

## **Sebuah Analisis Terhadap Instruksi Presiden No. 10, 2011**

### **Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut**

Philip Wells and Gary Paoli

Diterjemahkan oleh Rahayu Harjanthi

#### **Pendahuluan**

Instruksi Presiden No. 10/2011 yang membatasi penerbitan ijin untuk konversi hutan atau pembangunan di lahan gambut merupakan salah satu hasil kunci yang membentuk persetujuan bilateral yang dijabarkan dalam Letter of Intent (LoI) antara Pemerintah Republik Indonesia (Pemerintah RI) dengan Pemerintah Kerajaan Norwegia mengenai “Kerjasama dalam pengurangan emisi gas rumah kaca dari kerusakan dan degradasi hutan”<sup>1</sup>. LoI tersebut secara langsung mendukung target sukarela Pemerintah RI untuk mencapai pengurangan emisi gas rumah kaca sebesar 26% di tahun 2020 dibarengi dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 7% (seringkali disebut sebagai ‘Strategi 7/26’ untuk pembangunan rendah emisi).

Instruksi Presiden (Inpres) tersebut terdiri dari dua bagian: (i) teks utama mendeskripsikan tindakan-tindakan yang akan diambil oleh pemerintah RI, dan (ii) peta indikatif dari area-area dimana akan diberlakukan tindakan tersebut (Peta). Dokumen ini merupakan analisis dari Inpres, mencakup isi dari teks, peta, dan implikasi kunci dari Inpres sebagai sebuah alat untuk membantu Indonesia maju mencapai tujuan Strategi 7/26.

#### **Tujuan dari Moratorium**

‘Penundaan selama 2 tahun untuk semua konsesi baru untuk konversi gambut dan hutan alam’<sup>1</sup> berpotensi menjadi instrumen yang kuat untuk mencapai tujuan Strategi 7/26 yang dicanangkan pemerintah RI. Moratorium tersebut tidak dimaksudkan untuk mencegah semua kegiatan eksploitasi dari lahan gambut dan hutan alam dari titik ini ke depan, namun lebih untuk menyediakan “waktu bernafas” bagi Pemerintah RI untuk mengevaluasi dan mengatur kembali pembangunan ekonomi dan proses perencanaan pengelolaan hutan untuk menempatkan ekonomi pada jejak yang lebih berkelanjutan. Waktu istirahat ini akan menyediakan waktu bagi Pemerintah RI untuk mendapatkan data-data yang dibutuhkan dan menciptakan mekanisme untuk mengkoordinasi sejumlah Kementerian dan Badan Pemerintahan untuk mengembangkan rencana pembangunan yang rinci dan selaras,

---

<sup>1</sup>Diterjemahkan dari teks LoI antara Pemerintah Kerajaan Norwegia dengan Pemerintah Republik Indonesia

sementara mencegah aktivitas-aktivitas yang tidak dapat dibalikan terjadi selama periode tersebut.

### **Cakupan Umum dari Teks**

Inpres mencakup penundaan ijin-ijin baru selama periode 2 tahun dan instruksi-instruksi lain yang bertujuan untuk mengurangi emisi GRK. Penundaan ijin-ijin baru dan instruksi-instruksi yang terkait dibatasi pada kawasan yang digambarkan di peta, meskipun ijin tersebut berada di “Kawasan Hutan” ataupun “Kawasan Non-Hutan” yang didefinisikan secara legal. Ruang lingkup sektoral untuk ijin-ijin baru yang dicakup moratorium meliputi ijin kehutanan, dan juga sektor lain dimana ijin disyaratkan bagi perusahaan atau individu yang beroperasi di tanah negara (seperti perkebunan kelapa sawit), dengan pengecualian pada pertambangan, yang tidak secara jelas dicakup, dan industri strategis lainnya (didiskusikan lebih jauh di bawah). Inpres juga menunda penerbitan surat rekomendasi oleh Gubernur dan Bupati/Walikota untuk ijin-ijin baru pada kawasan yang digambarkan pada peta, yang mempengaruhi penggunaan lahan jenis apapun di sektor manapun dimana rekomendasi demikian dibutuhkan (termasuk pertambangan).

### **Peta Indikatif**

Peta yang menggambarkan kawasan yang dicakup oleh Moratorium dilabeli sebagai “Indikatif” oleh Pemerintah RI, dengan niat untuk diperbaharui setiap 6 bulan sekali. Peta tersebut mendefinisikan kawasan-kawasan dimana tindakan-tindakan tertentu terhadapnya ditunda, dan tindakan lain dibutuhkan. Dengan demikian, peta tersebut merupakan landasan dari penerapan Inpres selama 6 bulan berikut, kecuali atau hingga direvisi lebih cepat. Di sini, kami mendeskripsikan peta tersebut:

Pada legendanya, peta tersebut dikatakan menggambarkan:

- i. Hutan primer dalam Kawasan Hutan Produksi, Hutan Lindung, Kawasan Konservasi dan Area Penggunaan Lain; dan
- ii. Lahan gambut.

Atribut sumber untuk dua lapisan tersebut dan data terkait adalah: (i) Peta tematik hutan Kementerian Kehutanan (Kemenhut); (ii) interpretasi Kemenhut dari citra Landsat (2009); (iii) sebuah peta lahan gambut dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas; diadopsi dari seri Peta Distribusi Lahan Gambut untuk Sumatra, Kalimantan dan Papua dari Wetlands International<sup>2</sup>); (iv) peta perijinan Kemenhut; dan (v) peta Kemenhut untuk Kawasan Hutan yang didefinisikan secara legal.

Tidak ada penjelasan transparan tentang bagaimana peta itu diproduksi dalam Inpres, namun wawasan tentang bagaimana peta tersebut dikonstruksi, dan dengan demikian bagaimana peta itu sesuai dengan teks dalam Inpres (dan syarat dari Surat Kesepakatan), dapat diperoleh dengan membandingkan peta dengan sumber data lain di ranah publik<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> [http://wetlands.or.id/publications\\_books.php](http://wetlands.or.id/publications_books.php)

<sup>3</sup> Susan Minnemeyer, Lauriane Boisrobert, Fred Stolle, Y. I. Ketut Deddy Muliastira, Matthew Hansen, Belinda Arunarwati, Gitri Prawijiwuri, Judin Purwanto, dan Rakhmat Awaliyan. 2009. Interactive Atlas of Indonesia's Forests (CD-ROM). World Resources Institute: Washington, DC

## *Hutan Primer*

Kawasan dalam peta yang dikatakan sebagai ‘hutan primer’ (sebuah istilah yang tidak didefinisikan dalam Inpres, namun didefinisikan oleh Kemenhut sebagai hutan yang tidak pernah dibalak) merupakan pemetaan dari:

- i. Hutan primer yang dipetakan oleh Kemenhut dari citra Landsat tahun 2009
- ii. Dikurangi kawasan dimana ijin-ijin telah diterbitkan oleh Kemenhut (dan dengan demikian tidak dianggap ‘baru’ untuk tujuan Moratorium)
- iii. Ditambah beberapa tapi tidak semua Kawasan Konservasi<sup>4</sup> dan Hutan Lindung.

Interpretasi Kemenhut dari citra Landsat 2009 tidak berada di ranah publik. Namun, sebagai perkiraan pertama dari luasan maksimal dari hutan primer yang dideliniasi, interpretasi Kemenhut terhadap citra Landsat 2003<sup>5</sup> yang ada di ranah publik menunjukkan sekitar 49 juta hektar sebagai hutan primer (luasan 2009 tentunya kurang dari itu sebagai hasil kehilangan/kerusakan hutan setelah tahun 2003). Dari sekitar 49 juta hektar, sekitar 25 juta hektar sudah dikeluarkan dari konversi karena jatuh dalam batas Hutan Lindung dan Kawasan Konservasi, dan sejumlah tambahan yang tidak diketahui telah dikeluarkan dari kawasan-kawasan dimana ijin telah diberikan.

Lol, yang menjadi motivasi pendorong Inpres, menggunakan istilah ‘hutan alam’ sebagai rujukan kawasan-kawasan yang dimaksudkan untuk dicakup oleh moratorium. Dalam Inpres, Pemerintah RI telah memilih untuk menginterpretasikan ‘hutan alam’ sebagai hutan yang tidak pernah dibalak atau dirusak oleh manusia. Ini membatasi definisi Pemerintah RI tentang hutan alam menjadi kurang lebih sama dengan hutan primer yang belum terganggu dalam tata nama umum yang digunakan oleh masyarakat yang lebih luas, dan dengan demikian mungkin tidak sesuai dengan harapan dari semua pihak yang berkenaan dengan Lol. Seorang ekolog, sebagai contoh, bisa berargumen bahwa hutan yang sudah dibalak atau yang sebagian terdegradasi yang didominasi oleh spesies asli dapat disebut sebagai “alam” selama fungsi dan proses ekologis yang tipikal terhadap hutan yang belum dibalak dipertahankan setelah pembalakan, meskipun dalam bentuk yang sudah berbeda. Kondisi demikian akan diklasifikasikan oleh Kemenhut sebagai hutan sekunder, dan kawasan ini telah dikeluarkan dari Inpres dan Peta. Pengeluaran hutan sekunder ini memiliki implikasi terhadap Inpres untuk membantu Pemerintah RI mencapai tujuan Strategi 7/26, karena studi-studi yang sudah diterbitkan menunjukkan bahwa stok karbon di atas tanah dari hutan yang sudah dibalak biasanya menyimpan sekitar 50% dari biomassa di atas tanah dibandingkan dengan hutan primer yang belum dibalak<sup>6</sup>, dengan potensi emisi dari konversi hingga sekitar 100 Mt C per hektar. Konversi lebih lanjut dari hutan yang sudah dibalak dengan demikian akan terus menjadi salah satu sumber utama emisi untuk Indonesia.

---

<sup>4</sup> Sebagai contoh, bagian utara Taman Nasional Kerinci Seblat, antara lain, dikeluarkan meskipun mengandung hutan hujan primer sebagaimana definisi Kemenhut

<sup>5</sup> Susan Minnemeyer, Lauriane Boisrobert, Fred Stolle, Y. I. Ketut Deddy Muliastira, Matthew Hansen, Belinda Arunarwati, Gitri Prawijiwuri, Judin Purwanto, dan Rakhmat Awaliyan. 2009. Interactive Atlas of Indonesia’s Forests (CD-ROM). World Resources Institute: Washington, DC

<sup>6</sup> Berry, NJ; Phillips, OL; Lewis, SL; Hill, JK; Edwards, DP; Tawatao, NB; Ahmad, N; Magintan, D; Khen, CV; Maryati, M; Ong, RC; Hamer, KC The high value of logged tropical forests: lessons from northern Borneo BIODIVERS CONSERV, 19,985-997, 2010

Potensi luasan 'hutan alam' di Indonesia dari sudut pandang ekologi menggunakan hutan kanopi tertutup sebagai wakil dapat mencapai seluas 94<sup>7</sup>-117<sup>8</sup> juta hektar, 35-68 juta hektar lebih luas dari kawasan yang didefinisikan Kemenhut sebagai hutan primer di tahun 2003. Angka ini lebih mendekati, namun masih lebih banyak daripada, 64 juta hektar 'hutan primer' yang akhir-akhir ini dikutip oleh Satgas REDD+. Meskipun kita tidak dapat memberikan angka pasti dari 'hutan primer' yang dicakup oleh Moratorium, namun tampak jelas di tahap ini bahwa total kawasan dari hutan yang dicakup jauh lebih sedikit dari total kawasan yang tidak.

### *Lahan gambut*

Lahan gambut tidak secara eksplisit didefinisikan dalam teks Inpres maupun Peta, rangkuman statistik mengenai luasan gambut yang dicakup oleh moratorium juga tidak disediakan. Meskipun begitu, perbandingan langsung dengan peta gambut Wetlands International (WI) menunjukkan bahwa kawasan-kawasan yang dipetakan sebagai gambut dalam peta merupakan gambut yang menurut WI mendukung tanah gambut dengan kedalaman >50 cm dikurangi dengan kawasan-kawasan yang (i) sudah dideliniasi sebagai 'hutan primer' pada peta (lihat di atas), dan (ii) dimana ijin-ijin telah diterbitkan oleh Kemenhut.

Menurut WI, luas lahan gambut dengan kedalaman >50 cm di seluruh Indonesia mencakup sekitar 22 juta hektar. Dari sini, 7 juta hektar telah dipetakan sebagai hutan primer oleh Kemenhut di tahun 2003. Porsi dari kawasan tersebut yang dianggap oleh Kemenhut masih mendukung hutan primer di tahun 2009 akan sudah dipetakan sebagai hutan primer di Peta, meninggalkan setidaknya 15 juta hektar berpotensi untuk ditentukan sebagai gambut (dikurangi kawasan yang dicakup oleh ijin-ijin yang telah dikecualikan). Namun harus diperhatikan bahwa peta gambut WI tidak memasukkan lahan gambut di Sulawesi atau kawasan gambut terlokalisasi lainnya di bagian lain di Indonesia, sehingga lahan gambut yang digambarkan pada peta harus dilihat sebagai perkiraan konservatif dari luasannya di level nasional.

Berdasarkan berbagai sumber data, Satgas REDD+ sendiri telah memperkirakan potensi luasan maksimum lahan gambut di Indonesia sebesar kira-kira 31 juta hektar<sup>9</sup>, termasuk seluruh lahan gambut dangkal/permukaan yang pengelolaannya akan mensyaratkan untuk mempertahankan tabel air di dalam bukit, bagian dalam gambut.

### *Luasan Total yang Dicakup oleh Moratorium*

Menggunakan data terbaik yang tersedia, dan menerapkan konsistensi logis dengan Diktum Pertama dari Inpres, total kawasan yang dicakup oleh peta moratorium dapat diperkirakan sebagai:

- i. Hingga 64 juta hektar, merepresentasikan jumlah dari 49 juta hektar hutan primer yang dipetakan oleh Kemenhut di tahun 2003 ditambah sisa (15 juta hektar) dari

---

<sup>7</sup> Diadaptasi dari data Centre of Remote Imaging, Sensing and Processing, Singapore. Miettinen, J., Shi C., Tan W.J. dan Liew S.C. 2011. 2010 land cover map of insular Southeast Asia in 250m spatial resolution. Remote Sensing Letters 3: 11-20

<sup>8</sup> Diadaptasi dari data klasifikasi oleh SarVision menggunakan SPOT Veg imagery 2008

<sup>9</sup> Siaran pers oleh Satgas REDD+ 20 Mei 2011

lahan gambut yang dipetakan oleh WI dan yang tidak mendukung hutan primer di tahun 2003 (berdasarkan data Kemenhut),

- ii. Dikurangi hilangnya area hutan primer bukan gambut diantara tahun 2003-2009

Namun, sebagaimana dirilis, peta moratorium tidak sesuai dengan logika ini, dan total luasan dengan demikian tidak dapat diperkirakan dengan pasti dari perangkat data yang tersedia di ranah publik, karena sejumlah acak kawasan konservasi resmi dan hutan lindung tampak dikeluarkan. Mengingat bahwa judul peta adalah “Indikatif” dengan maksud untuk direvisi setelah 6 bulan, inkonsistensi demikian antara peta dengan teks Inpres tampaknya harus menjadi prioritas tinggi untuk dikoreksi.

Inpres juga mensyaratkan Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal) untuk mengkoordinasi revisi 6 bulanan dari Peta Indikatif melalui kerjasama dengan Kementerian Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional, dan Ketua Satgas REDD+ atau Ketua lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan tugas khusus di bidang REDD+. Meskipun demikian, di dalam Inpres sebagaimana tertulis, Kemenhut telah ditugaskan sebagai penanggung jawab utama untuk peta di dalam Kawasan Hutan, dan untuk menetapkan revisi tersebut secara keseluruhan.

## **Instruksi Presiden**

### *Memecahkan Ketidakselarasan Antara Teks dengan Peta*

Diktum Kedua dari Inpres menyatakan bahwa moratorium berlaku untuk hutan alam primer dan lahan gambut, tanpa membuat rujukan eksplisit kepada peta. Namun pada praktiknya, penundaan pemberian ijin baru berlaku untuk seluruh kawasan yang dicakup dalam peta. Ini menimbulkan pertanyaan, apa yang terjadi jika ada perbedaan antara peta itu sendiri dengan kawasan yang dengan mandat dari teks Inpres semestinya ditunjukkan dalam peta? Tidak ada instruksi diberikan dalam teks untuk mengatasi masalah ini.

### *Penerbitan Ijin Baru oleh Kemenhut*

Kemenhut diinstruksikan untuk tidak menerbitkan ijin baru apapun, dengan pengecualian bagi yang sudah menerima ‘ijin prinsip’. Per Mei 2010, ada sekitar 25 juta hektar konsesi pembalakan dan sekitar 12 juta hektar hutan tanaman industri<sup>10</sup> yang telah mengajukan permohonan pada Kemenhut atau sudah beroperasi secara penuh. Jumlah ijin pada tanggal keluarnya Inpres belum diketahui. Namun untuk hutan tanaman industri kita dapat mengasumsikan bahwa dengan komitmen Kemenhut terhadap ekspansi mereka, jumlah yang telah menerima ‘ijin prinsip’ namun belum secara penuh diijinkan untuk beroperasi setidaknya sebesar yang ada di tahun 2010, yaitu sekitar 3 juta hektar. Meskipun investasi finansial terbatas hanya pada memperoleh ijin awal dan kemungkinan Analisa Dampak Lingkungan (AMDAL), ijin-ijin ini diperbolehkan untuk lanjut ke tahap operasional. Pada prinsipnya ini berarti pembersihan lahan hingga 80% basis lahan mereka dan mengeringkan lahan gambut untuk menanam spesies kayu cepat, atau karet.

Selain dari pengecualian ijin-ijin yang telah menerima ‘ijin prinsip’, ijin-ijin yang mendekati kadaluarsa juga dapat diperpanjang, bahkan jika ijin tersebut berada di hutan primer dan/atau lahan gambut sebagaimana dipetakan (dan akan memerlukan pembukaan

---

<sup>10</sup> Daftar IUPHHK sampai dengan bulan Mei 2010, Kemenhut

kawasan baru). Dengan cara ini, sebuah konsesi pembalakan yang akan berakhir masanya dan kemungkinan telah hampir menghabiskan kayu yang dapat dipanen dapat diperpanjang dan diubah menjadi hutan tanaman industri kayu (yang akan memerlukan konversi hutan) atau proyek restorasi ekosistem<sup>11</sup> yang dikecualikan dari moratorium. Reklasifikasi administratif tersebut tampaknya tidak dianggap sebagai ijin baru di bawah persyaratan Inpres. Lebih jauh lagi, peraturan Kemhut juga memperbolehkan perluasan hutan tanaman industri di situasi-situasi tertentu tanpa harus membuat permohonan 'baru'. Meskipun tidak secara spesifik disebutkan dalam teks, tampaknya di dalam kawasan yang dicakup dalam peta, Kemhut akan menunda dalam melepas area baru di Hutan Produksi Konversi (HPK) dibawah rencana tata ruang yang ada, jika pelepasan lahan tersebut merupakan bagian dari ijin yang dianggap 'baru' atau jika itu membutuhkan surat rekomendasi dari Gubernur atau Bupati (yang otoritasnya untuk melakukan hal tersebut sudah dilarang oleh Inpres, lihat di bawah)<sup>12</sup>.

Kemhut juga diinstruksikan untuk meningkatkan kebijakan tata kelola untuk ijin pinjam pakai kawasan hutan<sup>13</sup> dan ijin pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam<sup>14</sup> (hanya untuk pembalakan, bukan bentuk ijin lain seperti hutan tanaman industri), dan juga meningkatkan keefektifan pengelolaan lahan kritis<sup>15</sup> dengan menekankan pada kebijakan tata kelola baik untuk pengeolaan hutan dan lahan gambut. Tidak dinyatakan bagaimana hal ini harus dicapai atau kriteria apa yang akan digunakan untuk mengukur kesuksesannya.

Serupa dengan itu, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH), melalui penerbitan ijin lingkungan sebagai bagian dari proses AMDAL, diinstruksikan untuk meningkatkan tata kelola hutan dan penggunaan lahan gambut untuk mengurangi emisi GRK. Namun kawasan moratorium yang ditunjukkan dalam peta saat ini tidak memasukkan semua ijin-ijin Kementerian Kehutanan dan permohonan dengan 'ijin prinsip', tidak peduli apakah AMDAL sudah dilakukan atau belum. Ini menunjukkan kesempatan yang hilang untuk mengidentifikasi dan mengkapitalisasi kesempatan untuk mengeratkan peraturan di bawah AMDAL, mengindikasikan KLH akan mengalami kesulitan melakukan kewajibannya di bawah Inpres.

### *Pemerintah Daerah*

Instruksi yang diberikan kepada seluruh Gubernur dan Bupati/Walikota untuk menunda penerbitan lebih jauh ijin lokasi<sup>16</sup> pada kawasan-kawasan yang ditunjukkan peta, dan juga rekomendasi-rekomendasi untuk seluruh pembangunan yang baru diajukan di kawasan-kawasan tersebut. Ini jika dijalankan akan menghentikan semua prosedur perijinan baru di

---

<sup>11</sup> P.50/Menhut-II/2010

<sup>12</sup> PP 10/2010

<sup>13</sup> Ini adalah areal di dalam Kawasan Hutan yang diberikan untuk konstruksi jalan, tambang dan tujuan-tujuan lain.

<sup>14</sup> IUPHHK-HA

<sup>15</sup> Lahan kritis adalah istilah teknis yang digunakan oleh Kementerian Kehutanan yang mendefinisikan kawasan yang dideskripsikan sebagai kawasan lahan yang rusak sedemikian rupa sehingga telah kehilangan atau kekurangan fungsi berdasarkan kriteria tertentu.

<sup>16</sup> Sebuah istilah legal adalah merupakan titik awal untuk memperoleh hak bisnis atau penggunaan lahan pada tanah negara di luar Kawasan Hutan.

kawasan moratorium pada peta, kemungkinan termasuk operasi pertambangan dimana surat rekomendasi juga dibutuhkan.

Untuk ijin kehutanan, rekomendasi dari Gubernur dan Bupati/Walikota tidak dibutuhkan untuk perpanjangan ijin yang sudah ada, atau di bawah situasi tertentu untuk: (i) perluasan kawasan yang dicakup dalam ijin yang ada, atau (ii) sebagaimana dinyatakan di atas, perubahan ijin konsesi pembalakan ke hutan tanaman industri atau ijin restorasi ekosistem<sup>17</sup>. Bagaimanapun, meskipun ijin restorasi ekosistem dikeluarkan dari moratorium, ijin restorasi ekosistem yang sama sekali baru tampaknya, dalam kondisi tertentu, bisa dicegah oleh Inpres, karena perlunya surat rekomendasi Gubernur, yang sekarang dilarang jika dilakukan di kawasan gambut (kemungkinan) atau hutan primer (kemungkinan tidak) termasuk dalam peta.

### *Kawasan Hutan yang Didefinisikan Secara Legal*

Sebagaimana dengan Gubernur dan Bupati/Walikota, Kepala Badan Pertanahan Nasional yang bertanggung jawab untuk mengeluarkan ijin dari hak penggunaan lahan pada tanah negara yang didefinisikan sebagai Kawasan Non-Hutan pun ditahan dari menerbitkan hak guna usaha dan hak guna pada kawasan-kawasan yang ditunjukkan dalam peta. Ijin-ijin demikian menyediakan hak legal untuk perusahaan menggunakan tanah negara untuk tujuan pertanian seperti perkebunan kelapa sawit. Meskipun hanya sejumlah terbatas kawasan hutan primer yang ada di Kawasan Non-Hutan yang didefinisikan secara legal, sekitar 1 juta hektar gambut dalam (>2 m), dan bahkan kawasan yang lebih luas lagi berupa gambut yang lebih dangkal, berada di Kawasan Non-Hutan. Penundaan penerbitan ijin baru dari lahan-lahan gambut tersebut merupakan tambahan yang berguna terhadap pembatasan dari Kementerian Pertanian untuk pembangunan kelapa sawit hanya di pada lahan gambut dengan kedalaman >3m ditambah dengan kriteria-kriteria lain<sup>18</sup>. Meskipun begitu, perusahaan manapun yang beroperasi di Kawasan Non-Hutan dan sudah memegang ijin lokasi tidak dibatasi dari memperoleh ijin pembukaan lahan yang diterbitkan secara langsung oleh Gubernur atau Bupati untuk memulai pembukaan. Ini tampaknya merupakan kelalaian dalam Inpres, karena selama 2 tahun yang dicakup oleh moratorium, perkebunan-perkebunan demikian tidak dapat memperoleh keamanan hak guna usaha jangka panjang yang diterbitkan oleh BPN, namun mereka tetap dapat membangun perkebunan mereka sepenuhnya, termasuk pembukaan hutan primer dan/atau pengeringan lahan gambut. Dipercaya secara luas bahwa sebagian besar Kawasan Non-Hutan di Sumatera dan Kalimantan yang telah diterbitkan ijin lokasinya untuk pengembangan perkebunan, terutama kelapa sawit, termasuk di kawasan gambut dalam. Meskipun begitu, hanya sebagian dari kawasan-kawasan ini yang sudah memegang ijin pembukaan lahan. Ini menunjukkan hilangnya kesempatan untuk mencegah emisi dari pembangunan lahan gambut karena Inpres tidak memberikan pembatasan langsung ataupun tidak langsung untuk penerbitan pembukaan lahan.

Di dalam Inpres, Kepala Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional diinstruksikan untuk mempercepat konsolidasi peta moratorium dengan revisi rencana tata ruang regional sebagai bagian dari penyempurnaan tata kelola penggunaan lahan melalui kerjasama dengan Gubernur, Bupati/Walikota, dan Kepala Satgas REDD+ atau institusi baru apapun

---

<sup>17</sup> P. 50/Menhut-II/2010

<sup>18</sup> 14/Permentan/PL.110/2/2009

yang dibentuk untuk mengimplementasikan REDD+. Jika disetujui, rencana tata ruang untuk provinsi dan kabupaten menentukan Kawasan Hutan dan Kawasan Non-Hutan yang didefinisikan secara legal di dalam ranah mereka, begitupun juga dengan pemanfaatan yang diijinkan di dalam kawasan tersebut. Sebagian besar dari perencanaan provinsi dan kabupaten masih dalam proses revisi. Ini memberikan kesempatan untuk menyatukan peta dalam rencana tata ruang, dan untuk memperbesar atau mengurangi kawasan yang diusulkan untuk klasifikasi sebagai Kawasan Hutan sejalan dengan tujuan Strategi 7/26 (misalnya menukar Kawasan Hutan rendah karbon/rendah keanekaragaman hayati yang sesuai untuk pertanian untuk Kawasan Non-Hutan tinggi karbon/tinggi keanekaragaman hayati yang konversinya akan menyebabkan jejak emisi yang besar). Ini adalah kesempatan penting untuk mendukung rencana pembangunan rendah emisi untuk provinsi dan kabupaten, untuk melindungi lahan gambut dari pembangunan lebih lanjut, dan untuk menjamin kawasan dipetakan sebagai hutan primer dalam Inpres diberikan status yang lebih aman, dengan perlindungan jangka panjang. Meskipun begitu, harus ditekankan bahwa perubahan hingga pada jangkauan penggunaan yang diijinkan di dalam Kawasan Hutan akan tergantung pada persetujuan Kemenhut.

Karena banyak dari Kawasan Hutan Indonesia saat ini tidak dimasukkan dalam peta, karena adanya bermacam pengecualian dan alasan-alasan lain yang tidak jelas, potensi bagi Inpres untuk mendukung perencanaan pembangunan rendah karbon di level nasional telah sangat kurang. Menarget pada perencanaan demikian di level sub-nasional dan di dalam Kawasan Non-Hutan dengan demikian tampaknya harus menjadi prioritas tinggi.

### **Pengecualian Lain dari Moratorium**

Inpres membuat pengecualian untuk ijin-ijin terkait pada geothermal, minyak dan gas, listrik, lahan untuk padi dan tebu. Pengecualian dari geothermal, minyak dan gas, merupakan pengecualian yang sudah diduga. Semua industri ini memiliki peran penting dalam strategi nasional dan jika dikelola dengan baik dapat berdampak pada kawasan yang relatif kecil. Meskipun sebagian besar belum dikembangkan, Indonesia memiliki potensi yang sangat tinggi untuk menyadap energi geothermal yang dapat berkontribusi secara signifikan terhadap ekonomi rendah emisi. Cadangan minyak dan gas juga akan tetap menjadi penting hingga sumber energi alternatif dapat dikembangkan.

Pengecualian terhadap produksi beras pun dapat dipahami, karena Indonesia adalah negara pengimpor beras, kawasan produksi baru kemungkinan tidak akan signifikan, dan kawasan yang dicakup dalam peta kemungkinan tidak akan dibangun untuk produksi beras. Begitu pula, Indonesia adalah pengimpor tebu. Namun ada rencana ambisius untuk memperluas pembangunan perkebunan tebu skala besar untuk pasar ekspor dan/atau untuk mendukung pengembangan biofuel. Jika perluasan ini terjadi, pengecualian tebu dapat mempengaruhi kawasan hutan primer, kemungkinan besar di Papua.

Sebagaimana disebut di atas, wewenang Gubernur dan Bupati untuk menerbitkan surat rekomendasi untuk pembangunan baru ditangguhkan, dan surat rekomendasi tersebut diperlukan untuk sektor-sektor ini. Pada prinsipnya, ini dapat memperlambat atau mencegah perijinan dari industri-industri ini untuk melangkah maju, meskipun dikecualikan dari moratorium. Bagian ini membutuhkan klarifikasi.

## Mencapai Target 7/26

Imposisi moratorium merupakan langkah positif menuju Indonesia untuk mengimplementasikan syarat dari Lol dengan Norwegia. Sulit dibayangkan moratorium dapat mencegah semua kegiatan pembangunan ekonomi dari sumberdaya alam Indonesia untuk periode 2 tahun, namun kelemahan-kelemahan berikut dari Inpres harus diperhatikan:

1. Peta Indikatif tampaknya tidak konsisten dengan teks Inpres; ini menyebabkan ketidakpastian.
2. Hingga 68 juta hektar hutan sekunder berpotensi stok karbon tinggi dikeluarkan, dan lahan gambut dangkal dan rawa (di luar hutan primer) dikeluarkan, berpotensi untuk membawa pada degradasi hulu terhadap lahan gambut lebih dalam yang tersambung secara hidrologis (beberapa yang dicakup oleh moratorium).
3. Kegiatan Kemenhut yang ada saat ini dikeluarkan dari peta. Bahkan jika pun dimasukkan, tidak ada larangan untuk (i) perpanjangan, atau dalam situasi-situasi tertentu, perluasan ijin yang ada sekarang, atau (ii) perubahan ijin pembalakan yang sekarang ada (yang potensial memiliki stok karbon tinggi) menjadi hutan tanaman industri (dengan stok karbon rata-rata waktu lebih rendah).
4. Di dalam Kawasan Non-Hutan, industri pertanian seperti kelapa sawit dapat lanjut untuk membangun hutan primer dan lahan gambut jika mereka sudah memperoleh ijin lokasi bahkan di situasi dimana pembangunan belum dimulai. Tidak akan ada pelarangan penerbitan ijin-ijin baru pada hutan sekunder (hingga 16 juta hektar dalam Kawasan Non-Hutan) atau pada lahan gambut dangkal dan rawa yang pengelolaannya disyaratkan untuk menghindari degradasi dari kawasan gambut lebih dalam yang terhubung. Di samping itu, perluasan pesat perkebunan tebu yang dibayangkan untuk Papua bisa terus berlanjut, tidak dilarang oleh Inpres.
5. Teks Inpres, ketika digabungkan dengan Peta, memberikan dorongan yang kurang bagi perencana tata ruang Provinsi dan Kabupaten untuk bergerak ke arah rencana pembangunan rendah karbon.

Besarnya potensi penanguhan emisi GRK yang mungkin sebagai hasil dari Inpres sebagaimana tertulis atau yang mungkin dapat ditangguhkan di bawah skenario-skenario alternatif yang diajukan untuk moratorium (misalnya oleh Satgas REDD+), tidak mungkin diperkirakan dengan ketepatan apapun. Saat ini, tidak cukup data tersedia (misalnya tidak ada basis data terpusat untuk perijinan perkebunan kelapa sawit sebelum mereka memperoleh hak guna usaha), banyak dari data yang dibutuhkan tidak berada di ranah publik, dan ada ketidakpastian yang cukup besar di seputar data-data terbatas apa saja yang tersedia di ranah publik (misalnya luasan dan kedalaman lahan gambut dan biomassa di atas tanah dari hutan primer dan sekunder). Dalam banyak hal, “waktu bernafas” yang dimaksudkan oleh moratorium adalah untuk menyediakan waktu mengkoreksi kekurangan data tersebut, sementara mengambil keuntungan dari kesempatan untuk mencegah emisi GRK di masa depan dengan biaya ekonomi yang terbatas. Karena cakupan yang terbatas dari instruksi yang dikenakan dalam teks yang sekarang, dan kawasan yang terbatas yang terhadap mana teks tersebut berlaku sebagaimana digambarkan dalam Peta, Inpres itu sendiri sebagaimana mungkin dilihat oleh banyak pemerhati sebagai kesempatan yang terlewat.

## Melangkah Maju

Tetap ada harapan besar untuk mencapai tujuan Strategi 7/26. Penentu utama dari tata guna lahan di Indonesia - Kemenhut, Provinsi dan Kabupaten - dan kelompok utama penggerak pembangunan ekonomi - pelaku bisnis - dapat mengambil tindakan sukarela untuk membantu Indonesia mencapai tujuan yang dinyatakannya.

Kemenhut dapat secara sukarela menetapkan aturan lebih jauh melarang pembangunan dalam Kawasan Hutan untuk mengurangi emisi dan menghindari pembukaan/pengeringan stok lahan tinggi karbon untuk hutan tanaman industri. Ini dapat dilakukan dengan mempertajam aturan yang sudah ada mengenai bagaimana hutan digunakan atau memasuki persetujuan dengan industri untuk menggeser hutan tanaman industri yang sudah berdiri namun belum dibangun menjauh dari kawasan tinggi karbon ke kawasan rendah karbon dalam kawasan Hutan. Ini sepenuhnya konsisten dengan pernyataan Presiden Indonesia Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono bahwa pemerintah RI berkomitmen untuk membolehkan perluasan HPH dan sawit di 'lahan rusak'<sup>19</sup>. Kemenhut dengan demikian akan memiliki posisi sesuai untuk memungkinkan dengan melepaskan Kawasan Hutan yang dianggap rendah karbon/rendah keanekaragaman hayati dan tidak dibutuhkan untuk hutan tanaman industri atau skema rebiosasi kehutanan lainnya.

Cara paling efektif untuk mencapai pengalokasikan ulang lahan 'rusak' ini adalah melalui modifikasi rencana tata ruang sub-nasional yang diajukan baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten. Sebagaimana dikatakan di atas, Provinsi dan Kabupaten dapat memodifikasi rencana mereka (dengan persetujuan Kemenhut) bahwa kawasan berhutan yang saat ini dialokasikan untuk tujuan pertanian dapat diubah menjadi Kawasan Hutan, dan Kawasan Hutan yang rusak dapat dialokasi ulang untuk perluasan pertanian. Ini dapat dibantu dengan rencana pembangunan rendah karbon seperti yang sudah dikembangkan oleh beberapa provinsi dengan bantuan dari Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI), dan dengan pengembangan skema percobaan REDD+ di level Provinsi, seperti di Kalimantan Tengah, atau level Kabupaten dimana sejumlah proyek beroperasi (misalnya Program Karbon Hutan Berau). Meskipun demikian, ada urgensi untuk menetapkan perubahan-perubahan tersebut, karena sebagian besar rencana tata ruang akan dijadikan hukum di tahun 2011, yang setelah itu tidak dapat dimodifikasi hingga periode 5 tahun.

Melalui skema sertifikasi sukarela atau komitmen lain untuk kebijakan perusahaan progresif, pemimpin bisnis bisa, dan memang, menghindari pembangunan kawasan tinggi karbon seperti lahan gambut, hutan primer dan hutan sekunder matang. Pengambilan komitmen sukarela seperti itu sedang menanjak, namun belum menjadi norma bisnis. Apakah rencana bisnis rendah-emisi ekonomis atau tidak sebagian tergantung pada tindakan sukarela atau wajib di negara-negara konsumen, begitupun juga di negara produsen seperti Indonesia. Hingga saat model bisnis progresif dan bertanggung jawab menjadi norma, pengaruh bisnis akan terbatas. Solusi berbasis-pasar akan menjadi norma ketika hambatan untuk masuk rendah dan potensi ganjaran (atau resiko penalti yang dihindari) cukup tinggi. Usaha untuk menciptakan kondisi memungkinkan seperti itu harus dikejar dengan penuh semangat.

---

<sup>19</sup>Keynote address pada The Business for the Environment Summit 28/04/2011

## Kesimpulan

Inpres yang sudah ditunggu lama dibayangkan untuk berfungsi sebagai landasan kemunculan usaha reformasi kebijakan Indonesia untuk menempatkan ekonomi pada jalan menuju pembangunan berkelanjutan rendah emisi. Sebagaimana tertulis, Inpres jika berdiri sendiri tampaknya tidak mungkin untuk menjamin kisaran penuh perubahan fundamental terhadap perencanaan, koordinasi dan transparansi yang dibutuhkan untuk mencapai 7/26. Meskipun begitu ini merupakan langkah maju positif yang belum pernah terjadi sebelumnya dengan potensi untuk ditingkatkan dan diperkuat secara signifikan di bulan-bulan mendatang. Inpres harus dipandang bukan sebagai bagian terpisah, namun lebih sebagai sebagian dari perangkat inisiatif nasional dan sub-nasional yang menggabungkan kepemimpinan sektor publik dengan dukungan sektor swasta dan partisipasi masyarakat sipil untuk mereformasi rencana tata ruang dan pengelolaan hutan di Indonesia. Tantangan signifikan terbentang didepan untuk pelaksanaannya, namun Inpres tersebut memaparkan visi dan dasar untuk bergerak maju secara terkoordinasi untuk menyegarkan proses reformasi yang sedang berlangsung.