutan serta penyebab utamanya. Bab II ditutup dengan penjelasan mengenai kondisi kesiapan implementasi REDD+ di Indonesia.
- 5) **Bab III** Strategi nasional REDD+ yang menjabarkan tiga strategi utama pelaksanaan REDD+ di Indonesia yaitu: strategi pemenuhan prasyarat, strategi pemenuhan kondisi pemungkin, dan strategi reformasi pembangunan sektor.
- 6) **Bab IV** berisi penjelasan mengenai pembangunan sistem MRV.
- 7) **Bab V** merupakan penjelasan sistem pengadministrasian dan pengarusutamaan Stranas dan RAN REDD+ pada kebijakan pembangunan.
- 8) **Bab terakhir** adalah penutup.

b) *Benefit Sharing*

Stranas REDD+ perlu membahas dan memberikan usulan petunjuk teknis mengenai mekanisme *benefit sharing* dalam pengelolaan REDD+. Mengapa demikian, karena mekanisme *benefit sharing* yang *fair* dan adil merupakan salah satu prasyarat terlaksananya REDD+ dengan baik.

c) Posisi Stranas dengan Kebijakan Pembangunan yang Lain

Salah satu usulan yang kuat adalah perlunya penjelasan lebih rinci mengenai hubungan antara Stranas REDD+ dengan aturan kebijakan yang lain, misalnya rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) rencana strategi nasional kehutanan dan pertanian, dan tentunya rencana tata ruang nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Berdasarkan masukan yang diperoleh dari pertemuan ini, Tim Penulis memperbaiki draf nol Stranas menjadi draf 1 Stranas yang dikeluarkan pada tanggal 26 Agustus 2010 (lihat box 2). Dalam draf 1 versi 26 Agustus 2010 ada beberapa tambahan rumusan, yaitu:

- Bab tersendiri yang menguraikan secara lebih terstruktur mengenai sistem MRV REDD+ di Indonesia.
- Penjelasan mengenai mekanisme pengarusutamaan Stranas REDD+ dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan kebijakan pembangunan yang lain.

3. Pembahasan dan Penulisan Draft 1 Versi 23 September 2010

Terdapat dua pertemuan lain yang diselenggarakan Bappenas dan UN-REDD Programme Indonesia untuk mengonsultasikan draf 1 Stranas versi 26 Agustus 2010 dengan para pihak. Pertemuan pertama adalah pertemuan dengan *Civil Society Forum for Climate Justice* (CSF) yang diselenggarakan pada tanggal 27 Agustus 2010. Lalu pertemuan dengan Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian, dan Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) pada 7 September 2010.

Ada beberapa isu krusial yang muncul pada kedua pertemuan ini, antara lain isu *safeguard mechanism*, *complaint mechanism*, penjabaran FPIC dalam Stranas, definisi hutan, dan faktor-faktor penyebab utama deforestasi dan degradasi.

Selain melalui proses konsultasi, Bappenas selaku koordinator penyusunan Stranas REDD+ juga menghimpun masukan tertulis dari beberapa kementerian, seperti Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian, Pertambangan, Pekerjaan Umum, dan Kementerian Keuangan. Juga dari beberapa lembaga riset yang fokus pada isu kehutanan seperti ICRAF, CIFOR, dll.

Berdasarkan masukan dari proses konsultasi maupun masukan secara tertulis, Tim Penulis merevisi draf 1 Stranas versi 26 Agustus 2010 menjadi draf 1 Stranas versi 23 September 2010 yang secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut (lihat box 3). Perbedaan

BOX 3: OUTLINE UTAMA DRAF 1 STRANAS REDD+ PER 23 SEPTEMBER 2010

- 1) **Kata Pengantar** dari Wakil Menteri PPN.
- 2) **Ringkasan Eksekutif.**
- 3) **Bab I** Pendahuluan yang berisi latar belakang, visi dan tujuan Stranas REDD+, dasar hukum, ruang lingkup Stranas, dan pengertian atau definisi.
- 4) **Bab II** Analisis kondisi dan permasalahan yang mendeskripsikan emisi dari sektor penggunaan lahan dan kehutanan di Indonesia. Selain itu, bab ini juga menggambarkan kondisi deforestasi dan degradasi hutan serta penyebab utamanya. Bab II ditutup dengan penjelasan mengenai kondisi kesiapan implementasi REDD+ di Indonesia.
- 5) **Bab III** Strategi nasional REDD+ yang menjabarkan tiga strategi utama pelaksanaan REDD+ di Indonesia yaitu: strategi pemenuhan prasyarat, strategi pemenuhan kondisi pemungkin, dan strategi reformasi pembangunan sektor.
- 6) **Bab IV** berisi penjelasan mengenai pembangunan sistem MRV.
- 7) **Bab V** merupakan penjelasan tahapan pelaksanaan REDD+ di Indonesia yang berisi penyusunan Stranas dan RAN REDD+ serta bagaimana menumbuhkan kesiapan dan pelaksanaan tindakan awal.
- 8) **Bab terakhir** adalah penutup.

utama antara draf 1 Stranas REDD+ versi 23 September 2010 dengan versi sebelumnya terletak pada Bab V yang sebelumnya berisi pengarusutamaan REDD+ dalam kebijakan pembangunan, diganti dengan penjelasan mengenai tahapan pelaksanaan REDD+ di Indonesia. Draft Stranas versi 23 September 2010 inilah yang kemudian dicetak dan dijadikan bahan dasar untuk proses konsultasi publik yang lebih luas.

3.2.2 Analisis terhadap Proses Penyusunan Draft Stranas REDD+

3.2.2.1 Pemenuhan Prinsip Inklusivitas

Catatan proses penyusunan draf 0 (nol) dan draf 1 (satu) Stranas REDD+ versi 26 Agustus dan versi 23 September 2010 menunjukkan bahwa proses penyusunan dokumen Stranas telah melibatkan perwakilan para pihak melalui pertemuan-pertemuan konsultasi maupun pemberian masukan secara tertulis. Ini menunjukkan ada

upaya untuk menerapkan prinsip inklusivitas dalam proses penyusunan.

Sungguh pun demikian, proses ini dinilai oleh beberapa pihak masih bersifat eksklusif karena belum melibatkan para pihak di tingkat subnasional (provinsi, kabupaten, kota). Ini dibuktikan dengan munculnya resistensi dari sebagian pemangku kepentingan di Aceh, Jambi, Palangkaraya, Palu, dan Papua ketika draf 1 Stranas versi 23 September dipresentasikan dalam konsultasi regional (lihat bagian dari laporan ini yang menguraikan hasil konsultasi publik di tujuh wilayah region).

3.2.2.2 Pemenuhan Prinsip Transparansi

UN-REDD Programme Indonesia dalam situsnya www.un-redd.or.id telah memublikasikan secara berkala kemajuan penyusunan draf Stranas REDD+ dalam versi bahasa Inggris dan bahasa Indonesia. Pelaporan secara berkala melalui situs seperti ini tentu saja belum memadai karena tidak semua pemangku kepentingan memiliki akses ke jaringan internet. Namun, perkembangan ini menunjukkan ada upaya untuk mewujudkan prinsip transparansi dalam proses penyusunan draf Stranas REDD+.

3.2.2.3 Pemenuhan Prinsip Kredibilitas

Data yang dipakai dalam proses penyusunan Stranas adalah data resmi lembaga negara yang bisa diakses dan dikritik secara terbuka oleh publik. Meskipun demikian, dokumen Stranas tidak mencantumkan seluruh asal-usul data yang digunakan bahkan belum melampirkan daftar pustaka. Dari sudut pandang prinsip yang kredibel, hal ini dapat memengaruhi kepercayaan publik terhadap proses penyusunan maupun substansi draf Stranas itu sendiri.

3.2.2.4 Pemenuhan Prinsip Institusionalitas

Sampai pada tahap ini, proses pembahasan draf Stranas sudah mendapatkan banyak masukan ke arah pelebagaan ide-ide, pengetahuan, nilai-nilai, dasar hukum, serta struktur dan mekanisme yang menggambarkan aspek keteraturan, otonomi, adaptabilitas, komprehensivitas, koherensi dan fungsionalitas. Meski demikian, masukan ini belum bisa diformulasikan menjadi kerangka struktur dan mekanisme-mekanisme kelembagaan, pendanaan, dan MRV yang memenuhi kaidah hukum administrasi maupun hukum tata negara.

Bab IV.

Konsultasi Publik

Konsultasi publik merupakan salah satu tahapan terpenting dalam pengembangan Stranas REDD+. Proses ini dilakukan tidak sekedar memenuhi persyaratan formal, tetapi lebih jauh dari itu adalah karena masalah deforestasi dan degradasi adalah masalah yang sangat terkait dengan keberlanjutan kehidupan semua orang. Oleh karena itu, konsultasi publik untuk kebijakan REDD+ harus melibatkan publik.

Konsultasi ini dilakukan dalam tiga tingkatan, yaitu konsultasi di tingkat regional, nasional, dan internasional. Konsultasi ini bertujuan mendapat masukan dari para pihak di tingkat subnasional mengenai tiga aspek dasar, yaitu penyebab deforestasi dan degradasi di tiap-tiap provinsi, tingkat emisi referensi di tiap-tiap provinsi, dan strategi pelaksanaan REDD+ di Indonesia.

Berikut ini diuraikan bagaimana proses dan hasil konsultasi publik pada tiga tingkatan tersebut.

4.1 Konsultasi Regional

4.1.1 Prakonsultasi

Pada tahapan ini ada beberapa aspek yang dilakukan oleh penyelenggara dalam mempersiapkan konsultasi publik di tingkat regional, yaitu penentuan wilayah dan proses pendekatan, pembagian peran antarpihak yang terlibat dalam penyelenggaraan, penyiapan Tim Fasilitator regional, penyiapan kepesertaan, penyediaan materi dan informasi kepada para peserta konsultasi, penyiapan hal-hal

teknis terkait pelaksanaan konsultasi, dan proses pertemuan persiapan prakonsultasi (*preparedness*). .

1. Penentuan Wilayah dan Metode Pendekatan Konsultasi

Penentuan wilayah konsultasi publik di tingkat subnasional didasarkan pada pertimbangan keterbatasan waktu dan pendanaan. Selain itu, juga karena adanya kesamaan ciri atau karakteristik hutan dan ekosistem di sejumlah provinsi dan kabupaten kota di setiap wilayah regional. Semula banyak usulan kalangan CSO dan jajaran pemerintah pada tingkat subnasional agar konsultasi publik diperluas ke tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Namun, usulan ini tidak bisa dipenuhi Bappenas dan UN-REDD Programme Indonesia dengan pertimbangan keterbatasan waktu dan pembiayaan. Wilayah konsultasi publik tersebut mencakup 7 wilayah regional (lihat Tabel 4) sebagai berikut:

TABEL 4. WILAYAH KONSULTASI REGIONAL

REGIONAL	PROVINSI YANG TERCAKUP
Jawa	DI Yogyakarta, DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Timur, dan Jawa Tengah
Mataram	Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Bali, dan Maluku
Sumatera I	DI Aceh, Lampung, Sumatera Barat, dan Sumatera Utara
Kalimantan	Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Tengah
Sulawesi	Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Utara, Sulawesi Barat
Papua	Papua dan Papua Barat
Sumatera II	Kepulauan Riau, Riau, Jambi, Sumatera Selatan, dan Bangka Belitung

Penyelenggaraan konsultasi publik di regional Jawa, regional Mataram yang meliputi Mataram, regional Sumatera 1, regional Sulawesi dan regional Papua, dan difasilitasi langsung oleh UN-REDD Programme Indonesia. Sedangkan konsultasi publik regional Kalimantan dan regional Sumatera II difasilitasi langsung oleh Kemitraan Indonesia.

2. Penentuan Koordinator Fasilitator Regional dan Metode Pendekatan

Proses konsultasi regional ini didahului dengan pemilihan koordinator fasilitator di tiap-tiap regional, yang nantinya akan mengoordinasi para fasilitator regional untuk memfasilitasi konsultasi publik di tiap-tiap wilayah regional. Bappenas dan UN-REDD Programme Indonesia mengonsultasikan penentuan koordinator fasilitator dengan Bappeda dan kalangan CSO setempat dengan menggunakan kriteria yang berbasis pada kompetensi dan pengalaman atau rekam jejak yang dimiliki setiap kandidat. Pada awalnya ada sejumlah nama kandidat dari kalangan pemerintah maupun CSO yang dinominasikan, tetapi pada perkembangan berikutnya hampir seluruh wilayah regional memiliki fasilitator dari kalangan CSO.

Untuk memperkuat persiapan di setiap regional, dilakukan rapat persiapan secara nasional yang dilaksanakan di Bogor pada 24 September 2010. Tiap-tiap koordinator fasilitator regional diundang menghadiri rapat koordinasi yang membahas mengenai persiapan dan metode pendekatan konsultasi regional di wilayahnya masing-masing. Rapat ini antara lain membahas hal-hal sebagai berikut:

- Jadwal acara konsultasi dan materi-materi yang harus disiapkan.
- *Outline* Stranas (dipresentasikan oleh Tim Penulis).
- Metodologi *fish bone* yang akan dipakai dalam proses fasilitasi pada saat konsultasi.
- *Outline* laporan yang akan dipakai oleh fasilitator untuk menyusun laporan hasil konsultasi regional.

- Mekanisme komunikasi untuk membentuk panitia pelaksana di daerah.

Pembagian peran antara Bappenas dan UN-REDD Programme Indonesia dalam berkomunikasi dengan Bappeda di wilayah tempat pelaksanaan konsultasi akan dilakukan.

3. Penyiapan Kepesertaan

Kepesertaan adalah hal yang dipandang penting dipersiapkan karena akan sangat menentukan keberhasilan konsultasi publik. Pihak pelaksana benar-benar ingin menghadirkan peserta yang mampu memberikan masukan dan bisa mewakili kepentingan konstituennya yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan REDD+. Untuk memastikan hal ini, Bappenas dan UN-REDD Programme Indonesia telah menyiapkan kriteria pemilihan peserta sebagai berikut:

- Memiliki kewenangan menentukan pelaksanaan kebijakan yang terkait dengan kehutanan, pertanian, tata ruang, perubahan iklim, REDD+, tata kelola, konservasi, investasi daerah, perempuan, dan lingkungan hidup/pengelolaan sumber daya alam dan keterlibatan masyarakat.
- Memiliki pengetahuan yang luas dan spesifik mengenai isu-isu yang berkaitan dengan kehutanan, pertanian, tata ruang, perubahan iklim, REDD+, tata kelola, konservasi, investasi daerah, perempuan dan lingkungan hidup/pengelolaan sumber daya alam dan keterlibatan masyarakat.
- Memiliki pengetahuan terbaru mengenai kebijakan, perspektif, dan tren yang berhubungan dengan topik yang dimaksud di atas.
- Dikenal secara luas mempunyai pengalaman bekerja (*track record*) di bidang kehutanan, pertanian, REDD+, perubahan iklim dan tata kelola, konservasi, investasi daerah, perempuan dan lingkungan hidup/pengelolaan sumber daya alam penguatan masyarakat.
- Memiliki kepedulian dan pernah terlibat sebelumnya dalam kegiatan-kegiatan tersebut di atas.

Penyelenggara di tingkat nasional sudah membangun proses komunikasi dengan Tim Penyelenggara di tingkat regional untuk memastikan perekrutan peserta didasarkan pada kriteria di atas. Pihak Bappenas dan UN-REDD Programme Indonesia sendiri sudah mengupayakan agar panitia setempat memastikan ada keterwakilan para pihak, terutama perwakilan kelompok rentan seperti masyarakat adat dan kelompok perempuan.

Namun, kriteria tersebut tidak dapat diterapkan secara ketat dan konsisten karena keterbatasan waktu untuk mendiseminasi informasi maupun untuk melakukan identifikasi dan seleksi calon peserta. Di beberapa wilayah penentuan calon peserta justru berlangsung kurang *fair* dan inklusif, bahkan tidak ada perwakilan para pihak yang duduk bersama fasilitator dan Tim Penyelenggara untuk menentukan peserta lainnya.

4. Penyediaan Materi dan Informasi Kepada Peserta Konsultasi

Ketersediaan informasi secara dini, cepat, dan komprehensif sangat memengaruhi kesiapan peserta konsultasi untuk mengikuti proses dengan baik. Dengan informasi yang lengkap dan mendalam para peserta konsultasi diharapkan dapat berdiskusi secara tajam dan mendetail. Oleh karena itu, sejak September 2010 Tim Sekretariat penyusunan Stranas REDD+ telah menyiapkan dokumen Stranas yang sudah dicetak rapi serta bahan presentasi dan informasi pendukung lainnya.

Sebagian peserta yang memiliki akses terhadap jaringan internet sudah dikirim dokumen via *e-mail* beberapa hari sebelum konsultasi publik. Namun, sebagian besar peserta justru tidak mendapatkan informasi dini dan baru menerima dokumen pada hari pertama pelaksanaan konsultasi.

5. Pembentukan Panitia Lokal Konsultasi Publik

Untuk membantu tim penyelenggara konsultasi publik di tingkat pusat, Bappenas menunjuk Bappeda setempat sebagai panitia penyelenggara konsultasi regional. Keputusan ini didasari pertimbangan pragmatis bahwa Bappeda adalah instansi yang akan bekerja di wilayah provinsi yang belum memiliki kelompok kerja REDD+ atau kelompok kerja perubahan iklim. Juga untuk kemudahan koordinasi karena kedekatan fungsi antara Bappenas dan Bappeda.

Meski demikian, pendekatan ini justru menjadi kurang tepat ketika diterapkan di wilayah Aceh, yang sudah memiliki kelompok kerja yang khusus menangani kebijakan REDD+ dan perubahan iklim. Hal ini kemudian memunculkan resistensi dari kelompok kerja REDD+ Aceh pada hari pertama konsultasi publik Regional Sumatera I di Banda Aceh. Mereka merasa tidak dilibatkan dalam proses penyelenggaraan persiapan konsultasi publik untuk isu yang sudah mereka tangani selama beberapa waktu terakhir.

Sebagian kalangan CSO juga melontarkan kritik terhadap pendekatan ini dengan alasan bahwa pada umumnya Bappeda setempat tidak memiliki pengalaman berinteraksi dengan kalangan CSO. Juga tidak mengenal kalangan aktivis atau CSO setempat. Bahkan, ada yang menilai Bappeda dengan sengaja tidak mengundang CSO atau hanya menunjuk perwakilan CSO yang “dekat” dengan orang-orang di Bappeda tanpa memerhatikan kriteria yang sudah ditentukan oleh Bappenas.

6. Perekrutan Anggota Tim Fasilitator Regional

Perekrutan fasilitator merupakan tahapan yang rumit dalam proses persiapan konsultasi publik. Semula ada keinginan penyelenggara di tingkat nasional untuk merekrut fasilitator dengan menggunakan sejumlah kriteria, seperti kompetensi, akseptabilitas, dan keterwakilan para pihak. Namun, pada perkembangan berikutnya, tidak ada para pihak dari jajaran pemerintah maupun akademisi yang bersedia menjadi fasilitator.

Seperti halnya dalam penentuan koordinator fasilitator, penyelenggara di tingkat regional lebih memilih merekrut fasilitator dari kalangan CSO yang dikenal luas, termasuk oleh pemerintah. Dari proses ini, berhasil direkrut tujuh fasilitator regional dan 35 orang ko-fasilitator regional dari tiap-tiap provinsi di Indonesia, di antaranya hanya ada dua fasilitator perempuan, sisanya didominasi fasilitator laki-laki.

7. Pertemuan Persiapan Prakonsultasi (*Preparedness Meeting*)

Persiapan prakonsultasi (*preparedness meeting*) merupakan pertemuan yang bertujuan untuk memberikan informasi awal mengenai REDD+ sebagai sebuah mekanisme mitigasi yang penuh dengan isu teknis, politik, dan mekanisme keuangan yang rumit. Pertemuan ini dinilai penting karena pada umumnya masyarakat sangat tidak memahami apa dan bagaimana REDD+, di samping banyak yang beranggapan REDD+ adalah mekanisme yang kompleks dan bisa jadi sulit untuk dimengerti.

Proses *preparedness* ini diharapkan bisa menguatkan atau memberikan kapasitas bagi masyarakat dan para pihak yang lain sehingga mereka siap dan memiliki kesetaraan dengan pemangku kepentingan lainnya dalam mengikuti konsultasi dan publik maupun dalam menentukan sikap dan pilihan terhadap pelaksanaan REDD+ di wilayahnya.

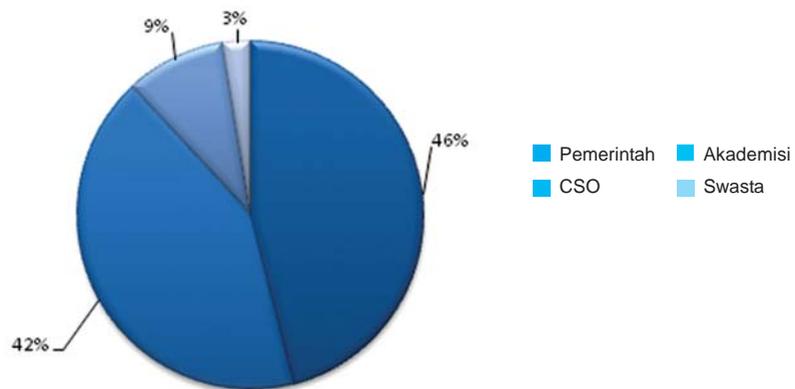
Dari tujuh regional pelaksanaan konsultasi, tiga regional yaitu Kalimantan, Papua, dan wilayah Sumatera 2 melaksanakan proses *preparedness* dengan dibantu oleh CSO lokal dan internasional yang bekerja di wilayah tersebut. Implikasi dari proses *preparedness* ini sangat terlihat ketika proses konsultasi regional berlangsung. Peserta yang mengikuti pertemuan persiapan pada umumnya bisa memahami isu-isu REDD+ dan bisa mengikuti diskusi secara mendalam.

4.1.2 Proses Konsultasi Regional

4.1.2.1 Gambaran Umum Proses Konsultasi Regional

Secara keseluruhan proses konsultasi regional diikuti 387 peserta di 7 region pelaksanaan (Lampiran daftar hadir). Unsur kepesertaan konsultasi publik dapat dikatakan seimbang antara unsur pemerintah (46%) dengan unsur CSO (42%) (Grafik 2). Jika dilihat pada grafik di bawah, unsur yang tidak cukup terwakili adalah sektor swasta, di mana mereka hanya terwakili oleh 3% dari total peserta yang mengikuti konsultasi di 7 regional.

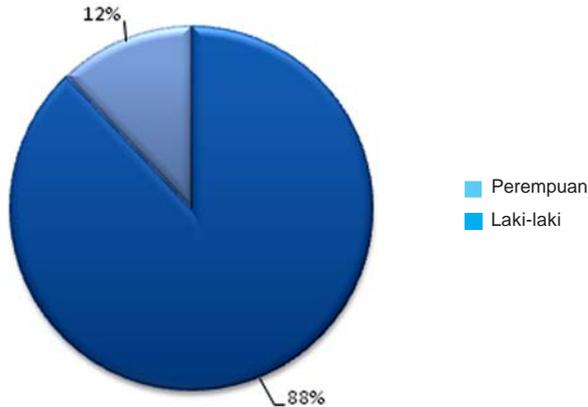
GRAFIK 2. KOMPOSISI PESERTA KONSULTASI PUBLIK DI TUJUH REGIONAL



Dari 163 peserta konsultasi yang terdaftar sebagai bagian dari CSO, 14% merupakan wakil masyarakat adat dan 1% berasal dari lembaga/sektor yang fokus pada persoalan perempuan dan lingkungan.

Jika dilihat dari sudut pandang kesetaraan gender, unsur peserta dalam proses konsultasi regional didominasi oleh laki-laki (88%) dibandingkan peserta perempuan (12%), sebagaimana yang bisa dilihat pada Grafik 3. Hal ini menunjukkan bahwa perempuan masih belum memiliki akses yang setara dengan laki-laki dalam proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan. Kondisi ini seakan mengonfirmasikan anggapan di kalangan para pihak bahwa REDD+ merupakan isu yang tidak berkaitan dengan kehidupan perempuan.

GRAFIK 3. KOMPOSISI PESERTA BERDASARKAN JENIS KELAMIN



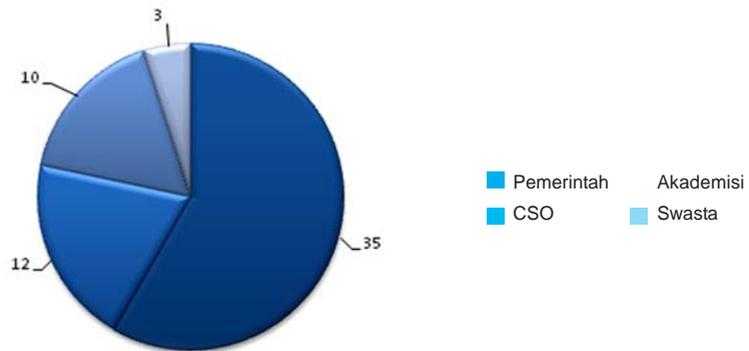
Dalam diskusi pleno maupun diskusi kelompok di beberapa regional, pertanyaan tentang ketidakimbangan komposisi peserta perempuan dan laki-laki malah memunculkan jawaban bertentangan dengan indikator prinsip inklusivitas. Beberapa wakil pemerintah berpendapat upaya memasukkan isu perempuan atau pentingnya menghadirkan perempuan dalam konsultasi publik merupakan sesuatu yang tidak relevan, bahkan bisa menjadikan isu REDD+ makin meluas dan kehilangan fokus.

4.1.2.2 Proses dan Hasil Konsultasi di Tiap-tiap Regional

a) Konsultasi Regional Jawa

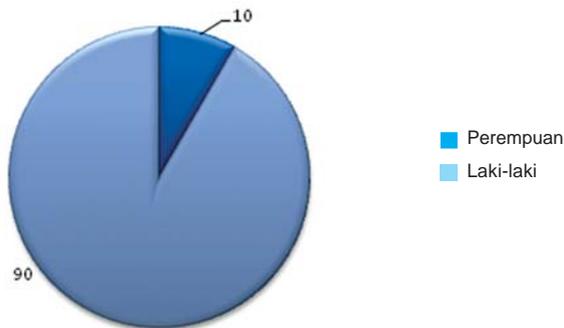
Konsultasi regional Jawa dilaksanakan pada 30 September-1 Oktober 2010 di Yogyakarta. Grafik 4 menggambarkan unsur peserta dari pemerintah sangat mendominasi, mencapai 35 peserta atau lebih dari 55%. Sementara unsur nonpemerintah hanya 25 peserta (45%) atau masing-masing CSO 12 peserta, akademisi 10 peserta, dan hanya 3 peserta dari total peserta yang berjumlah 60 orang.

GRAFIK 4. KOMPOSISI PESERTA KONSULTASI REGIONAL JAWA



Jika dilihat dari aspek keterwakilan berdasarkan komposisi jenis kelamin, Grafik 5 bisa menunjukkan bahwa dominasi peserta laki-laki mencapai 90% dibandingkan peserta perempuan 10%. Angka ini lebih rendah dibandingkan dengan presentase peserta perempuan dalam seluruh konsultasi publik di 7 wilayah regional.

GRAFIK 5. KOMPOSISI PESERTA KONSULTASI REGIONAL JAWA BERDASARKAN JENIS KELAMIN



Dari grafik ini dapat disimpulkan bahwa keterlibatan perempuan dalam proses konsultasi Stranas REDD+ di regional Jawa masih sangat minim. Walaupun jumlah peserta perempuan bukan merupakan penentu ada tidaknya pembahasan isu keadilan gender, proses konsultasi menunjukkan bahwa terbatasnya jumlah perempuan berpengaruh terhadap pemaparan hubungan antara masalah kehutanan dengan ketidakadilan gender. Ada satu (dan hanya satu-satunya) wakil perempuan yang sempat mempertanyakan

hal ini, tetapi tidak mendapat respons apa pun dari fasilitator maupun peserta lainnya.

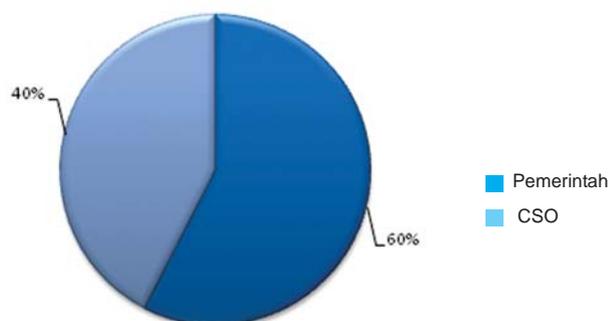
Ada beberapa isu krusial yang muncul dalam pelaksanaan konsultasi di Regional Jawa, yaitu:

- a. Kondisi di Pulau Jawa tidak lagi menunjukkan kecenderungan peningkatan deforestasi, melainkan kecenderungan reforestasi. Kecenderungan ini tidak terbaca dengan baik di dalam Stranas.
- b. Minimnya upaya pelibatan para pihak di tingkat subnasional dalam menentukan REL tiap-tiap provinsi.
- c. Belum dicantumkannya metode perhitungan REL dalam dokumen Stranas.
- d. Perlunya landasan hukum yang kuat untuk memudahhi implementasi Stranas maupun kelembagaan REDD+ .

b. Konsultasi Regional Nusa Tenggara dan Sekitarnya

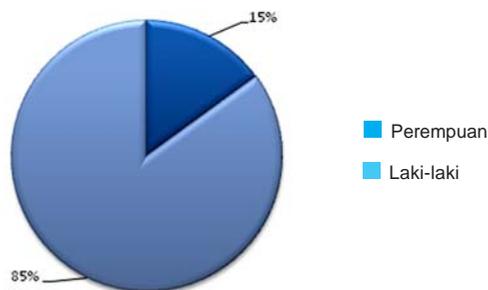
Konsultasi regional Nusa Tenggara dan sekitarnya dilaksanakan pada 7-8 Oktober 2010 di Kota Mataram. Hanya diikuti 35 peserta yang terdiri dari 23 wakil pemerintah dan 17 wakil COS (lihat Grafik 6). Dari grafik terlihat bahwa konsultasi regional Mataram hanya dihadiri oleh 2 unsur pihak, yaitu CSO dan sektor pemerintah, minus unsur akademisi dan swasta.

GRAFIK 6. KOMPOSISI PESERTA KONSULTASI REGIONAL MATARAM



Unsur CSO yang hadir mewakili tiga pihak, yaitu masyarakat adat (12%), perempuan (6%), dan NGO secara umum (82%). Grafik 7 menunjukkan unsur kepesertaan berdasarkan jenis kelamin. Jika dibandingkan dengan konsultasi regional di wilayah Jawa, unsur keterwakilan perempuan di Mataram lebih tinggi, yaitu mencapai 15% (6 orang) dari total peserta konsultasi.

GRAFIK 7. JUMLAH PESERTA KONSULTASI REGIONAL MATARAM BERDASARKAN JENIS KELAMIN

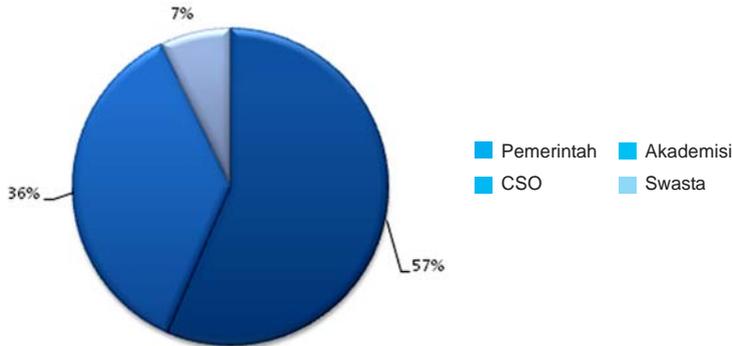


Beberapa isu krusial yang muncul dalam proses konsultasi di Mataram antara lain adalah persoalan hak-hak masyarakat adat dan tenurial. Juga peningkatan kapasitas bagi para pihak di level subnasional untuk mengimplementasikan REDD+.

c. Konsultasi Regional Sumatera I

Konsultasi regional di wilayah Sumatera I dilaksanakan di Banda Aceh pada 11-12 Oktober 2010. Dihadiri oleh 69 peserta yang terdiri dari 39 peserta yang mewakili pemerintah, 25 peserta mewakili CSO, dan 5 peserta mewakili kalangan akademisi (lihat Grafik 8).

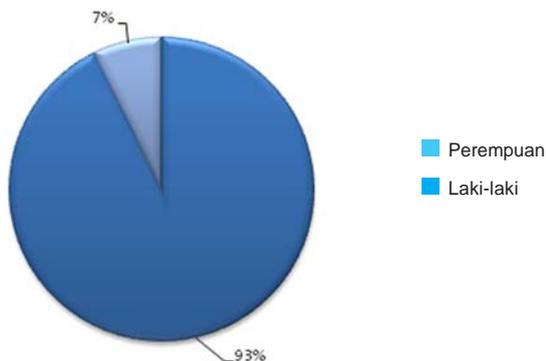
GRAFIK 8. JUMLAH PESERTA KONSULTASI REGIONAL SUMATERA I



Grafik di atas menunjukkan bahwa unsur kepesertaan masih didominasi oleh sektor pemerintah yang mencapai 57% (39 orang) dari total peserta konsultasi. Salah satu pihak yang tidak terwakili dalam proses konsultasi ini adalah sektor swasta. Meskipun demikian, proses perdebatan didominasi peserta yang mewakili CSO dibandingkan dengan perdebatan di dalam konsultasi regional Jawa yang didominasi wakil pemerintah.

Seperti halnya konsultasi di regional lainnya, komposisi peserta perempuan dan laki-laki di regional Sumatera I masih sangat timpang. Grafik 9 menunjukkan bahwa peserta perempuan hanya mencapai 7% dari total peserta konsultasi. Hal ini menunjukkan bahwa proses pengambilan keputusan mengenai REDD+ di regional Sumatera I masih identik dengan fungsi dan peran laki-laki.

GRAFIK 9. KOMPOSISI PESERTA KONSULTASI REGIONAL SUMATRA I BERDASARKAN JENIS KELAMIN

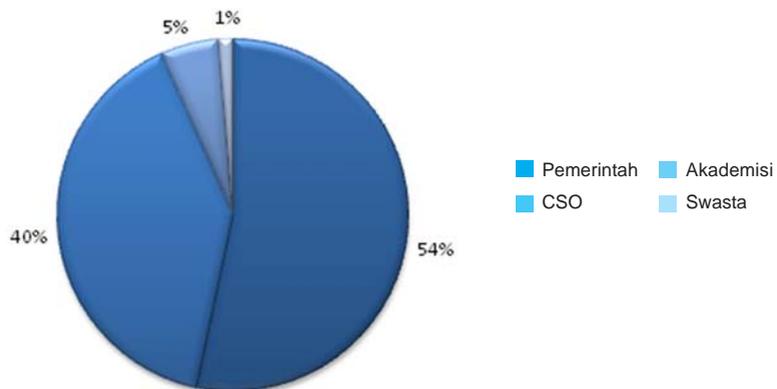


Beberapa isu krusial yang muncul dalam konsultasi ini, antara lain, adalah perlunya mekanisme *feedback* pascakonsultasi, perbedaan antara REL dan RL, perbedaan definisi hutan dan kawasan hutan, dan penyusunan draf Stranas yang tidak melibatkan para pihak di tingkat subnasional. Isu krusial lain yang mengemuka adalah persoalan draf Stranas REDD+ yang dinilai telah mengabaikan status keistimewaan daerah Nanggroe Aceh Darussalam maupun inisiatif pengembangan REDD+ yang sudah berjalan di Aceh.

4. Konsultasi Regional Kalimantan

Konsultasi regional Kalimantan dilaksanakan pada 14-15 Oktober 2010 di Palangkaraya, Kalimantan Tengah. Panitia pelaksana adalah Kemitraan Indonesia yang bekerja sama dengan Bappeda Kalteng. Unsur kepesertaan konsultasi dapat dilihat pada Grafik 10.

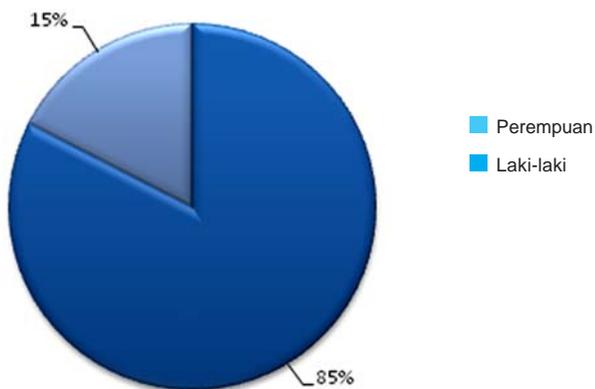
GRAFIK 10. KOMPOSISI PESERTA KONSULTASI REGIONAL KALIMANTAN



Pelaksanaan konsultasi regional Kalimantan adalah regional yang dihadiri oleh peserta dengan komposisi yang lebih lengkap dengan rasio perbandingan CSO dan sektor pemerintah yang tidak terlalu timpang. Selain itu, keterlibatan perempuan dalam proses konsultasi ini cukup tinggi jika dibandingkan dengan konsultasi

regional yang lain walaupun jumlahnya masih tetap jauh dari standar minimum keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan (lihat Grafik 11).

GRAFIK 11. KOMPOSISI PESERTA KONSULTASI REGIONAL KALIMANTAN BERDASARKAN JENIS KELAMIN

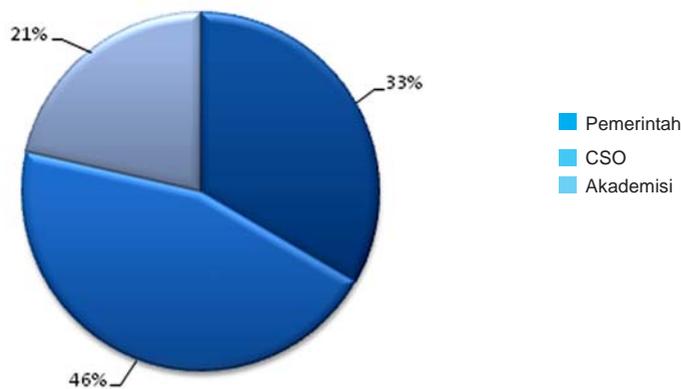


Beberapa isu krusial yang muncul dalam proses konsultasi antara lain adalah mekanisme *feedback* pascakonsultasi. Para peserta menyatakan sangat peduli dan ingin memberikan masukan yang komprehensif agar Stranas REDD+ benar-benar mencerminkan situasi nyata dan kepentingan keadilan. Namun, banyak peserta yang mempertanyakan kejelasan mekanisme pengelolaan masukan dan tanggapan yang sudah disampaikan dan dibahas dalam konsultasi. Beberapa peserta meminta jaminan bahwa masukan atau aspirasi mereka diakomodasi di dalam dokumen Stranas, di samping perlunya *feedback* terhadap status masukan mereka.

5. Konsultasi Regional Sulawesi

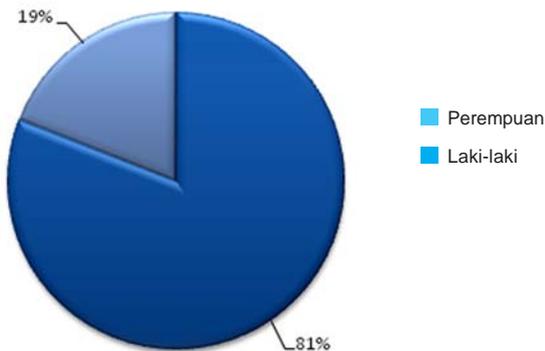
Konsultasi di regional Sulawesi dilaksanakan di Palu, Sulawesi Tengah, pada 14-15 Oktober 2010 dalam waktu yang bersamaan dengan pelaksanaan konsultasi regional Kalimantan. Unsur kepesertaan berbanding terbalik dengan peserta konsultasi publik di wilayah regional lainnya. Kalangan CSO mendominasi kepesertaan dengan jumlah peserta 45% (19 orang) dibandingkan dengan peserta kalangan pemerintah yang hanya 33% (14 orang) (lihat Grafik 12).

GRAFIK 12. KOMPOSISI PESERTA KONSULTASI REGIONAL SULAWESI



Keterlibatan perempuan dalam konsultasi regional Sulawesi merupakan angka yang tertinggi sebesar 19% dari total peserta jika dibandingkan dengan regional yang lain (lihat Grafik 13). Peserta perempuan juga tercatat sebagai peserta dengan jumlah terbanyak yang menggunakan kesempatan untuk berbicara dibandingkan peserta perempuan pada konsultasi publik di regional lainnya. Hal ini menunjukkan adanya kesadaran dan peran aktif untuk mengarusutamakan kesetaraan gender dalam sebuah produk kebijakan.

GRAFIK 13. KOMPOSISI PESERTA REGIONAL SULAWESI
BERDASARKAN JENIS KELAMIN



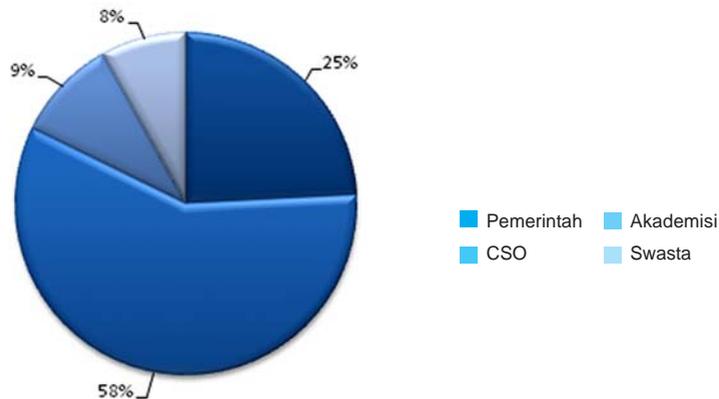
Konsultasi regional Sulawesi juga merupakan salah satu konsultasi publik yang banyak diwarnai berbagai perdebatan mengenai isu tentang REDD+ sebagai akal-akalan negara-negara industri (Annex 1) untuk mengalihkan beban pengurangan emisi gas rumah kaca ke negara-negara tropis. Selain itu, ada beberapa isu yang mencuat dalam proses konsultasi, antara lain:

- Lemahnya perspektif dan pertimbangan-pertimbangan keadilan gender di dalam dokumen Stranas REDD+ maupun dalam proses konsultasi publik.
- Substansi Stranas lemah dalam analisis terhadap isu-isu tenurial, terutama menyangkut hak-hak masyarakat adat, termasuk pengakuan terhadap kawasan hutan sebagai bagian tak terpisahkan dengan wilayah adat dan pola pengelolaan lingkungan/sumber daya hutan yang didasarkan pada kearifan masyarakat adat.
- Ada kekhawatiran bahwa REDD+ adalah kebijakan kompromi pemerintah terhadap kepentingan negara-negara industri.
- Keterbatasan dan keterlambatan informasi yang berakibat terbatasnya kesiapan peserta untuk mengikuti proses konsultasi publik.
- Soal definisi hutan dan kawasan hutan di dalam dokumen Stranas yang dinilai berbeda-beda dan multitafsir.

6. Konsultasi Regional Papua

Konsultasi regional di Papua dilaksanakan pada 18-19 Oktober 2010 di Sentani, Jayapura. Seperti halnya di Sulawesi, unsur kepesertaan dalam konsultasi regional di Papua didominasi oleh CSO (lihat Grafik 14). Bahkan, dominasi ini mencapai lebih dari 58% (36 orang) dari total seluruh peserta. Dari total peserta yang berasal dari CSO, sebanyak 31% adalah perwakilan dari masyarakat adat.

GRAFIK 14. KOMPOSISI PESERTA KONSULTASI REGIONAL PAPUA



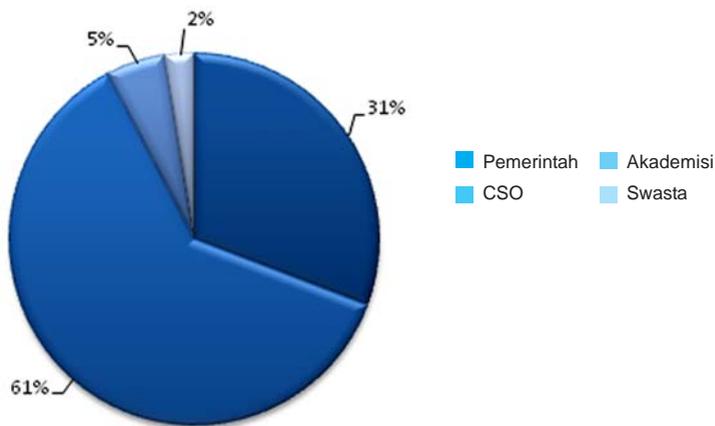
Beberapa isu krusial yang muncul dalam proses konsultasi adalah mengenai strategi pelaksanaan REDD+ di Papua yang dinilai tidak memperhitungkan status otonomi khusus dan keberagaman sosio-kultural di Provinsi Papua. Selain itu, persoalan tenurial dan pengakuan terhadap hak masyarakat adat maupun pandangan kosmologis masyarakat adat Papua dalam pengelolaan hutan mengemuka dengan tajam dalam proses konsultasi. Isu ini telah memunculkan pernyataan tegas wakil masyarakat adat mengenai pentingnya menyelesaikan persoalan tenurial dan pengakuan hak masyarakat adat sebagai syarat suksesnya implementasi REDD+ di Papua.

7. Konsultasi Regional Sumatera II

Konsultasi regional Sumatera II dilakukan di Jambi pada 21-22 Oktober 2010. Beberapa isu krusial yang muncul dalam proses konsultasi antara lain adalah pentingnya melibatkan pemerintah provinsi dalam mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi penghitungan *Reference Emissions Level* di tiap-tiap provinsi. Juga soal strategi pelaksanaan REDD+ yang dinilai sulit untuk dilakukan di provinsi kepulauan.

Komposisi peserta Konsultasi Regional Sumatera II sangat didominasi oleh kalangan CSO. Jumlahnya mencapai 61% (24 orang) dari total peserta, yang merupakan persentase tertinggi dibandingkan dengan seluruh konsultasi publik di enam wilayah regional lainnya.

GRAFIK 15. KOMPOSISI PESERTA KONSULTASI REGIONAL SUMATERA II



4.2.1.3 Persepsi Peserta terhadap Substansi dan Proses Konsultasi

Pelaksanaan konsultasi regional tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pelibatan para pihak dalam perumusan kebijakan, tetapi juga merupakan upaya meningkatkan pengetahuan para pihak di tingkat subnasional mengenai REDD+ di Indonesia. Karena itu, menjadi penting untuk melihat sejauh mana proses tersebut benar-benar memberikan pemahaman yang lebih jelas kepada peserta mengenai berbagai aspek mendasar yang terkait dengan REDD+.

Hasil jajak pendapat yang dilakukan UN-REDD Programme Indonesia di lingkungan peserta di 6 konsultasi publik regional menunjukkan, rata-rata 90% peserta di setiap regional mengakui bahwa pemahaman mereka mengenai REDD+ mengalami peningkatan setelah mengikuti konsultasi publik tentang REDD+ (lihat Tabel 4). Ini juga senada dengan hasil wawancara penulis terhadap beberapa tokoh kunci di semua tempat. Mereka pada umumnya menganggap model konsultasi mengenai REDD+ beberapa langkah lebih maju dibandingkan dengan kegiatan sejenis. Salah satu aspek yang dianggap maju adalah keterbukaan dalam proses perdebatan dan kesediaan pemerintah untuk mengakui dan membeberkan data atau informasi mengenai kondisi hutan dan kebijakan kehutanan yang amburadul. Juga kesediaan untuk melakukan koreksi atau perbaikan terhadap kebijakan.

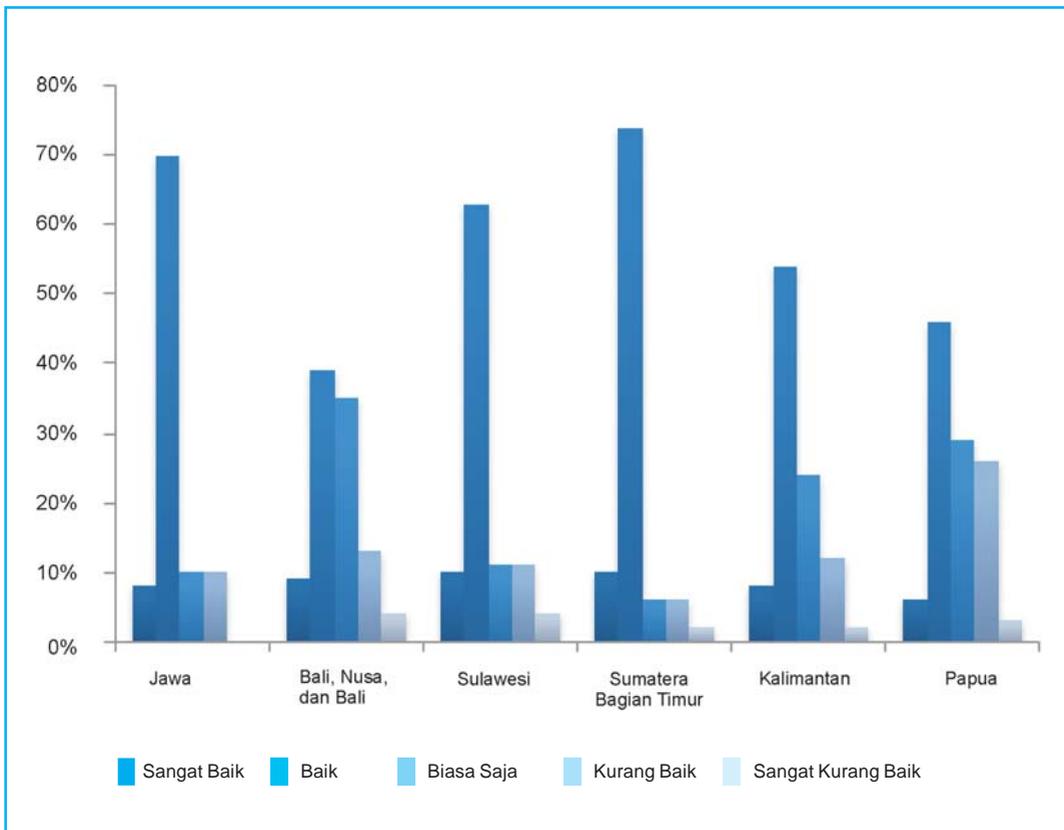
Hal ini menunjukkan bahwa proses konsultasi regional memberikan manfaat yang signifikan bagi para pihak untuk mengenali apa dan bagaimana REDD+. Di samping bisa mengatasi kesenjangan pemahaman maupun kesalahpahaman mengenai apa pentingnya REDD+ bagi situasi Indonesia saat ini.

TABEL 4: PENDAPAT PESERTA KONSULTASI REGIONAL MENGENAI PERUBAHAN PENGETAHUAN SETELAH MENGIKUTI KONSULTASI PENYUSUNAN STRANAS REDD+

REGIONAL	MENGALAMI PENINGKATAN	TIDAK MENGALAMI PENINGKATAN
Jawa	98%	2%
Bali, Nusa Tenggara & Maluku	96%	4%
Sumatera Bagian Barat	97%	3%
Sulawesi	98%	2%
Kalimantan	84%	16%
Papua	71%	29%
Sumatera Bagian Timur	-	-

Mayoritas peserta berpendapat bahwa konsultasi publik merupakan pendekatan yang efektif untuk membahas berbagai masalah dan menentukan keputusan atau Strategi Nasional pengembangan REDD+. Banyak di antara peserta yang menilai bahwa hasil konsultasi publik pun sudah baik. Meskipun demikian, banyak juga peserta yang memiliki pendapat beragam, mulai dari sangat baik hingga sangat kurang baik (lihat Grafik 16).

GRAFIK 16. PENDAPAT PESERTA KONSULTASI REGIONAL MENGENAI EFEKTIVITAS PROSES KONSULTASI REGIONAL PENYUSUNAN STRATEGI NASIONAL REDD+

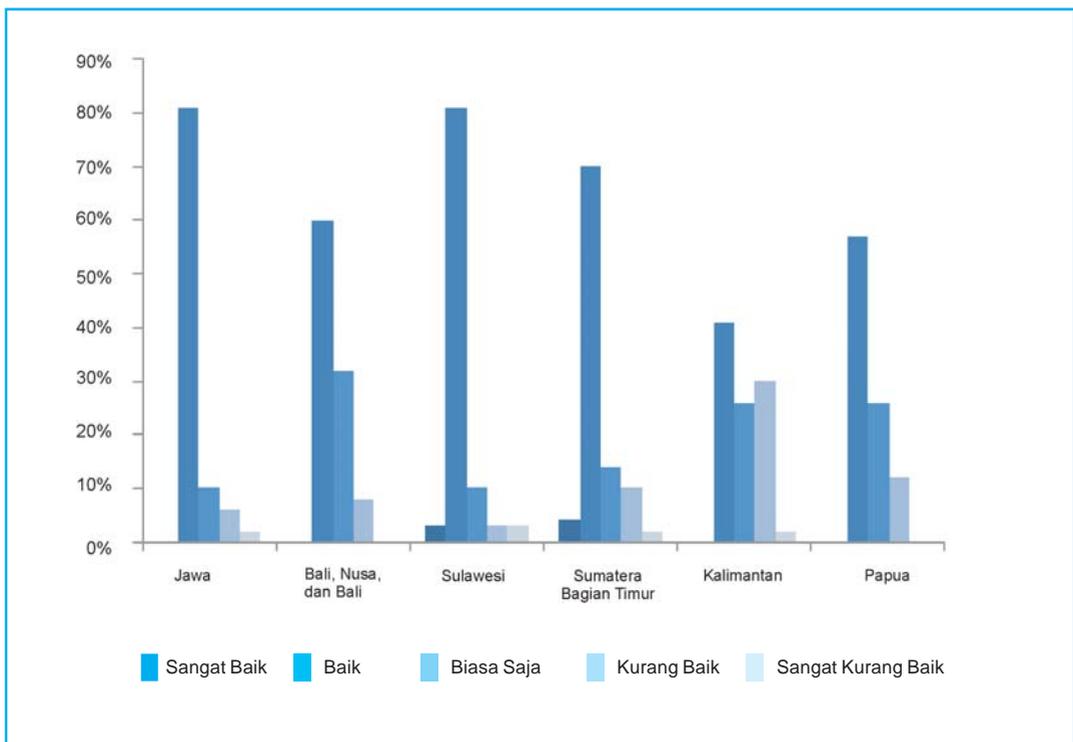


Salah satu aspek penting yang dibahas dalam pelaksanaan konsultasi regional adalah pembahasan mengenai strategi pelaksanaan REDD+ dan relevansinya dengan kebutuhan di wilayah provinsi masing-masing. Sebagian besar peserta, terutama kalangan NGO, berpendapat bahwa sebagai sebuah draf strategi, dokumen

Stranas REDD+ sangat relevan dengan kebutuhan mereka di daerah masing-masing. Hanya sedikit yang mengatakan kurang baik atau sangat tidak baik (Grafik 17).

Hal ini merupakan perkembangan yang sangat baik dan menunjukkan bahwa Stranas REDD+ telah dibangun berdasarkan konteks persoalan yang terjadi di sejumlah wilayah. Selain itu, Stranas REDD+ telah membuka ruang komunikasi yang lebih baik antara pemerintah dan para pihak, terutama dengan kalangan NGO.

GRAFIK 17. PENDAPAT PESERTA KONSULTASI REGIONAL MENGENAI RELEVANSI ISI DRAF 1 STRATEGI NASIONAL REDD+ DENGAN KONDISI DAN KEBUTUHAN DAERAH



4.2.1.4 Isu-isu Penting dalam Proses Konsultasi Regional

1. Posisi Stranas REDD+ dalam Skema RAN GRK dan LoI Indonesia-Norwegia

Posisi REDD+ dan keterkaitannya dengan RAN GRK menjadi salah satu poin penting dalam diskusi. RAN GRK disusun untuk mewujudkan komitmen politik Indonesia untuk mengurangi emisi GRK hingga sebesar 26% pada 2020 dengan pembiayaan dalam negeri yang bersumber dari APBN dan 41% dengan dukungan dari luar. Penurunan sebesar 14% dari total 26% target penurunan emisi GRK Indonesia diharapkan berasal dari sektor hutan, terutama dari lahan gambut.

Dalam berbagai kesempatan, Bappenas menyatakan bahwa RAN GRK menjadi payung hukum bagi Stranas REDD+. Hal ini menimbulkan banyak pertanyaan peserta karena dinilai rancu dan sulit dikombinasikan. Hal itu disebabkan RAN GRK yang berfungsi sebagai payung tingkatannya sudah rencana aksi, sementara Stranas REDD+ yang akan dipayungi justru tingkatannya strategi.

Selain itu, dalam konteks GRK, Stranas REDD+ tidak disusun untuk sekadar memenuhi prasyarat dalam rangka LoI RI-Norwegia, tetapi juga sebagai upaya percepatan terhadap implementasi kepentingan Indonesia untuk melakukan penataan kembali terhadap pengelolaan sektor kehutanan dan memberikan sumbangsih terhadap dunia dalam menurunkan emisi GRK dari sektor kehutanan. Namun, sebagian peserta menolak pandangan seperti ini karena mereka melihat bahwa pemerintah memiliki agenda politik tersembunyi di balik REDD+. Tudingan ini diarahkan pada kecenderungan kebijakan kehutanan yang terkesan menggunakan standar ganda. Pada satu sisi bicara REDD+, tetapi pada sisi yang lain membiarkan konversi hutan alam untuk kepentingan perkebunan skala besar.

2. Definisi Hutan

Perdebatan di konsultasi regional juga mengedepankan berbagai perbedaan definisi mengenai hutan dan kawasan hutan. Dokumen Stranas REDD+ pun (draf 0), misalnya, menggunakan definisi hutan sebagaimana yang digunakan didalam UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sementara definisi mengenai deforestasi mengikuti definisi yang digunakan oleh FAO. Perbedaan-perbedaan ini dinilai bisa menimbulkan kerumitan dalam rencana aksi, bahkan bisa berakibat kesalahan dalam implementasi kebijakan. Menurut beberapa peserta, Indonesia sebaiknya merumuskan sendiri apa yang dimaksud dengan deforestasi berdasarkan situasi ekologi Indonesia sehingga definisi dan implementasinya menjadi lebih sesuai dengan konteks nasional.

3. Kelembagaan REDD+

Dalam berbagai diskusi di semua regional, tema kelembagaan REDD+ selalu muncul sebagai salah satu bahan dialog. Namun, tidak ada satu pihak pun yang bisa merumuskannya dengan lebih jelas. Tim Penulis Stranas sendiri tidak merumuskannya karena proses pembahasannya dilakukan oleh tim lain yang dikoordinasikan oleh UKP4. Perdebatan tentang hal ini sangat mengambang karena semua orang sulit mengaitkannya dengan rumusan Stranas yang ada. Meskipun demikian, sebagian peserta mengusulkan perlunya sebuah lembaga baru dan sebagian lagi mengusulkan kelembagaan yang bersifat *ad-hoc*. Bahkan, ada usulan agar yang dirumuskan adalah fungsi dan tugas utamanya, lalu dilekatkan pada beberapa kelembagaan yang sudah ada, seperti halnya Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup.

Sebagian peserta juga mempertanyakan mengapa saat ini perumusan Stranas REDD+ dikoordinasikan oleh UKP4, sebuah unit kerja Presiden yang memiliki tugas dan kewenangan yang terbatas. Sementara substansi tugas dan kewenangan yang hendak diatur melalui pendekatan REDD+ menyentuh banyak aspek yang terkait dengan mandat peraturan perundangan.

Pertanyaan ini mengedepan karena banyak peserta konsultasi publik yang tidak melihat keterlibatan aktif Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Pertanian, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan. Bahkan, ada pendapat sejumlah narasumber yang menilai proses seperti ini bertentangan dengan prinsip inklusivitas dan institusionalitas.

4. Gender Justice

Komposisi peserta masih didominasi peserta laki-laki sehingga peran perempuan dalam proses konsultasi pun menjadi sangat terbatas. Hal ini terlihat tidak hanya dari komposisi peserta perempuan dibandingkan dengan peserta laki-laki, tetapi juga dalam proses penyampaian pendapat, peserta perempuan cenderung pasif dan kurang mendapatkan kesempatan berbicara dibandingkan dengan peserta laki-laki.

Dari sisi substansi Stranas REDD+, sejumlah peserta menyampaikan kritik keras karena pada tataran analisis masalah dengan menggunakan metode tulang ikan (*fish bone*) tidak tampak sama sekali analisis gender, terutama dalam melihat ketimpangan relasi antara degradasi dan deforestasi dengan hak-hak, kepentingan, dan eksistensi kehidupan perempuan di lingkungan masyarakat adat maupun masyarakat lainnya yang tinggal di dalam dan di luar kawasan hutan. Akibatnya, ketimpangan gender dalam pola penguasaan sumber daya hutan atau sumber-sumber kehidupan bersama yang terkait dengan hutan tak tampak dalam kerangka strategi. Bagi sejumlah perempuan, Stranas REDD+ dengan format dan substansi seperti itu hanya akan memperpanjang ketidakadilan gender dalam pengelolaan kehutanan di sejumlah wilayah di Indonesia.

5. Hak Masyarakat Adat

Bagi sebagian peserta, substansi draf Stranas maupun proses pembahasannya sudah menyentuh isu-isu masyarakat adat, tetapi belum menegaskan upaya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat. Bahkan, isu-isu tenurial yang diadopsi di

dalam dokumen Stranas dinilai cenderung menyederhanakan hak masyarakat adat menjadi semata-mata sebagai hak atas lahan saja. Padahal, isu ini dinilai beberapa peserta dan narasumber sebagai sesuatu yang berkaitan dengan pengakuan dan jaminan terhadap hak atas lahan atau wilayah kelola, hak atas perlindungan ekosistem di mana aspek sosio-budaya-antropologis mereka bertumbuh dan berkelanjutan, serta hak atas kedaulatan untuk mengembangkan model kearifan pengelolaan lingkungan/sumber daya alam yang beragam.

6. Perdagangan Karbon

Sebagian kalangan NGO ada yang sangat skeptis melihat REDD+ dengan alasan bahwa pendekatan ini merupakan pendekatan yang secara global sangat tidak adil. Dalam artian bahwa di balik langkah-langkah yang sedang disiapkan pemerintah, terselip kepentingan negara-negara industri untuk: (1) mengalihkan beban tanggung jawab penurunan emisi GRK secara global ke negara-negara tropis, (2) kepentingan perdagangan karbon yang identik dengan insentif atas kemampuan memelihara hutan, dan (3) ada upaya mempertahankan kebijakan konversi lahan untuk perkebunan sawit dan hutan tanaman industri (HTI) lainnya dengan alasan bahwa sawit dan HTI juga bisa menurunkan emisi GRK.

4.2.1.5 Analisis terhadap Proses Konsultasi Regional

1. Pemenuhan Prinsip Inklusivitas

Dari sisi penyiapan peserta, konsultasi regional dinilai bisa menghadirkan para pelaku kebijakan maupun pihak-pihak lain yang berkepentingan, termasuk kelompok yang posisinya rentan, yaitu masyarakat adat, masyarakat yang ada di hutan maupun di sekitar hutan, dan kelompok perempuan. Walaupun harus diakui masih banyak kritik yang terlontar terhadap proses penyiapan peserta yang dinilai terlalu buru-buru dan tidak bisa menjangkau seluruh pemangku kepentingan.

Langkah maju lainnya dalam penyiapan peserta adalah upaya Bappenas, UN-REDD Programme Indonesia dan juga kemitraan Indonesia untuk melakukan berbagai pertemuan dini. Di tiga wilayah regional, yaitu Papua, Kalimantan, dan Sumatera II, sudah dilakukan pertemuan prakonsultasi untuk membahas kebutuhan penyiapan peserta, termasuk penyediaan informasi untuk membantu para pihak yang memiliki keterbatasan pemahaman mengenai isu-isu REDD+.

Namun, harus diakui bahwa upaya yang sangat baik ini menjadi tidak banyak membantu karena jarak waktu antara proses pemilihan peserta dan pelaksanaan konsultasi regional terlalu singkat. Beberapa tahapan penting tentang hal ini terpaksa dilewati. Hal ini secara langsung maupun tidak langsung telah mengurangi makna pelaksanaan keempat prinsip inklusivitas dalam pengembangan Stranas REDD+.

Selain itu, proses perumusan kerangka awal Stranas yang dilakukan secara terbatas (eksklusif) di lingkungan Tim Pengarah mengundang kritik dari kalangan pejabat pemerintah maupun CSO di sejumlah wilayah regional. Banyak yang merasa tidak diajak bicara sebelum draf Stranas disusun. Sebagian perwakilan pemangku kepentingan di Banda Aceh, Palangkaraya, Jambi, Palu, dan Papua malah bersikap resisten karena merasa hanya dijadikan alat legitimasi terhadap draf 1 Stranas versi yang sudah disiapkan terlebih dahulu tanpa mempertimbangkan situasi dan kepentingan banyak pihak di subnasional.

Kekurangan lainnya adalah tidak tersedianya informasi dasar yang bisa membantu peserta untuk memahami isu-isu REDD+ yang sarat dengan istilah-istilah ilmu pengetahuan (sains) yang kompleks dan tidak mudah dimengerti oleh beberapa pihak. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa peserta konsultasi regional, banyak peserta yang mengaku tidak memahami sisi teknis REDD+ sehingga tidak bisa mengikuti perdebatan dengan baik. Beberapa peserta perempuan banyak yang memilih diam karena malu atau enggan bertanya. Situasi seperti ini tentu saja dapat memarjinalkan pihak-pihak tertentu dalam proses diskusi dan konsultasi publik.

2. Pemenuhan Prinsip Transparansi

Konsultasi regional merupakan proses yang menarik perhatian banyak pihak. Salah satu daya tarik diskusi ini adalah adanya keterbukaan dalam memperdebatkan isu-isu yang sensitif, terutama menyangkut kekurangan atau kelemahan kebijakan pemerintah masa lalu dalam bidang kehutanan maupun pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam. Sebagian peserta bahkan mengakui proses ini telah menandai munculnya kesediaan para pihak untuk bertemu dan membahas strategi secara bersama. Beberapa juga menilai proses pembahasan rumusan REDD+ telah membuka harapan baru untuk pendekatan multipihak yang lebih transparan.

Walau demikian, pemenuhan prinsip transparansi masih diwarnai oleh rendahnya kualitas akses dini peserta konsultasi terhadap draf Stranas REDD+. Draft Stranas REDD+ justru baru dibagikan ketika pelaksanaan konsultasi sehingga makin mengurangi kemampuan sebagian peserta dalam mengikuti konsultasi. Itu pun tanpa disertai dengan berbagai penjelasan teknis terhadap berbagai istilah atau frasa yang sulit dipahami oleh peserta yang tidak akrab dengan istilah-istilah asing dan ilmiah.

Kelemahan ini sebetulnya sudah diantisipasi oleh Tim Penyelenggara dengan memberikan kesempatan kepada peserta konsultasi untuk memberi masukan secara tertulis melalui *e-mail* kepada Bappenas atau Tim Penulis. Pihak UN-REDD Programme Indonesia sendiri kemudian berinisiatif memperkuat implementasi prinsip transparansi dengan meng-*up-date* setiap perkembangan proses penyusunan Stranas REDD+ dalam *website* mereka. Meski demikian, tidak banyak peserta yang memiliki akses ke jaringan internet yang menggunakan peluang ini hingga dokumen Stranas diserahkan kepada UKP4 pada tanggal 17 November 2010.

Kelemahan lainnya adalah tidak ada tanggapan balik (*feedback mechanism*) terhadap status masukan para pihak yang telah disampaikan secara lisan di dalam konsultasi publik maupun secara tertulis. Selain itu, tidak ada penjelasan atau informasi tentang perubahan-perubahan susunan substansi dokumen Stranas REDD+ dari waktu ke waktu.

3. Pemenuhan Prinsip Kredibilitas

Sejak awal, kredibilitas penyusunan Stranas REDD+ sangat ditentukan oleh adanya tim kerja (pengarah, pelaksana, dan penulis) yang terdiri dari para ahli berpengalaman, baik dari kalangan pemerintah, CSO, maupun akademisi. Juga oleh proses yang dikoordinasikan oleh lembaga yang kredibel dan bersifat lebih terbuka dibandingkan dengan proses sejenis lainnya.

Meski demikian, pada proses konsultasi regional maupun pasca-konsultasi regional, kredibilitas penyusunan Stranas justru mengundang banyak pertanyaan. Pertama, selama konsultasi para ahli dari kalangan pemerintah yang duduk di Tim Pengarah dan Tim Pelaksana hanya satu-dua orang yang hadir, bahkan ada yang tidak hadir sama sekali. Hal ini menjadi masalah ketika banyak peserta yang mempertanyakan posisi pemerintah terhadap isu-isu tertentu atau mempertanyakan kesungguhan pemerintah dalam mengimplementasikan Stranas REDD+. Tim penulis tentu saja sulit memberikan jawaban karena memang itu bukan porsi penulis. Sementara dari kalangan pejabat pemerintah tidak ada yang memiliki kompetensi dan kewenangan untuk memberikan penjelasan yang memadai. Akibatnya, peserta menjadi ragu dan menganggap proses ini tidak kredibel.

Kedua, tidak terbangun tanggapan balik (*feedback mechanism*) terhadap seluruh masukan yang diperoleh dari proses konsultasi regional maupun masukan tertulis dari lembaga-lembaga CSO dan sektor-sektor pemerintahan. Yang bisa dilakukan penulis adalah menjanjikan bahwa masukan dan kritik dalam pertemuan konsultasi di tujuh wilayah regional akan disampaikan kepada pemerintah dan hasilnya disampaikan kembali kepada semua pihak. Terhadap hal ini, banyak peserta yang memberikan apresiasi atas upaya tim penulis Stranas, tetapi sebaliknya meragukan kesediaan pemerintah untuk memberikan tanggapan balik kepada peserta.

4. Pemenuhan Prinsip Institusionalitas

Proses pelembagaan masih tetap menjadi salah satu titik lemah dalam implementasi prinsip dasar perumusan Stranas REDD+. Ini dapat dilihat dari adanya perubahan-perubahan dalam struktur dasar penulisan Stranas maupun dalam substansi yang mengatur kelembagaan REDD+ ke depan. Salah satu kerumitan yang ditemui dalam proses ini adalah kuatnya perbedaan pendapat di lingkungan elite birokrasi dalam menentukan seperti apa proses pelembagaan REDD+ ke depan.

4.2 Konsultasi Ahli di Tingkat Nasional

4.2.1 Proses dan Hasil

Proses konsultasi nasional dengan para ahli merupakan tahapan yang bersifat mengonfirmasi dan mengumpulkan tambahan/masukan terhadap draf dokumen yang sudah dibahas pada konsultasi regional. Konsultasi ahli diikuti oleh Tim Pengarah, Tim Pelaksana, Tim Penulis, dan sejumlah ahli seperti Daniel Murdiyarso (CIFOR) serta Rizaldi Boer dan Hariadi Kartodihardjo (IPB). Proses konsultasi dilaksanakan di Bali pada tanggal 1-2 November 2010.

Pada proses ini muncul beberapa kritik terhadap draf I Stranas, terutama menyangkut soal struktur penulisan yang tidak menunjukkan koherensi yang jelas antara analisis masalah (hasil *fishbone analysis*) dengan kerangka strategi yang ditawarkan. Juga asumsi-asumsi teroretis maupun data yang digunakan dalam menetapkan REL. Selain itu, ada beberapa isu penting yang dinilai perlu mendapatkan perhatian lebih serius, baik dalam rumusan strategi nasional maupun dalam dokumen RAN-nya nanti, yaitu:

- Draf I yang dinilai kurang sistematis, kurang komprehensif dan koheren, serta tidak menggambarkan: (1) *sense of urgency* dan prioritas, (2) definisi deforestasi dan degradasi yang berbasis pada situasi dan pengalaman Indonesia, (3) kesinambungan dengan desain kelembagaan dan pendanaan yang sedang dirumuskan oleh satgas lainnya, dan (4) keterkaitan antara aspek ekonomi dan keberlanjutan lingkungan.

- Bagaimana mengaitkan REDD+ dengan kebijakan nasional mengenai mitigasi perubahan iklim (RAN-GRK), termasuk perlunya kejelasan payung hukum REDD+ untuk tidak menimbulkan kerancuan dan kegamangan pada tingkat implementasi di daerah.
- Tidak jelas bagaimana kelembagaan REDD+ ke depan: (1) apakah akan dicantolkan pada kelembagaan yang sudah berjalan, (2) apakah akan ada kelembagaan yang bersifat transisional ke arah kelembagaan independen, (3) bagaimana hubungannya dengan keberadaan satgas yang dikordinasikan oleh UKP4.
- Posisi hasil konsultasi regional yang dikhawatirkan tidak bersesuaian dengan hasil dan proses pengembangan Stranas di tingkat nasional maupun dengan skema yang disepakati pemerintah di tingkat internasional.
- Isu *governance* yang diwarnai oleh: (1) penetapan peruntukan kawasan yang belum tertata dengan baik, (2) politik perizinan yang masih diwarnai dengan KKN dan pertimbangan yang mengabaikan pertimbangan ekologis, (3) kapasitas dan distribusi sumber daya Kementerian Kehutanan tidak sesuai dengan penanganan masalah kehutanan.
- Kuatnya kecenderungan kebijakan yang bertentangan dengan misi dan tujuan REDD+ antara lain soal adanya 18 usulan RTRW dari 18 provinsi yang menuntut perubahan tata ruang dalam bentuk konversi 15,87 juta hektar kawasan hutan untuk berbagai kepentingan nonkehutanan.
- Tidak jelasnya apa yang disebut sebagai *independent agencies monitoring* dalam LoI Pemerintah RI-Norwegia.
- Perlu keputusan politik tingkat nasional mengenai *historical deforestation/ degradation* dan *historical emission*, termasuk soal penentuan REL di tingkat subnasional yang sulit dilakukan dengan pendekatan *historical emission*.
- Ada kesulitan untuk mendorong masyarakat adat untuk mengembangkan *demonstration activity* karena banyak entitas hutan adat yang tidak direkognisi Oleh pemerintah (potensinya besar, tetapi sulit di-MRV-kan).

4.2.2 Analisis terhadap Proses Konsultasi Ahli

Hasil konsultasi dengan para ahli di tingkat nasional menunjukkan dengan jelas bagaimana sesungguhnya tantangan yang dihadapi dalam kaitannya dengan degradasi dan deforestasi di Indonesia. Dalam konteks seperti ini, sejumlah ahli melihat bahwa REDD+ sebetulnya adalah proses kontinu dari berbagai upaya penataan kebijakan yang sudah dibahas sejak era reformasi. Pandangan radikal yang muncul adalah pentingnya melihat kembali apa dan bagaimana aspek *historical* degradasi dan deforestasi sebagai pijakan untuk menentukan REL. Selain itu, penanganan soal penurunan emisi justru memerlukan langkah-langkah politik, terutama menghentikan konversi hutan untuk berbagai kepentingan.

4.3 Konsultasi Ahli di Tingkat Internasional

4.3.1 Proses dan Hasil

Salah satu tahapan proses konsultasi para pihak adalah konsultasi dengan para ahli internasional yang memiliki pemahaman dan pengetahuan mengenai REDD+. Para ahli yang terlibat terdiri dari perwakilan internasional NGO, perwakilan dari lembaga donor, perwakilan dari kedutaan negara-negara yang berkepentingan dengan implementasi REDD+ di Indonesia, dan perwakilan dari badan *intergovernmental* seperti UNEP, UNDP, UNODC, dan UN-REDD Programme Indonesia. Pelaksanaan di Bali pada 3 November 2010.

Proses konsultasi dengan para ahli diawali dengan sambutan yang disampaikan oleh Deputi Bidang Sumber Daya Alam Bappenas. Sambutan kedua berasal dari UKP4 yang membahas mengenai tugas dan mandat Satuan Tugas (Satgas) REDD+. Selain itu, UKP4 juga membahas mengenai posisi LoI dalam proses penyusunan Stranas REDD+ dan menegaskan bahwa LoI hanyalah akselerator yang mempercepat proses penyusunan Stranas. Setelah kedua sambutan selesai, proses dilanjutkan dengan presentasi mengenai draf Stranas REDD+ dengan masih memakai draf versi tanggal 23 September.

4.3.2 Proses dan Hasil Masukan Para Pihak

Proses konsultasi dilanjutkan dengan mendengarkan masukan dan tanggapan dari enam lembaga yang telah diminta secara resmi untuk memberikan tanggapan terhadap draf Stranas. Berikut ini *review* terhadap masukan dari enam lembaga internasional.

1. The Nature Conservation (TNC)

TNC menggarisbawahi mengenai pentingnya kejelasan tentang siapa yang berwenang untuk mengeluarkan dan mengalokasikan izin penggunaan lahan. Hal ini sangat penting untuk pelaksanaan REDD+ karena REDD+ baru bisa dilakukan ketika ada kejelasan pengalokasian lahan dan rencana tata ruang wilayah. Selain itu, TNC juga menganjurkan kepada Indonesia untuk mencontoh proses yang telah ditempuh oleh Australia dalam pengelolaan hutannya di tingkat subnasional. Selain itu, TNC juga menekankan pentingnya kejelasan rencana dan strategi Indonesia dalam mencapai target 26% dan 41% penurunan emisi GRK.

Lebih lanjut, TNC menjelaskan bahwa harus ada strategi yang jelas dari Indonesia untuk mengelola *demonstration activities* dan prioritas pelaksanaan REDD+ dengan menitikberatkan peran penting *stakeholder* di wilayah provinsi maupun kabupaten. Sebagai penutup, TNC menjelaskan bahwa keberhasilan pelaksanaan REDD+ di Indonesia sangat bergantung pada manajemen proses dan koordinasi yang baik antarsektor kementerian dan pentingnya investasi untuk membangun proses belajar yang lebih baik.

2. GTZ, AFD-CIRAD, UNDP

GTZ, AFD-CIRAD, dan UNDP bekerja sama membentuk tim gabungan dan mempresentasikan sebuah masukan bagi penyusunan Stranas REDD+ yang isinya antara lain mengenai ruang lingkup REDD+ dan keterkaitannya dengan RAN GRK. Kejelasan posisi REDD+ dengan keterkaitannya terhadap RAN GRK akan menentukan strategi pendanaan RAN GRK yang saat ini dikelola oleh ICCTF. Selain menekankan pentingnya kejelasan posisi REDD+

dalam RAN GRK, tim gabungan juga mempertanyakan mengenai definisi hutan dan definisi-definisi kerja yang lain yang dipakai dalam Stranas REDD+. Persoalan definisi hutan sangat strategis dalam Stranas REDD+ karena hal ini akan menunjukkan ruang lingkup implementasi REDD+, apakah hanya berada dalam lingkup hutan atau juga mencakup hutan tanaman industri.

Senada dengan TNC, tim gabungan juga menggarisbawahi pentingnya pembuatan prioritas wilayah percontohan dan prioritas target Stranas REDD+ jangka pendek, menengah, dan panjang. Memperkaya *gap analysis* dengan menganalisis gap antara Renstra Kementerian Kehutanan dengan Stranas REDD+ dan mengidentifikasi insentif untuk pembangunan ekonomi yang berbasis lahan dan dampak dari pelaksanaan Stranas untuk sektor-sektor lain. Hal terakhir yang disampaikan oleh tim gabungan adalah perlunya upaya harmonisasi Stranas REDD+ dengan RAN GRK dengan cara pengisian wilayah-wilayah kerja yang tidak disentuh oleh REDD+ melalui RAN GRK.

3. ICRAF

Tanggapan yang ketiga datang dari ICRAF yang mengawali tanggapan terhadap Stranas REDD+ dengan mengkritik rumusan tujuan Stranas. ICRAF juga menganjurkan agar pembahasan mengenai deforestasi dibedakan menjadi deforestasi yang terencana dan tidak terencana serta pengategorian dalam deforestasi legal, semilegal, dan ilegal. Pengategorian ini penting karena setiap kategori mensyaratkan strategi sendiri dan memiliki implikasi biaya dan risiko masing-masing. Selain itu, ICRAF juga mengingatkan pentingnya mempertimbangkan jasa lingkungan (*environmental services*) dan pembangunan sumber-sumber mata pencarian dan membangun indikator-indikator untuk pencapaian kedua hal ini selain pencapaian target penurunan emisi GRK. Dengan kata lain, monitoring pelaksanaan REDD+ harus mencakup monitoring terhadap pembangunan sumber mata pencarian dan jasa lingkungan.

4.3.3 Analisis terhadap Proses Konsultasi Ahli

Tidak banyak aspek strategis yang muncul dalam konsultasi dengan ahli internasional, terkecuali berbagai pertanyaan kritis terhadap kesiapan dan kesungguhan pemerintah dan selebihnya adalah pertanyaan-pertanyaan yang sifatnya klarifikasi. Masukan-masukan yang diperoleh dari proses konsultasi dengan para ahli di tingkat internasional ini kemudian diolah sebagai bahan penyempurnaan draf Stranas.

4.4 Pertemuan Konsultasi Nasional Stranas REDD+

Pertemuan konsultasi nasional dilaksanakan pada tanggal 10 November 2010 di ruang pertemuan kantor Bappenas. Proses konsultasi berlangsung selama setengah hari dan dihadiri perwakilan dari CSO, organisasi yang fokus pada masyarakat adat, akademisi, pemerintah, dan *stakeholder* daerah yang terdiri dari perwakilan Bappeda, koordinator fasilitator yang terlibat pada acara konsultasi regional, dan CSO di daerah. Secara garis besar, proses pelaksanaan konsultasi nasional dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu dinamika proses dan isu krusial yang muncul pada saat pelaksanaan konsultasi.

4.4.1 Proses dan Hasil

Proses prakonsultasi diisi dengan persiapan teknis dan pemilihan peserta konsultasi. Proses pemilihan peserta konsultasi dilakukan dengan mempertimbangkan keterwakilan daerah dan unsur para pihak. Untuk menjaga kesinambungan proses penyampaian informasi mengenai progres penyusunan Stranas REDD+, wakil dari daerah yang diundang dalam proses konsultasi nasional adalah koordinator fasilitator yang terlibat dalam mengoordinasi proses fasilitasi FGD pada konsultasi regional. Selain koordinator fasilitator, pihak lain yang diundang adalah perwakilan Bappeda dan CSO.

Proses konsultasi dibuka dengan sambutan yang disampaikan oleh Wakil Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Wakil Kepala Bappenas yang menyampaikan beberapa pokok pemikiran, yaitu:

- Pentingnya REDD+ bagi tujuan pembangunan ekonomi hijau Indonesia dan strategi Indonesia dalam mengurangi emisi GRK.
- Pelaksanaan REDD+ membuka peluang pembenahan aspek pengelolaan SDA dan lingkungan hidup sesuai prinsip pembangunan berkelanjutan. Selain itu, REDD+ juga membuka peluang terealisasinya penerapan proses produksi yang rendah emisi karbon dan berkelanjutan.
- REDD+ membawa manfaat berupa peningkatan kesiapan Indonesia dalam implementasi komitmen untuk mengurangi emisi GRK melalui REDD+. REDD+ juga mendukung komitmen pemerintah untuk mengurangi emisi GRK sebesar 26% dan 41% pada 2020 serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- Posisi Stranas REDD+ merupakan bagian dari RAN GRK dan sebagai bagian dari Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) 2011-2030. Stranas REDD+ juga merupakan bagian dari RPJMN 2010-2014 dan RPJPN 2005-2025.
- Fungsi Stranas REDD+ dalam jangka pendek merupakan landasan pembentukan infrastruktur REDD+ dan penyusunan RAN REDD+ dan RAD REDD+. Stranas REDD+ juga berfungsi untuk menjawab prasyarat yang tertuang dalam LoI. Dalam jangka menengah, Stranas REDD+ merupakan perubahan menyeluruh terhadap tata kelola sektor pembangunan berbasis lahan (*land base sectors*) seperti sektor kehutanan, pertanian, dan pertambangan. Untuk jangka panjang, Stranas REDD+ dapat menjadi salah satu landasan untuk terwujudnya ekonomi hijau (*green economics*) di Indonesia.
- Proses penyusunan Stranas REDD+ telah melalui proses konsultasi yang berjenjang di tingkat regional (subnasional) dan nasional. Proses ini juga melibatkan para pelaku dan para pemangku kepentingan dari berbagai sektor terkait. Partisipasi

dari para ahli di berbagai bidang di tingkat nasional dan internasional.

- Terdapat lima strategi utama yang terkandung dalam Stranas REDD+, yaitu: (1) Penyempurnaan perencanaan dan pemanfaatan ruang yang seimbang, (2) Peningkatan pengawasan dan pemantauan REDD+, (3) Peningkatan efektivitas manajemen hutan, (4) Pelibatan dan partisipasi para pihak dalam penurunan emisi GRK, (5) Peningkatan dan penguatan dasar hukum pengelolaan hutan.

Sambutan kedua disampaikan oleh Sekjen Kementerian Kehutanan, yang menyampaikan strategi yang akan diambil oleh Kementerian Kehutanan untuk mengimplementasikan REDD+ di Indonesia. Pokok-pokok pemikiran yang tertuang dalam presentasinya adalah:

- Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk menurunkan emisi sebesar 26% dengan pembiayaan sendiri dan 41% dengan pembiayaan LN pada tahun 2020. Di lain pihak, Indonesia menargetkan pertumbuhan ekonomi sebesar 7%. Kedua hal ini merupakan paradoks yang harus dikelola dengan cara (1) Demokrasi yang semakin membaik, (2) Reformasi politik, ekonomi yang telah berjalan dengan baik, (3) Kesadaran kolektif atas perubahan iklim yang meningkat, dan (4) Reformasi birokrasi yang sedang dilakukan.
- Sektor kehutanan merupakan pilihan termurah untuk mengurangi emisi GRK. Di lain pihak, sumbangan sektor kehutanan terhadap PDB mengalami peningkatan semenjak tahun 2001.
- Stranas REDD+ pada intinya adalah mengelola paradoks antara pengurangan emisi melalui REDD+ dan pertumbuhan ekonomi dalam rangka menciptakan lapangan kerja dan mengentaskan rakyat dari kemiskinan sebagai jbaran RPJM 2010-2014.

Sambutan ketiga adalah sambutan dari Deputi IV UKP4 yang menyampaikan beberapa pembelajaran dari Brasil yang bisa diikuti oleh Indonesia. Beberapa pembelajaran dari Brasil yang disampaikan adalah berhasilnya Brasil membuktikan bahwa penurunan laju deforestasi tidak linear dengan turunnya angka pertumbuhan ekonomi. Hal ini bisa mendorong Indonesia menargetkan pencapaian yang sama. Selain cerita sukses mengenai keberhasilan Brasil dalam mempertahankan pertumbuhan ekonominya dan dalam waktu bersamaan menurunkan laju deforestasi, Deputi IV UKP4 menyampaikan perkembangan teknologi monitoring deforestasi terbaru yang dimiliki oleh Brasil. Poin penting lain yang ditekankan oleh Deputi IV UKP4 adalah bagaimana mengelola dan menyinergikan strategi REDD+ yang disampaikan oleh Bappenas dan strategi yang disampaikan oleh Kementerian Kehutanan.

Acara sambutan dilanjutkan dengan penyampaian Stranas versi terbaru yang telah diperbaiki berdasarkan masukan dari konsultasi regional, para ahli di tingkat nasional dan konsultasi para ahli internasional, serta masukan-masukan yang diperoleh secara tertulis. Sesi terakhir adalah tanya jawab.

4.4.2 Analisis terhadap Proses Konsultasi Nasional

Salah satu isu krusial yang muncul dalam proses konsultasi adalah kritik dari peserta konsultasi mengenai tidak dibagikannya draf Stranas REDD+ sehingga peserta konsultasi tidak memiliki informasi yang memadai sebagai bahan untuk melakukan konsultasi.

4.5 Masukan Tertulis Para Pihak

Selain tahapan proses yang berada dalam bagan tahapan proses penyusunan Stranas REDD+, terdapat masukan-masukan yang diberikan oleh para pihak secara tertulis. Berikut ini penjelasan ringkas masukan-masukan tersebut.

4.5.1 Masukan UNODC

UNODC melihat bahwa penanganan pembalakan liar (*illegal logging*) merupakan kepentingan utama dalam upaya mitigasi perubahan iklim melalui REDD+. Proses ini bisa dicapai apabila Stranas mengadopsi pendekatan yang holistik untuk kejahatan hutan dengan berfokus pada lima solusi bervariasi, yaitu (1) antikorupsi dan upaya antipencucian uang, (2) penguatan lingkungan hukum melalui reformasi hukum, (3) pelatihan petugas kehutanan, polisi, jaksa, dan petugas pengadilan, (4) inisiatif untuk mengamankan keterlibatan masyarakat, dan (5) pengembangan kerja sama internasional.

4.5.2 Masukan AMAN

AMAN melihat bahwa pengembangan REDD+ sangat ditentukan oleh adanya proses reformasi hukum. Dalam konteks seperti ini, AMAN mengusulkan agar Stranas REDD+ turut mengagendakan dan mendorong Prolegnas 2010 2014 terkait dengan RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak hak Masyarakat Adat dan RUU tentang revisi UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan untuk diprioritaskan pembahasannya di DPR RI untuk masa persidangan tahun 2011 yang akan datang. Dalam konteks REDD+, AMAN mengusulkan agar proses reformasi hukum diharapkan akan mengarah pada:

- Pengembangan mekanisme nasional untuk mengidentifikasi dan melakukan pendataan terhadap keberadaan Masyarakat Adat.
- Pembentukan Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA).
- Stranas REDD+ dapat mendorong: (1) kerja sama dengan masyarakat adat untuk melaksanakan skema REDD+ secara mandiri, (2) penyediaan instrumen perlindungan dan pemberdayaan bagi masyarakat adat, (3) penerapan prinsip FPIC pada semua tingkatan, dan (4) penyediaan sumber daya bagi masyarakat adat untuk berpartisipasi.

4.5.3 Masukan CIFOR

Secara umum, dokumen Draf I Stranas tidak menunjukkan posisi yang jelas dengan *National Development Planning: Indonesia Responses to Climate Change*, yang menyebutkan enam proyek prioritas dalam sektor kehutanan. Juga tidak menjelaskan sumber-sumber dana Pemerintah Indonesia dalam mendesain dan melaksanakan Rencana Aksi Nasional REDD+, bahkan tidak menunjukkan dengan jelas bagaimana dokumen ini bisa berperan sebagai pedoman bagi pemerintah provinsi dan kabupaten. Secara umum, CIFOR memberikan kritik dan masukan secara konseptual, elementer, dan komprehensif terhadap substansi dan struktur draf Stranas REDD+ .

4.5.4 Masukan Burung Indonesia

Burung Indonesia sepakat bahwa restorasi ekosistem perlu menjadi bagian strategi

reformasi pengelolaan hutan alam produksi di Indonesia dalam konteks REDD+. Restorasi ini dinilai penting mengingat hingga saat ini masih banyak ketimpangan dalam pengelolaan ekosistem sebagaimana yang bisa dilihat di sejumlah kawasan Sumatera. Restorasi ekosistem adalah upaya penting untuk mencapai tiga hal sekaligus, yaitu: (1) membuktikan bahwa pengelolaan hutan alam produksi dapat membawa manfaat ekonomi yang berkelanjutan, (2) untuk penyelamatan keragaman hayati penting di Indonesia sebagaimana menjadi sorotan dunia saat ini, dan juga berkontribusi untuk (3) adaptasi/mitigasi perubahan iklim.

4. 5.5 Masukan Jaringan Masyarakat Sipil (Huma/Jakarta, Lembaga Bela Banua Talino/Pontianak, Community Alliance for Pulp and Paper Advocacy/Jambi, Down To Earth/ Bogor, Bank Information Center/Jakarta).

Jaringan Masyarakat Sipil mengapresiasi pemetaan terhadap empat penyebab deforestasi, yakni: (1) perencanaan tata ruang yang lemah, (2) tenurial, (3) unit manajemen hutan tidak efektif, (4) dasar dan penegakan hukum lemah. Meski demikian, keempat masalah ini belum menggrafikkan relasi langsung antara masalah tenure dan deforestasi dan degradasi hutan.

Dalam strategi reformasi pembangunan sektor penggunaan lahan dibebaskan mengenai langkah untuk reformasi di tingkat *land use*. Namun, tidak ada strategi mengenai bagaimana memecahkan persoalan perbedaan klaim antara masyarakat dengan hukum lokalnya dan pemerintah/pengusaha dengan hukum negara. Dengan kondisi seperti itu, dinilai penting mencantumkan mekanisme komplain sebagai upaya kelembagaan untuk menjawab dan menyelesaikan komplain atau keberatan pihak lain atau pihak yang terkena dampak proyek atau kebijakan REDD+.

4.5.6 Masukan Kementerian Kehutanan

Kementerian Kehutanan menempatkan Stranas REDD+ sebagai upaya mengelola paradoks antara pengurangan emisi melalui REDD+ dan pertumbuhan ekonomi dalam rangka menciptakan lapangan kerja dan mengentaskan rakyat dari kemiskinan (sebagai jbaran RPJM 2010-2014). Oleh karena itu, Kemenhut mengusulkan agar strategi mengurangi emisi GRK dilakukan dengan pendekatan:

- Strategi mengurangi laju deforestasi dari perubahan hutan ke nonhutan secara permanen, yang dilakukan dalam bentuk penyediaan areal perkebunan kelapa sawit di areal penggunaan lain dan HPK yang telah rusak dan tidak berada di lahan gambut. Dengan menyediakan areal kelapa sawit rata-rata 300.000-500.000 ha per tahun, misalnya, akan memberikan kontribusi penurunan emisi sebesar 28,8 juta Mt CO₂e/tahun atau 288 juta Mt pada tahun 2020 dengan biaya rata-rata US \$0,40/ton.

- Strategi mengurangi degradasi hutan melalui penerapan prinsip *sustainable forest management* (SFM). Dengan memberlakukan pembalakan ramah lingkungan oleh pemegang IUPHHK-HA (HPH), IUPHHK-HTI, HTR, HR, hal itu akan mengurangi emisi CO₂ sekitar 16,5 Mt CO₂e pada 2020.
- Strategi menjaga stok karbon melalui: (1) konservasi hutan, (2) penanaman dan reboisasi, dan (3) melalui relabilitasi lahan gambut.
- Strategi pembangunan ekonomi berkelanjutan dengan memperhitungkan bahwa selama 10 tahun terakhir 30% pembiayaan pembangunan didominasi oleh sektor perkebunan, kehutanan, dan pertambangan (dalam konteks ini pengurangan emisi dalam kerangka Stranas REDD+ juga tetap harus memperhatikan keseimbangan ekonomi).

4.5.7 Masukan dari UNESCO

Masukan dari UNESCO terdiri dari dua bagian besar, yaitu masukan umum dan masukan spesifik. Masukan umum terdiri dari tiga poin besar, yaitu: (1) draf Stranas REDD+ cukup komprehensif dan mencakup semua isu dan persoalan, (2) draf Stranas REDD+ merupakan dokumen kebijakan yang bersifat nasional, tetapi dokumen kebijakan ini akan mendapatkan manfaat yang besar jika memasukkan konteks global dan refleksi dari inisiatif-inisiatif global mengenai REDD+ yang terjadi, dan (3) implementasi draf Stranas REDD+ perlu didukung dengan ilmu pengetahuan sains yang matang, teknologi, dan inovasi.

Adapun masukan spesifik terdiri dari sebelas poin yang mencakup:

- Peningkatan kapasitas untuk mengatasi persoalan kelemahan kapasitas pemerintah maupun para pihak lain yang terkait dengan implementasi REDD+.
- Perlunya mengelaborasi persoalan desentralisasi secara lebih lanjut dalam draf Stranas REDD+.

- Memperkuat sektor agrikultur dan pertambangan dengan konsep ekonomi hijau yang dikembangkan oleh PBB.
- UNESCO dapat memberikan kontribusi melalui program pengembangan ilmu pengetahuan sainsnya untuk mengembangkan sistem MRV.
- Kampanye dan pendidikan untuk meningkatkan dukungan publik.
- UNESCO menyarankan lokasi pilot untuk REDD+ di wilayah-wilayah yang tercakup dalam cagar budaya dan ekosistem yang dilindungi oleh UNESCO.
- Jaminan hak dan akses kepada masyarakat adat yang tinggal di dan sekitar hutan.
- Pembangunan sistem monitoring yang mencakup pengawasan terhadap deforestasi dan degradasi hutan.
- Pentingnya proses rehabilitasi dan reforestasi terhadap hutan-hutan yang rusak.
- Belum disinggungnya sektor pendidikan publik untuk pembangunan yang berkelanjutan dalam draf Stranas REDD+.
- Inisiatif kemitraan di antara negara-negara yang mengimplementasikan REDD+ pilot.

Bab V.

Penyelesaian Rancangan Akhir Strategi Nasional REDD+

5.1 Tahap Revisi Draf Akhir

Pascakonsultasi regional, ada beberapa perkembangan yang terjadi. Tim fasilitator regional telah menyusun laporan lengkap hasil pelaksanaan konsultasi, lalu mempresentasikannya dalam pertemuan konsinyasi di Bogor pada 25 Oktober 2010. Dalam pertemuan ini juga hadir beberapa ahli dari Kementerian Kehutanan dan sejumlah ahli lainnya yang memberikan masukan mengenai bentuk kelembagaan REDD+ maupun implementasi FPIC dalam Stranas. Penyelenggara juga mengundang sejumlah jurnalis untuk memberikan masukan mengenai pendekatan publikasi Stranas REDD+, tetapi tidak ada yang bisa hadir.

Selain membahas laporan fasilitator, pertemuan ini sebetulnya diharapkan menghasilkan masukan bagi Tim Penulis Stranas untuk melakukan penyesuaian atau sinkronisasi draf Stranas dengan rencana pengembangan kelembagaan dan mekanisme pendanaan yang sedang dibahas oleh tim lain. Namun, diskusi tentang kedua hal ini tidak berkembang baik karena keterbatasan informasi mengenai hasil pembahasan di tim Satgas UKP4 yang sedang menyiapkannya.

Laporan fasilitator regional maupun berbagai masukan hasil konsultasi regional serta berbagai masukan tertulis diolah oleh Tim Penulis menjadi bahan masukan untuk revisi draf Stranas REDD+. Pada tahapan ini, Tim Penulis mempertajam tiga isu utama, yaitu: (1) analisis penyebab deforestasi dan degradasi di Indonesia, (2) proses penentuan *Reference Emissions Level*, dan (3) masukan terhadap strategi implementasi Stranas REDD+.

BOX 4: *OUTLINE* STRANAS REDD+ BERDASARKAN MASUKAN TIM PENGARAH

ACKNOWLEDGEMENT

KATA PENGANTAR

RINGKASAN EKSEKUTIF

BAB I PENDAHULUAN

- 1.1 Latar Belakang REDD+
- 1.2 Visi, Misi dan Tujuan REDD+
- 1.3 Ruang Lingkup (note: komponen REDD+ di kawasan hutan dan nonkawasan hutan)
- 1.4 Target dan sasaran (pengurangan emisi, *sustainable management of forest*, kesejahteraan masyarakat)
- 1.5 *Time Frame* Pelaksanaan REDD+ (note: disesuaikan dengan RAN GRK 2020 & SPPN)

BAB II PERMASALAHAN DAN TANTANGAN

- 2.1 Kondisi hutan dan penggunaan lahan lainnya
 - 2.1.1 Grafik hutan dan penggunaan lahan saat ini
 - 2.1.2 Kebijakan yang sudah dilakukan
 - 2.1.3 Dampak (note: deforestasi dan degradasi yang menimbulkan emisi)
- 2.2 Hal-hal yang sudah dilakukan terkait implementasi REDD+ (note: penyiapan infrastruktur metodologi: penyusunan REL, pembentukan system MRV, penyusunan distribusi, mekanisme REDD+)
- 2.3 Tantangan dan Peluang (isu dan komitmen: global, nasional dan lokal dari aspek ekonomis, sosial dan budaya, ekologis)

BAB III STRATEGI PELAKSANAAN REDD+

- 3.1 Kerangka Pikir
- 3.2 Strategi Pelaksanaan REDD+
(note: untuk mencapai target dan sasaran pada BAB I)
 - Strategi Pemenuhan Prasyarat
 - Strategi Pemenuhan Kondisi Pemungkin
 - Strategi Pembangunan Sektor
- 3.3 Strategi pendukung mekanisme REDD+
 - 3.2.1 Kelembagaan REDD+
 - 3.2.2 Pembiayaan
 - Sumber Pembiayaan
 - Mekanisme Penyaluran
 - Pembentukan Lembaga Pendanaan REDD+
(note: dapat melalui *trust fund* atau perbankan)
 - 3.2.3 Sistem Pengukuran, Pelaporan dan Verifikasi (MRV)
 - Prasyarat MRV
 - Ruang Lingkup MRV
 - Kerangka Kelembagaan MRV
 - 3.2.4 Kriteria Penetapan Provinsi Percontohan

BAB IV PENUTUP

Hasil revisi draf Stranas kemudian dipresentasikan di hadapan Tim Pengarah Stranas REDD+, yaitu Wakil Menteri PPN/Wakil Ketua Bappenas dan Sekjen Kementerian Kehutanan. Tim pengarah memberikan masukan untuk perubahan mendasar *outline* draf Stranas (lihat Box 4). Sejak saat itu draf 1 Stranas versi 23 September 2010 mulai mengalami banyak perubahan dari aspek struktur maupun substansi. Walaupun harus diakui, masih banyak masukan dan catatan kritis peserta konsultasi dari tujuh regional maupun masukan tertulis dari banyak pihak yang tidak terakomodasi lagi dalam proses penulisan.

Tim Penulis bertemu dalam rapat konsinyasi dan menulis ulang draf Stranas REDD+ berdasarkan *outline* terbaru yang diberikan oleh Tim Pengarah. Proses ini berlangsung secara internal di tingkat Tim Penulis dan menghasilkan draf baru yang dikirimkan kembali kepada Tim Pengarah pada awal pertengahan Oktober 2010. Draft baru inilah yang kemudian dibahas dalam pertemuan Tim Pengarah yang diwaliki Wakil Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Wakil Ketua Bappenas dan Deputi Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Kementerian PPN/Bappenas dengan Tim Penulis pada 6 November 2010 di Sari Pan Pacific Hotel.

Dalam pertemuan ini, draf Stranas kembali mengalami perubahan signifikan baik aspek struktur penulisan maupun substansi. Ada penajaman pada analisis masalah dan desain strategi, di samping perbaikan pada susunan antarbab dan sub-bab. Pada aspek substansi juga dilakukan pengelompokan tema dan reformulasi kalimat sehingga secara keseluruhan struktur dan formulasi dokumen menjadi lebih sistematis dan mudah dipahami (lihat Box 5).

Walau demikian, perubahan ini juga memunculkan kuatnya nuansa *economical approach* dalam substansi draf Stranas. Di samping makin tersamarnya semangat perubahan mendasar dalam kebijakan kehutanan, terutama yang terkait dengan industri kehutanan dan proteksi lebih ketat terhadap konversi kawasan hutan. Draft ini diserahkan secara resmi oleh Bappenas kepada Satgas REDD+ pada 18 November 2010.

BOX 5: *OUTLINE* RANCANGAN STRANAS REDD+
YANG DISERAHKAN KEPADA SATGAS REDD+

Bab I. Pendahuluan yang berisi latar belakang, tujuan, ruang lingkup, dan posisi Stranas REDD+

Bab II. Kondisi Pengelolaan Hutan Nasional

- Kondisi hutan dan penggunaan lahan lainnya
- Kebijakan yang sudah dilakukan
- Peningkatan kebijakan pengelolaan hutan dalam rangka REDD+
- Tantangan dan peluang

Bab III. Strategi Nasional Pelaksanaan REDD+

- Visi dan Misi
- Strategi Nasional
 - Strategi 1: Penyempurnaan perencanaan dan pemanfaatan ruang yang terpadu dan seimbang
 - Strategi 2: Peningkatan pengawasan dan pemantauan REDD+
 - Strategi 3: Peningkatan efektifitas manajemen hutan
 - Strategi 4: Pelibatan dan partisipasi para pihak dalam penurunan emisi GRK
 - Strategi 5: Peningkatan dan penguatan dasar hukum pengelolaan hutan

Bab IV. Sistem Pendukung Pelaksanaan Strategi Nasional REDD+

- Kelembagaan REDD+
- Kelembagaan pendanaan pelaksanaan REDD+
- Pembentukan/pengembangan instrument pengukuran, monitoring, dan verifikasi REDD+
- Penetapan provinsi, kabupaten/kota prioritas pelaksanaan REDD+
- Pengembangan kapasitas (SDM) dan kapabilitas (institusi) pelaku REDD+ dan komunikasi stakeholder

Bab V. Penutup

Glossary

Sampai tahapan ini, proses perubahan demi perubahan tidak terkomunikasikan kepada sejumlah pihak yang telah mengikuti konsultasi publik maupun memberikan masukan tertulis. Belum pernah ada penjelasan mengenai status masukan para pihak serta apa saja masukan yang diterima dan bagaimana masukan tersebut diintegrasikan ke dalam perubahan draf dari waktu ke waktu. Tim

Penulis Stranas sendiri sudah mengakomodasi banyak masukan ke dalam perbaikan draf, tetapi merasa tidak memiliki kewenangan untuk menjelaskan hal ini kepada para pihak.

5.2 Keputusan tentang Hasil Rumusan Akhir Stranas REDD+

Stranas REDD+ sejak awal dinilai sangat penting bagi Indonesia. Tidak hanya untuk memperkuat peran Indonesia dalam menjaga tata lingkungan global, terutama dalam menurunkan emisi gas rumah kaca, tetapi yang lebih penting lagi adalah untuk memperkuat kembali tata kelola kehutanan di Indonesia. Oleh karena itu, sejak pertemuan UNFCCC di Bali, pemerintah telah mengembangkan berbagai kebijakan yang terkait dengan hal ini.

Stranas REDD+ ini diharapkan menjadi bagian dari Rencana Aksi Nasional Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK). Juga akan menjadi bagian dari Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) 2011-2030, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025.

Perumusan Stranas REDD+ dimulai setelah Kementerian Koordinasi Ekonomi mendapat mandat untuk membentuk tim pengarah dan pelaksana sejak pertengahan 2010. Proses ini kemudian berujung pada peran pemberian peran kepada Bappenas untuk mengoordinasikan proses perumusan Stranas. Sampai pada tahapan ini, penyusunan Stranas REDD+ telah berkembang menjadi jawaban terhadap tuntutan perubahan menyeluruh (*integrated reform*) mengenai tata kelola sektor pembangunan berbasis lahan (*land use base sectors*) seperti sektor kehutanan, pertanian, dan pertambangan.

Dalam perjalanan selanjutnya Presiden menerbitkan Kepres No. 19 Tahun 2010 mengenai pembentukan Satgas REDD+ yang diketuai oleh Kuntoro Mangkusubroto dari UKP4. Satgas ini bertujuan mempercepat proses penyiapan implementasi REDD+ di Indonesia. Satgas REDD+ kemudian membentuk enam satuan kerja (*task force*) yang bersifat multipihak, dan salah satu dari satuan kerja tersebut adalah satuan kerja penyusunan Stranas REDD+. Satuan kerja

lainnya antara lain adalah Satgas yang memiliki mandat merumuskan mekanisme kelembagaan dan pendanaan REDD+.

Perkembangan ini sempat mengundang pertanyaan dari para pihak mengenai status draf Stranas yang dirumuskan dengan pendekatan yang lebih inklusif, transparan, dan partisipatif. Beberapa wakil CSO yang duduk dalam Tim Pelaksana perumusan draf Stranas malah mencemaskan bahwa draf yang sudah dikonsultasikan dengan para pihak ini akan mental begitu saja karena tim Satgas juga disebut-sebut menyiapkan draf Stranas yang dirumuskan secara terbatas dan tanpa melalui proses konsultasi publik.

Yang pasti adalah Bappenas sudah menyerahkan draf akhir Stranas REDD+ ke Satgas REDD+ pada 18 November silam. Walaupun demikian, tidak banyak yang tahu bagaimana nasib draf tersebut karena pada tingkatan ini prosesnya sangat tertutup. Dan, dengan demikian pula, tanggapan balik (*feedback*) terhadap masukan peserta konsultasi publik maupun berbagai masukan tertulis menjadi tidak terkelola karena tidak jelas lagi siapa yang harus melakukannya.

5.3 Analisis terhadap Penyelesaian Draft Akhir Stranas

5.3.1. Pemenuhan Prinsip Inklusivitas

Tahapan akhir perumusan draf Stranas menjadi satu mata rantai proses yang diwarnai oleh berbagai perubahan struktur maupun substansi dokumen. Dari sudut pandang teknis penulisan, hasil perubahan tersebut menunjukkan hasil yang lebih baik. Namun, dari sudut pangan prinsip inklusivitas, proses ini justru mengurangi dimensi partisipatori yang sudah terbangun sejak draf tersebut dikonsultasikan ke publik. Pertama, banyak masukan para pihak yang tidak lagi terakomodasi di dalam draf akhir. Kedua, proses perubahan itu sendiri termasuk status masukan para pihak tidak pernah dijelaskan secara terbuka. Padahal, dalam berbagai konsultasi publik sudah disampaikan bahwa status masukan para pihak maupun proses perkembangan draf Stranas akan dijelaskan kepada publik melalui mekanisme *feedback*.

5.3.2 Pemenuhan Prinsip Transparansi

Salah satu daya tarik publik dalam konsultasi regional adalah adanya keterbukaan dalam memperdebatkan isu-isu yang sensitif, terutama menyangkut kekurangan atau kelemahan kebijakan pemerintah masa lalu dalam bidang kehutanan maupun pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam. Juga soal strategi REDD+ ke depan. Namun, dalam tahapan akhir penyelesaian draf, prinsip transparansi tidak lagi tampak sebagaimana mestinya. Selain tidak ada tanggapan balik (*feedback mechanism*), proses ini telah berjalan secara eksklusif.

5.3.3 Pemenuhan Prinsip Kredibilitas

Penyempurnaan sistematika dan substansi draf Stranas bisa meningkatkan kredibilitas proses maupun Stranas REDD+. Namun, proses yang bersifat tertutup pada tahap penyelesaian akhir maupun pada tahap penggodokan di Satgas REDD+ justru bisa mengurangi kredibilitas kebijakan REDD+. Terlebih karena hingga kini belum pernah ada penjelasan resmi dan terbuka dari pemerintah terhadap status masukan publik maupun status draf Stranas itu sendiri.

Bab VI.

Pembelajaran

(Lessons Learned)

Penyusunan draf Stranas REDD+ merupakan proses yang intensif dan alot, tetapi jangka waktu penyelesaiannya relatif lebih singkat dibandingkan dengan proses sejenis yang berskala nasional. Jika dalam pengembangan Stranas lainnya proses yang dilakukan bisa memakan waktu berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun, dalam proses penyusunan Sstranas REDD+ justru hanya diperlukan waktu sekitar 8 bulan. Banyak kritik yang dikemukakan sejumlah kalangan terhadap proses pelibatan para pihak dalam penyusunan Stranas REDD+. Meski demikian, tidak sedikit pujian yang disampaikan banyak pihak, terutama mengenai model pendekatan partisipatori yang dinilai jauh lebih baik dan melibatkan lebih banyak pihak.

Berikut ini beberapa pembelajaran yang dapat ditarik dari proses pengembangan Stranas REDD+ sejak tahapan awal hingga menjadi dokumen Stranas yang diadopsi sebagai kebijakan nasional.

6.1 Pentingnya Mekanisme Kesiapan Dini (*Preparedness Mechanism*)

Mekanisme kesiapan dini sangat penting untuk menjamin inklusivitas dan partisipasi semua pihak dalam proses perumusan kebijakan mengenai REDD+. Mekanisme seperti ini bisa diwujudkan dalam bentuk penyediaan informasi lengkap secara dini. Juga dalam bentuk forum-forum pertemuan awal untuk meningkatkan pemahaman para pihak terhadap berbagai aspek sebelum proses pembahasan dan penentuan kebijakan mengenai REDD+ dilakukan.

Mekanisme ini terutama sangat dibutuhkan untuk membantu para pihak yang memiliki akses dan kontrol yang rendah terhadap informasi dan proses pengambilan keputusan, seperti masyarakat adat dan perempuan. Tujuannya adalah mengantisipasi berbagai persoalan personal dan praktis yang menghambat keterlibatan sejumlah pihak dalam proses pengambilan keputusan. Persoalan-personal ini antara lain adalah rendahnya rasa percaya diri karena tidak terbiasa berbicara atau mengungkapkan pendapat di muka umum. Juga soal ketidakpahaman terhadap substansi karena faktor keterbatasan informasi dasar. Adapun persoalan praktis misalnya adalah ketiadaan sumber daya untuk menghadiri atau mengikuti proses pengambilan keputusan.

Andai proses ini dilakukan dalam kurun waktu yang lebih lama, hasilnya akan jauh lebih baik dan memadai. Proses pembahasan Stranas REDD+ tentu akan berlangsung lebih dalam dan komprehensif serta lebih mengakomodasi berbagai kepentingan yang berkembang.

6.2 Proses yang Inklusif Membutuhkan Waktu

Proses yang inklusif merupakan pendekatan yang sangat penting, tetapi tidak mudah diwujudkan dalam waktu singkat. Bappenas dan UN-REDD Programme Indonesia sudah berusaha mengimplementasikan proses ini dengan cara melibatkan partisipasi semua pihak dalam kedudukan yang setara. Juga menyediakan informasi dini dan komprehensif yang memudahkan para pemangku kepentingan memahami substansi masalah dan memperkuat atau menyetarakan kedudukannya dalam proses pengambilan keputusan. Ketersediaan informasi dini merupakan prasyarat penting dalam menyetarakan posisi para pihak, di samping berfungsi menghindari dominasi salah satu pihak dalam proses pengambilan keputusan.

Proses pembahasan Stranas REDD+ menunjukkan dengan jelas bahwa proses yang inklusif merupakan sesuatu yang sangat berkontribusi besar terhadap proses pembahasan maupun substansi stranas. Meski demikian, proses ini tidak bisa berjalan secara

sempurna atau sesuai harapan karena faktor keterbatasan waktu. Informasi dini yang diberikan dalam waktu yang relatif terbatas justru tidak banyak membantu kelompok-kelompok yang memiliki posisi rentan dalam pengambilan keputusan.

Keterbatasan waktu ini bisa jadi menciptakan situasi ketidakadilan bagi pihak-pihak yang relatif memiliki akses rendah terhadap informasi dan proses pengambilan keputusan, terutama masyarakat adat, perempuan, dan sejumlah kelompok rentan lainnya.

6.3 Diperlukan mekanisme Pelibatan yang Ramah terhadap Pihak yang Rentan

REDD+ adalah sebuah mekanisme yang cukup rumit, gabungan dari proses politik dan ilmu pengetahuan sains yang kompleks. Hal ini menyebabkan perumusan strategi nasional mengenai REDD+ juga mau tidak mau harus menggunakan istilah-istilah ilmiah dan definisi yang cukup sulit dimengerti orang awam. Idealnya, proses pembahasan Stranas REDD+ menggunakan pendekatan yang lebih ramah terhadap sejumlah pihak yang memiliki keterbatasan untuk memahami istilah dan definisi yang sangat ilmiah.

Diperlukan sejumlah dokumen atau media komunikasi yang dikemas dengan menggunakan simbol atau idiom yang sederhana sehingga mudah dipahami. Namun, karena keterbatasan waktu, dan bisa jadi karena kekurangpekaan pihak pelaksana, pendekatan seperti ini tidak sempat dilakukan. Akibatnya, banyak kelompok yang rentan tidak dapat mengikuti pembahasan dengan baik. Banyak yang tidak mengerti, bahkan ada yang merasa seolah-olah disingkirkan dari proses pembahasan Stranas REDD+.

6.4 Partisipasi yang Hakiki Memerlukan Mekanisme Umpan Balik (*Feedback Mechanism*)

Partisipasi yang hakiki (*genuine participation*) dan berkelanjutan dalam proses-proses perumusan kebijakan hanya akan terbangun apabila para pihak yang terlibat memiliki kepercayaan

bahwa kepesertaan atau kontribusi mereka didengar, diperhitungkan, dan membawa dampak serta perubahan bagi proses perumusan kebijakan. Kepercayaan ini akan terbangun karena dua aspek. Pertama, adanya keterlibatan langsung maupun tidak langsung dalam semua tingkatan pengambilan keputusan. Kedua, adanya mekanisme umpan balik (*feedback mechanism*) terhadap status masukan yang sudah diberikan atau disampaikan secara lisan, tertulis, maupun secara audio-visual oleh partisipan. Tanpa kedua aspek ini, para partisipan akan kehilangan kepercayaan terhadap proses perumusan kebijakan maupun proses implementasi kebijakan di kemudian hari.

Sebuah studi menunjukkan bahwa salah satu hal yang menyebabkan para pihak enggan untuk mengikuti kembali proses konsultasi atau pengambilan keputusan adalah karena pengalaman menunjukkan bahwa pada proses konsultasi terdahulu pandangan mereka tidak diperhitungkan.

Dalam proses pembahasan Stranas REDD+, banyak pihak mengakui bahwa pandangan dan kepentingan mereka sangat diakomodasi dalam proses perdebatan walaupun sejak awal ada banyak kritik terhadap proses pelibatan pemangku kepentingan. Konsultasi publik di tujuh region dianggap sebagai bentuk pelibatan yang sangat maju dibandingkan dengan perumusan kebijakan lainnya. Terlebih karena para pemangku kepentingan dijanjikan untuk mendapatkan tanggapan tertulis atau umpan balik mengenai status masukan mereka. Terutama ketika dokumen stranas akan diolah kembali oleh tim perumus atau dibahas kembali oleh pengambil keputusan di tingkat Bappenas atau kalangan pemerintah di tingkat pusat.

Meski demikian, kepercayaan para pemangku kepentingan bisa saja menjadi luntur karena pada tahapan berikutnya tidak terjadi mekanisme umpan balik. Pada pascakonsultasi publik di tujuh regio, tidak ada informasi mengenai status masukan dari banyak pihak. Bahkan, ketika terjadi perubahan rumusan dokumen Stranas di tingkat Bappenas dan UKP4 menjadi tidak jelas siapa yang harus menyampaikan informasi tentang perkembangan pembahasan dokumen Stranas dan status masukan para pihak.

Sampai saat ini belum ada satu pun dari pihak pemerintah yang memberikan respons atau tanggapan terhadap masukan masyarakat selama pembahasan draf Stranas. Alih-alih menjelaskan mengapa dan bagaimana dokumen Stranas sudah berubah serta apa dan bagaimana status masukan para pihak.

6.5 Proses Perumusan Kebijakan Lebih Mudah Mendapatkan Dukungan Apabila Berpijak pada Data dan Pengalaman

REDD+ merupakan mekanisme mitigasi perubahan iklim yang mensyaratkan ketersediaan data yang akurat, lengkap, dan dapat diverifikasi. Penggunaan data yang relevan dan akurat dapat meningkatkan kredibilitas proses penyusunan Stranas REDD+. Proses perumusan dan pembahasan Stranas REDD+ memang sudah didukung dengan data mutakhir walaupun baru mencakup sebagian wilayah regio. Selain berpijak pada data, proses ini juga sudah berpijak pada berbagai pengalaman para pihak, terutama para pihak yang rentan terkena dampak implementasi kebijakan REDD+, yakni kelompok perempuan, masyarakat adat, dan sejumlah kelompok masyarakat lokal yang tinggal di dan sekitar hutan.

Karena proses ini sudah didukung dengan data akurat dan komprehensif dari semua regio dan juga berbasis pada pengalaman dari sejumlah pihak secara lengkap, kredibilitas proses penyusunan maupun substansi stranas REDD+ tentu saja bisa meningkat lebih jauh dari yang diperkirakan sebelumnya.

6.6 Diperlukan Rumusan Kebijakan REDD+ yang Komprehensif dan Integral

Kebijakan REDD+ merupakan kebijakan yang tidak hanya terkait dengan banyak aspek dan kepentingan yang bersifat sektoral, tetapi juga sangat terkait dengan berbagai kepentingan yang berskala lokal, nasional, dan global. Efektivitas strategi seperti ini sangat ditentukan oleh seberapa besar muatan substansi strategi menge-

tengahkan gambaran yang komprehensif dan integral mengenai empat aspek. Pertama, kondisi aktual hutan dan lahan. Kedua, faktor-faktor yang memengaruhi deforestasi dan degradasi, baik itu menyangkut ketidakseimbangan penggunaan ruang, problem kelembagaan, *governance*, maupun ekonomi. Ketiga, bagaimana strategi yang harus dikembangkan untuk menjawab masalah. Keempat, bagaimana mekanisme kelembagaan dan pendanaan yang harus disediakan untuk mengimplementasikan strategi.

Harus diakui bahwa proses perumusan Stranas REDD+ sangat dipengaruhi oleh dinamika politik di tingkatan lintas kabinet. Pembahasan aspek kelembagaan dan pendanaan, misalnya, tidak bisa dilakukan secara integral oleh tim perumus Stranas karena pemerintah juga membentuk tim lain yang membahas aspek kelembagaan dan pendanaan. Tim-tim ini bekerja sendiri-sendiri dan tidak bisa dikoordinasikan langsung oleh tim perumus Stranas. Proses koordinasi hanya terjadi pada tataran tim pengarah. Akibatnya, tim perumus Stranas mengalami kesulitan mengembangkan kerangka strategi yang bisa mengintegrasikan substansi strategi dengan pengembangan kelembagaan dan pendanaan.

6.7 Komunikasi yang Efektif Membutuhkan Proses yang Bersifat Resiprokal

Komunikasi yang dikembangkan dalam proses perumusan kebijakan sejenis REDD+ memerlukan pendekatan yang bersifat timbal balik (resiprokal). Proses seperti ini diwujudkan dalam tiga bentuk. Pertama, ketersediaan informasi dini dan berimbang mengenai berbagai aspek tentang REDD+ dan apa yang diinginkan oleh para pihak. Kedua, kesediaan pemerintah dan para pemangku kepentingan lainnya untuk berdialog dengan terbuka, jujur, dan didasarkan pada fakta yang benar. Ketiga, adanya mekanisme *feedback* yang efektif dan dilakukan dengan menggunakan saluran atau media komunikasi yang mudah dipahami atau mudah diakses, terutama oleh pihak-pihak yang memiliki posisi rentan.

Proses konsultasi publik yang diselenggarakan oleh Bappenas dan UN-REDD Programme Indonesia di lima regio dan Kemitraan Indonesia juga membantu proses konsultasi regional di dua region (Kalimantan dan Sumatera II) maupun dengan para pakar membuktikan dengan baik bahwa pemerintah dan para pihak mampu berdialog dengan terbuka, jujur, timbal balik, dan dilandasi fakta yang benar. Proses ini telah menumbuhkan kepercayaan semua pihak tentang pentingnya melakukan perubahan kebijakan secara inklusif dan partisipatoris untuk mengatasi degradasi dan deforestasi. Bahkan juga telah mendorong bertumbuhnya kesadaran dan kepercayaan bahwa kondisi kehutanan yang kritis maupun ancaman dampak gas rumah kaca bisa ditanggulangi apabila perubahan kebijakan dilakukan secara cepat dan komprehensif.

Jika proses ini dilanjutkan dengan upaya mengembangkan mekanisme *feedback*, komunikasi yang resiprokal akan terjadi. Hal ini pada gilirannya akan menumbuhkan kepercayaan dan dukungan para pemangku kepentingan terhadap implementasi kebijakan REDD+ di Indonesia.

6.8 Pentingnya Sistem Pendukung (*Support System*) dalam Proses Perumusan Kebijakan

Hadirnya UN-REDD Programme Indonesia yang bertugas memfasilitasi proses perumusan Stranas REDD+ merupakan salah satu kunci suksesnya perumusan draf Stranas REDD+. Lembaga seperti UN-REDD Programme Indonesia dipandang oleh banyak pihak sebagai lembaga yang netral yang mampu membuka sumbatan atau sekat-sekat koordinasi dan komunikasi antarsektor di tubuh pemerintah.

Peran kedua lembaga ini dalam proses perumusan Stranas REDD+ berhasil membantu Pemerintah Indonesia, dalam hal ini Bappenas, untuk berperan sebagai koordinator Tim Penyusun Stranas REDD+. UN-REDD Programme Indonesia dan Kemitraan Indonesia bahkan mempertemukan para pemangku kepentingan, terutama kalangan masyarakat adat atau masyarakat di sekitar hutan

maupun kalangan NGO dengan kalangan pemerintah, dalam suatu proses komunikasi yang resiprokal. Hal ini tentu saja merupakan suatu pendekatan yang sangat efektif untuk membangun suatu dukungan bersama bagi perubahan kebijakan di tengah-tengah menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pengelolaan hutan.

Dengan dibantu oleh Tim Penulis yang andal dan Tim Sekretariat yang bekerja cepat dan sistematis, proses-proses konsultasi dapat dilakukan dengan baik walaupun di sana-sini masih ada kelemahan yang mengundang kritik banyak pihak. Secara keseluruhan, peran sebagai *supporting system*, sebagaimana yang ditunjukkan UN-REDD Programme Indonesia telah memberikan kontribusi yang signifikan bagi penyusunan Stranas REDD+ di Indonesia.

Bab VII.

Penutup

Proses penyusunan Stranas REDD+ di Indonesia yang dikoordinasi oleh Bappenas bekerja sama dengan Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian, UN-REDD Programme Indonesia, adalah proses berjenjang, mulai dari tingkat lokal hingga nasional. Bahkan, penyusunan melibatkan pemangku kepentingan dan kalangan ahli nasional dan internasional yang bisa dipercaya. Proses ini didasarkan pada empat prinsip dasar, yaitu prinsip inklusivitas, transparansi, kredibilitas, dan institusionalitas.

Selama proses penyusunan Stranas REDD+, banyak ditemui catatan kritis terhadap implementasi keempat prinsip penyusunan Stranas. Meski demikian, proses ini telah mengetengahkan langkah maju dibandingkan dengan proses pengembangan Stranas lainnya pada berbagai sektor. Disebut demikian karena proses perumusan dan pembahasan kebijakan REDD+ tidak saja melibatkan banyak pemangku kepentingan pada berbagai tingkatan, tetapi juga melibatkan tim bersifat multipihak dan bekerja cepat dan responsif. Selain itu, proses ini juga dinilai telah mengetengahkan suatu proses komunikasi yang lebih diwarnai keterbukaan, transparansi, kritik, dan berbasis pada data ilmiah maupun pengalaman empiris para pemangku kepentingan.

Walau demikian, harus diakui masih ada sejumlah kekurangan yang tak terelakkan dalam proses penyusunan Stranas REDD+. Kekurangan ini tentu saja mengurangi makna empat prinsip dasar yang telah disepakati sebelumnya. Hal utama yang menghambat adalah keterbatasan waktu yang dimiliki oleh tim penyusun Stranas

untuk menyelesaikan draf Stranas REDD+ maupun dalam mengonsultasikannya dengan para pemangku kepentingan.

Banyak langkah atau prasyarat pemenuhan keempat prinsip dasar yang pada akhirnya diabaikan atau dijalankan secara tidak konsisten karena faktor keterbatasan waktu. Keterlambatan penyebaran informasi secara dini, keterbatasan penjangkauan peserta, dan tidak selektifnya pemilihan peserta adalah sebagian masalah yang diakibatkan oleh keterbatasan waktu. Selain itu, faktor-faktor nonteknis, seperti persepsi dan “kultur feodal-elitis” yang masih menghinggapi sebagian birokrat, juga menjadi ganjalan signifikan. Adanya tindakan menentukan peserta secara asal-asalan dan tanpa menggunakan kriteria yang sudah ditetapkan secara konsisten, atau kurangnya upaya pelaksana di tingkat region untuk mengatasi keterbatasan kemampuan peserta dalam menghadiri proses konsultasi publik merupakan contoh nyata faktor nonteknis seperti ini.

Tim Penyusun sudah menyelesaikan draf Stranas REDD+. Proses finalisasi draf Stranas sebelum diserahkan kepada Satgas REDD+ telah dilakukan oleh Tim Pengarah penyusunan draf Stranas REDD+ selang awal Desember 2010. Pada tataran ini ada dinamika politik yang tidak sepenuhnya sejalan dengan formulasi kepentingan yang disampaikan oleh para pihak di dalam forum konsultasi regional, konsultasi nasional, maupun berbagai masukan tertulis yang disampaikan oleh kalangan NGO, akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya.

Perkembangan ini tentu saja akan memengaruhi proses penerimaan para pemangku kepentingan atau publik pada umumnya terhadap implementasi Stranas REDD+ ke depan. Namun, apa pun dinamika politik yang memengaruhi tahapan akhir penyusunan stranas, keseluruhan proses penyusunan Stranas itu sendiri sudah memunculkan perkembangan baru tentang suatu perubahan kebijakan yang bersifat inklusif. Bahkan, sudah memicu berkembangnya kepedulian para pemangku kepentingan untuk menekan laju degradasi dan deforestasi sebagai salah satu langkah terpenting dalam menurunkan emisi gas rumah kaca.

Salah satu pembelajaran penting yang mencuat dari proses penyusunan draf Stranas REDD+ adalah perumusan kebijakan yang inklusif, transparan, kredibel, dan terinstitusionalisasi membutuhkan waktu dan proses yang tidak singkat. Tidak mudah menyiasati hal ini karena pada satu sisi masalah lingkungan, terutama degradasi dan deforestasi, memerlukan pendekatan yang selalu bersifat multipihak dan partisipatori. Pada sisi lain, pemerintah menginginkan bahwa proses perumusan kebijakan dan kelembagaan REDD+, sebagai implementasi komitmen politik pemerintah untuk mengurangi emisi GRK, harus dilakukan dengan cepat agar tidak kehilangan momentum internasional.

Buku catatan proses ini mencoba mendokumentasikan dinamika proses yang terjadi serta perubahan-perubahan konsensus dalam mengisi substansi isi draf Stranas REDD+. Seluruh temuan yang dihasilkan penulis buku ini merupakan penilaian yang bersifat independen dan obyektif. Karena itu, buku ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pembelajaran untuk proses perumusan berbagai kebijakan lainnya. Ada harapan bahwa pendekatan yang didasarkan pada prinsip inklusivitas, transparansi, kredibilitas, dan institusionalitas dapat dikembangkan dalam berbagai pendekatan perumusan kebijakan di tingkat nasional maupun daerah atau regio.



Sekretariat:

Mangala Wanabakti Building Block IV, 5th Floor, Suite 525C
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Jakarta 10270, Indonesia
Phone +62 21 - 570 3246/65, Fax. +62 21 - 574 5748
Email: info@un-redd.or.id
www.un-redd.or.id

UN-REDD Programme Indonesia, Central Sulawesi Office
c/o Provincial Forestry Service, Central Sulawesi
Jl. S. Parman No. 9 Palu, Central Sulawesi, Indonesia
Ph. +62 451 - 421 260/61, Fax. +62 451 - 426 860



PRINTED ON RECYCLED PAPER

ISBN 978-602-7555-08-2



9 786027 555082