BAB I
PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Hutan tropis mengandung lebih dari setengah keanekaragaman hayati daratan yang ada di dunia (The Royal Society, 2003) dan berperan sebagai *eco-utility* yang menyediakan ketahanan iklim, air, pangan dan energi juga kesehatan manusia serta penghidupan baik di tingkat lokal maupun global. Dalam hal ini, mekanisme kebijakan dan keuangan diperlukan untuk mengakui dan menghargai nilai jasa lingkungan yang disediakan hutan.

Dalam perannya pada ketahanan iklim, hujan hutan tropis memiliki dampak ganda untuk pendinginan iklim. Hutan yang masih berdiri tanpa adanya intervensi dari manusia, menyimpan karbon dioksida (CO_2) dalam jumlah yang sangat besar agar tidak terlempar ke atmosfir sehingga berperan sebagai rosot karbon atau *carbon sink*. Jasa ini menghilangkan 15 persen emisi CO_2 yang diakibatkan oleh manusia dari atmosfir setiap tahunnya, atau setara dengan satu ton karbon dioksida (tCO_2) per hektar per tahun (Lewis et al., 2009; IPCC, 2007). Hutan tropis juga menguapkan sejumlah besar air yang mendinginkan permukaan bumi dan membentuk awan yang merefleksikan matahari kembali ke angkasa (Betts, 2007; Bonan, 2008).

Selanjutnya, hutan berperan dalam memurnikan air dan membantu mengatur aliran air ke wilayah hilir. Hutan, terutama tanah hutan, berlaku sebagai filter raksasa yang memurnikan air yang mengalir di antara ekosistem hutan. Jasa penyaringan ini menyediakan air minum untuk lebih dari 60 juta populasi dunia yang bergantung pada hutan hujan tropis dan juga beberapa kota besar di dunia, di mana setidaknya satu per tiga dari mereka bergantung kepada wilayah hutan lindung untuk persediaan air mereka (Dudley dan Stolton, 2003). Pendaurulangan uap air oleh hutan kembali ke aliran udara membantu mempertahankan curah hujan di wilayah yang teramat luas. Misalnya, sebagian besar dari curah hujan di Andes yang melayani sungai es

UPN "VETERAN" JAKARTA

dan populasi di dataran tinggi didaur ulang untuk dan oleh hutan Amazon di dataran rendah (Poveda et al., 2008).

Sementara itu, hutan mendukung produksi pangan baik di tingkat lokal maupun global. Komunitas lokal dan masyarakat adat bertahan hidup dengan mengumpulkan makanan dari hutan tropis. Bagi kebanyakan populasi pedesaan, hutan tropis merupakan persediaan makanan cadangan ketika terjadi krisis personal, lingkungan, maupun ekonomi. Sebagai contoh, setidaknya satu per tiga dari ikan yang ditangkap setiap tahunnya di Asia Tenggara bergantung kepada hutan bakau pantai (Hillel dan Rosenzweig, 2008). Di tingkat regional dan benua, hutan membantu mendaur ulang uap air yang jatuh di wilayah pertanian yang jauh dari perbatasan hutan. Di Amazonia, angin membawa kelembaban yang didaur ulang oleh hutan di bagian selatan Brazil dan lebih jauh lagi, sehingga mendukung produksi pertanian untuk persediaan sereal di Amerika Selatan (Vera et al., 2006; Marengo et al., 2004).

Hutan tropis juga mendukung ketahanan energi di tingkat lokal, regional, dan global. Komunitas lokal selalu menggunakan hutan tropis sebagai sumber bahan bakar untuk berbagai kebutuhan hidup selama ribuan tahun (Griscom et al., 2009). Hutan juga penting sebagai penghasil listrik tenaga air dengan memanfaatkan aliran air dan pengurangan sedimentasi sungai di tingkat regional. Sebagai contoh, mengingat dua per tiga persediaan listrik di Brazil dihasilkan oleh air, maka perubahan apapun terhadap tutupan hutan yang dapat mempengaruhi pola curah hujan, aliran air permukaan, dan sedimentasi bendungan nantinya akan berdampak penting untuk ketahanan energi bagi negara yang sangat bergantung pada pembangkit listrik tenaga air ini.

Selain menyediakan sumber makanan segar dan air minum bersih yang berkelanjutan, hutan juga menjadi sumber penting bagi ketahanan kesehatan seperti obat-obatan yang diramu dari tanaman liar untuk perusahaan farmasi baik lokal maupun global. Nilai perdagangan terkait obat-obatan dan tanaman yang diambil dari hutan hujan tropis diperkirakan mencapai 108 miliar dolar AS per tahun di mana

nominal ini setara dengan biaya *National Health Service UK* per tahun (Simula, 1999).

Hutan tropis yang tidak terganggu juga bisa memoderasi dampak penyakit menular yang mana 40 persen populasi dunia hidup di wilayah rentan malaria di mana ketika suatu wilayah hutan rusak maka infeksi malaria meningkat hingga 300 kali lipat dibandingkan dengan wilayah yang masih memiliki hutan lebat (Yasuoka and Levins, 2007). Selain itu usaha konservasi daerah dengan keanekaragaman hayati tinggi bisa mengurangi kemungkinan terjadinya beberapa penyakit seperti SARS yang biasanya berpindah dari satwa liar ke manusia (Jones et al., 2008).

Peran hutan tropis yang lainnya yakni menyediakan ketahanan penghidupan. Lebih dari satu milyar masyarakat miskin dunia bergantung pada hutan untuk sebagian penghidupan dan ketahanan pangan mereka. Sementara sekitar 60 juta masyarakat adat bergantung hampir sepenuhnya kepada hutan untuk bertahan hidup (World Bank, 2004). Kegiatan terkait hutan seperti pengelolaan hutan yang berkelanjutan juga memberikan lapangan pekerjaan bagi masyarakat setempat. Hutan tropis merupakan salah satu sumber daya dengan modal alam terkaya di dunia yang menyediakan material mentah seperti kayu dan tanaman pangan liar, maupun produk hutan non-kayu (*non-timber forest products*) seperti karet, minyak, dan serat yang memiliki fungsi ekonomi penting di tingkat lokal bagi banyak negara dengan hutan tropis di dunia.

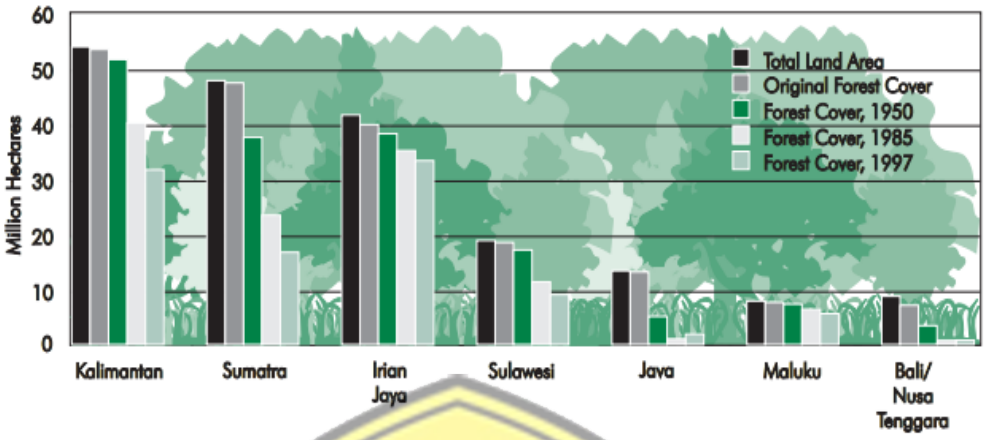
Indonesia dianggap sebagai rumah bagi berbagai hutan tropis terbesar di dunia. Hal ini didukung dengan fakta yang menunjukkan bahwa Indonesia menempati peringkat ketiga negara dengan hutan tropis terbesar di dunia setelah Brasil dan Republik Demokratik Kongo yang keduanya juga memiliki keanekaragaman hayati yang unik. Tipe hutan primer Indonesia berkisar mulai dari hutan hijau dipterokarpa (meranti) dataran rendah di Sumatera dan Kalimantan, hutan hujan dan padang rumput savana di Nusa Tenggara serta hutan non-dipterokarpa dataran rendah di daerah pegunungan di Irian Jaya (FWI/GFW, 2002). Meskipun Indonesia hanya menempati 1,3 persen dari luas daratan dunia, tetapi Indonesia memiliki sekitar 10 persen spesies tanaman berbunga di dunia; 12 persen spesies

mamalia di dunia, 17 persen dari seluruh reptil dan amfibi di dunia; serta 17 persen dari jenis burung di berbagai belahan dunia. (BAPPENAS, 1993).

Selain itu, hutan Indonesia meliputi 2,3 persen dari tutupan hutan global (FAO, 2010) dan mewakili 39 persen dari luas hutan Asia Tenggara (Achard, 2002). Hutan Indonesia juga memiliki keanekaragaman hayati flora dan fauna yang tinggi, pemeliharaan yang akan menjadi manfaat bersama penting untuk mengurangi tutupan hutan yang hilang. Selain keanekaragaman hayati yang tinggi, hampir 65 juta, atau sekitar 27 persen dari penduduk Indonesia tergantung langsung pada hutan-hutan ini untuk mata pencaharian mereka (FWI/GWF, 2002). Sehingga saat ini Indonesia dihadapkan dengan tantangan REDD+ juga demi mempertahankan layanan ekosistem hutan sebagai mata pencaharian penduduk lokal yang masih bergantung pada hutan.

Tiga pulau di Indonesia yang memiliki hutan tropis dengan keanekaragaman hayati tertinggi di dunia baik flora dan fauna yakni Sumatera, Kalimantan, dan Papua. Namun Sumatera lah yang masih menjadi fokus utama dari ketiga pulau tersebut. Hal ini dikarenakan pulau ini merupakan bagian dari hotspot *Sundaland*, yang mana merupakan lokasi dataran rendah kepulauan Sumatera dan dataran tinggi pegunungan Ekoregion berada. Sumatera memiliki spesies mamalia yang paling banyak di Indonesia yakni sembilan endemik di kepulauan Sumatera dan 14 endemik di kepulauan Mentawai. Selain itu, Sumatera juga memiliki 15 spesies terbatas hanya untuk wilayah Indonesia, termasuk Orangutan Sumatera, *Pongo abelii.* Bahkan pulau ini juga memiliki spesies mamalia Asia yang tidak bisa ditemukan selain di Indonesia.

Namun demikian, dewasa ini hutan Indonesia tengah mengalami kerusakan yang cukup parah (Grafik 1). Tekanan terhadap sumber daya alam hutan terus meningkat dan hampir tidak terkendali sejalan dengan pertumbuhan penduduk, tuntutan pertumbuhan ekonomi, dan lemahnya sistem pengelolaan hutan di Indonesia. Jumlah luas kerusakan hutan tersebut cenderung diakibatkan oleh penebangan liar (*illegal logging*) dan kebakaran hutan. Kerugian yang ditimbulkan tidak hanya secara fisik, sosial, ekonomi, politik dan keamanan, tetapi juga kerugian terhadap lingkungan, khususnya terhadap keanekaragaman hayati.



Sumber : World Resources Institute (2002)

Grafik 1. Deforestasi Hutan Indonesia pada Tahun 1997

Deforestasi pada skala ini belum pernah terjadi sebelumnya, Indonesia kehilangan hampir dua juta ha hutan setiap tahun. Hal ini juga lah yang kemudian menyebabkan sebagian besar habitat di Indonesia berada di bawah ancaman yang cukup serius. Namun, organisasi lingkungan seringkali dianggap berlebihan apabila menyatakan hutan Indonesia akan mengalami kehancuran dalam waktu dekat. Dalam kasus Indonesia, prediksi musnahnya habitat dan penurunan spesies tidak dibesar-besarkan. Survei terbaru bahkan menyebutkan bahwa tutupan hutan dipterokarpa dataran rendah yang merupakan habitat tropis paling kaya akan lenyap dari Sumatera dan Kalimantan pada tahun 2010 jika kecenderungan ini terus berlanjut tak terkendali (Holmes, 2000).

Secara spesifik, hutan Sumatera menjadi salah satu fokus utama yang ada di Indonesia selain hutan Kalimantan dan Papua. Hal ini disebabkan berdasarkan data dari FAO, pada pertengahan 1990 hutan dataran tinggi Sumatera telah kehilangan rata-rata sepertiga dari daerah alamnya, sedangkan antaradua pertiga dari dan empat perlima dari hutan dataran rendah telah lenyap. Daerah yang tersisa dari hutan pegunungan pada tahun 1982 adalah 3.951.000 Ha atau 69 persen dari daerah alami, dan pada 1996 adalah 3.426.000 Ha atau 60 persen dari luas alam. Hutan cemara

tropis dataran rendah yang tersisa pada tahun 1982 adalah 8.716.000 Ha atau 35 persen dari luas alam, dan pada tahun 1996 adalah 7.961.000 Ha atau 32 persen dari luas alam (FAO / MacKinnon, 1982, MacKinnon, 1997).

Melihat bahwa begitu besar peran hutan tropis demi keberlangsungan makhluk hidup namun di sisi lain ancaman kemusnahannya juga sangat tinggi menjadikan fenomena ini cukup disoroti oleh mata internasional. Gagasan dalam rangka mengintegrasikan REDD+, yakni pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan, serta konservasi dan pengelolaan berkelanjutan dari stok karbon hutan yang ada menjadi sebuah rezim iklim global. Selain itu, juga dilakukan adanya mekanisme operasional REDD+, seperti identifikasi penyebab deforestasi serta memperkirakan tingkat emisi dan serapan karbon hutan melalui kombinasi pengukuran pengintaian jarak jauh dan berbasis daratan (UNFCCC, 2009b).

Menurunkan deforestasi dan degradasi hutan melalui kegiatan REDD+ berarti bahwa semua jasa ekosistem (ketahanan iklim, air, pangan, energi, kesehatan dan penghidupan) yang disediakan oleh hutan alami bagi masyarakat mampu dipertahankan, meskipun tingkat masing-masingnya akan bervariasi sesuai dengan pengelolaan yang berbeda. Tanpa REDD+, beberapa dari jasa-jasa ini dapat hilang, entah dalam kurun waktu jangka pendek, jangka panjang atau mungkin untuk selamanya (Portela dan Rademacher, 2001).

Namun, meskipun deforestasi dan degradasi hutan (termasuk kebakaran hutan) melepaskan sekitar 12-20 persen dari gas emisi rumah kaca global, vegetasi hutan dan tanah masih menjadi tempat penyimpanan karbon yang terbesar (Tabel 1). Kedua faktor penting ini memberikan argumen yang kuat untuk menurunkan deforestasi dan degradasi hutan serta mendorong pengelolaan hutan lestari, sehingga menghasilkan sebuah konservasi keanekaragaman hayati.

Tabel 1. Karbon yang Tersimpan di Hutan (FAO *Ecozones*)

	Hutan hujan tropis	Hutan gambut tropis	Hutan tropis lainnya[1]	Hutan sub-tropis	Hutan iklim sedang lautan	Hutan iklim sedang lainnya[2]	Hutan bakau	Hutan boreal	Hutan boreal ber-gunung	Hutan boreal ber-gambut	Total
Wilayah hutan sekarang (M ha)	1090	44	740	330	30	400	15	730	410	496[6]	4285
Total biomassa di atas dan di bawah permukaan tanah (Mg C/Ha)	145 ± 53	206 ± 100	80 ± 45	53 ± 49	208 ± 131	60 ± 25	218 ± 173	48 ± 24	13 ± 10	7 ± 6	
Karbon tanah[4]	75	200[5]	50	60	80	55	72	272 (est.)[3]	74 (est.)[3]	858 (est.)[3]	
Total karbon (Mg C/Ha)	230	406	130	113	288	115	290	320	320	862	
Presentase karbon atmosfer[7]	32.5	2.3	12.5	4.8	1.1	6.0	0.6	30.3	17.0	55.5	162.6

1. *Termasuk hutan lembab musiman, hutan kering, dan hutan bergunung.*
2. *Hutan benua dan bergunung.*
3. *Dihitung kembali dari Kurz dan Apps (1999) yang memperkirakan bahwa tanah hutan boreal mengandung 85% total karbon boreal dengan menggunakan ukuran 48 Mg/ha per 15%.*
4. *Tanah sampai kedalaman 1 m menggunakan nilai dasar IPCC (2012) kecuali dinyatakan lain.*
5. *Dari: Hirano dkk, kedalaman > 3m.*
6. *Dihitung dari Tarnocai dkk. (2009) untuk total wilayah permafrost terputus-putus permafrost sporadic (yaitu hutan gambut) dan menggunakan kedalaman tanah > 3m.*
7. *Karbon atmosfer = 770 Gt (IPCC 2007).*

Sumber : FAO (2010), Hirano, T. dkk (2012), IPCC (2006), Kurz, W.A., dan M.J. Apps. (1999), Pan Y. dkk. (2013), Pan, Y. dkk. (2011), Nasa (2010)

Tabel di atas memberikan gambaran yang komprehensif tentang total biomassa di atas dan di bawah tanah, karbon tanah, dan jumlah karbon yang tersimpan, serta membandingkan karbon tersimpan dengan presentase karbon di atmosfer. Hal itu menunjukkan bahwa hutan tropis dan subtropis bersama-sama mengandung lebih dari setengah jumlah total karbon yang terkandung di atmosfer, yang menjadi indikasi lebih lanjut mengapa REDD+ sangat penting bagi penyerapan dan penyimpanan karbon.

Tetapi yang masih menjadi pertimbangan yakni terkait pembiayaan pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi itu sendiri. Perkiraan terbaru menunjukkan bahwa demi mempersiapkan dan melaksanakan REDD+ untuk memastikan pengurangan 50 persen emisi hutan dibutuhkan dana berkisar antara 15 hingga 35 miliar dolar AS per tahun (Angelsen, 2009). Dalam hal ini, belum pasti apakah dana untuk REDD+ akan mengambil prinsip '*polluter pays principle'* sepenuhnya ke suatu rekening dan memastikan bahwa kontribusi negara-negara berdasarkan pada akumulasi emisi per kapita. Namun yang pasti, mitigasi perubahan iklim (melalui REDD+ atau strategi lainnya) jelas merupakan kepentingan masyarakat global, akan terasa adil apabila negara-negara maju lah yang memikul bagian yang lebih besar dari biaya yang akan dihasilkan.

Penelusuran mekanisme pendanaan yang inovatif dan tepat pun terus menerus dilakukan hingga pada akhirnya membangkitkan kembali inisiatif *debt-for-nature swap* (yang kini telah dibingkai dalam tujuannya untuk penyimpanan karbon sebagai perlindungan keanekaragaman hayati). *Debt-for-nature swap* merupakan sumber utama dari pendanaan konservasi alam internasional (Pearce, 2007). *Debt-for-nature swap* telah dianggap sebagai *win-win solution* untuk masalah pendanaan konservasi di negara berkembang (Fuller 1989, Hamlin 1989). Gagasan ini muncul pada 1984 oleh Thomas Lovejoy (Wakil Presiden WWF) dan dianggap sebagai alat yang inovatif untuk secara bersamaan mengatasi masalah utang dan degradasi hutan di negara-negara yang dibebani utang. *Debt-for-nature swap* telah menyediakan mekanisme untuk konservasi alam dengan membebaskan atau membatalkan sebagian utang dari negara berkembang ke negara kreditur.

Dalam skema pembatalan utang ini, pemerintah negara debitur memberikan dana perwalian dalam mata uang lokal untuk kegiatan konservasi di negara itu. *Debt-for-nature swap* dapat membantu menyediakan sumber daya untuk mengelola kawasan lindung yang ada, terutama melalui kemitraan lokal yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pengelolaan konservasi (Brandon 1998, Schwartzman 2000). Menurut Reilly (2006), keberhasilan akhir dari *debt-for-nature swap* bergantung pada

rancangan konservasi program yang efektif dan penguatan lembaga-lembaga sipil masyarakat dalam rangka melaksanakan program konservasi jangka panjang.

Di Indonesia, penerapan *Debt-for-nature swap* pun telah diamanatkan oleh TAP MPR RI No. X/MPR/2001. TAP MPR ini menugaskan kepada Presiden sebagai berikut:

> *'Utang Luar Negeri Indonesia wajib dibayar tetapi Pemerintah perlu mengupayakan program restrukturisasi utang luar negeri baik melalui penjadwalan utang (pokok dan bunga), penukaran utang yang relatif mahal dengan utang yang sangat lunak (IDA/International Development Agency), program debt to poverty swap maupun debt to nature swap dalam rangka mengurangi beban APBN*'.

Debt swap juga merupakan bagian dari teks negosiasi untuk KTT Kopenhagen. Meskipun absen dari dokumen keuangan *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) sebelumnya, Indonesia kini telah dimasukkan dalam '*external debt swap*' sebagai sumber pembiayaan selama konsultasi informal UNFCCC di Bonn pada bulan Agustus 2009 (UNFCCC 2009c, hlm. 157).

Salah satu implementasi *Debt-for-nature swap* di Indonesia adalah *Tropical Forest Conservation Action for Sumatera* (TFCA-Sumatera) atau disebut juga Aksi Nyata Konservasi Hutan Tropis Sumatera. Program ini adalah sebuah skema pengalihan utang untuk lingkungan yang dibuat oleh Pemerintah Amerika Serikat dan Pemerintah Indonesia yang ditujukan untuk melestarikan kawasan hutan tropis di Sumatera yang tingkat deforestasinya sangat tinggi. Kesepakatan antara kedua negara dan para pihak yang terlibat (Yayasan KEHATI dan *Conservation International*) ditandatangani pada tanggal 30 Juni 2009 yang bertempat di Manggala Wanabhakti, Jakarta. (Huff, 2009). Pemerintah Amerika Serikat sepakat untuk menghapus utang luar negeri Indonesia sebesar hampir 30 juta dolar AS selama delapan tahun. Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk menyalurkan dana pembayaran utangnya bukan ke Pemerintah Amerika Serikat namun dialihkan untuk mendukung penyediaan dana hibah bagi perlindungan dan perbaikan hutan tropis Indonesia.

Di lain sisi, terlihat jelas bahwa terdapat sejumlah kepentingan Amerika Serikat di dalam kerangka kerjasama ini. Di mana stabilitas dan keamanan Indonesia menjadi penting bagi Amerika Seikat. Hal ini dikarenakan Indonesia merupakan pasar ekonomi terbesar di Asia tenggara, Indonesia juga merupakan negara dengan populasi umat muslim terbanyak di dunia, selain itu Indonesia terletak di tempat yang sangat strategis dalam jalur perdagangan karena sering dilalui oleh kapal dan pesawat dari negaranegara lain, dan Indonesia juga merupakan negara terbesar ketiga yang menganut asas demokrasi. Kemudian, seperti Amerika Serikat, Indonesia juga menjadi sasaran bagi terorisme, sehingga hal ini menjadi kunci bagi Amerika Serikat untuk memasuki Asia Tenggara untuk kerjasama melawan jaringan terorisme global.

Selain itu dengan membantu Indonesia untuk mengkonservasi hutannya maka Amerika Serikat secara tidak langsung telah ikut mengkonservasi hutan. Dampak dari konservasi hutan ini nantinya adalah mengurangi tingkat emisi gas karbon di dunia. Dengan begitu maka Amerika Serikat akan mendapatkan citra yang baik di mata dunia karena menunjukkan kepeduliannya pada lingkungan. Karena Indonesia mempunyai hutan yang luas maka Indonesia mempunyai pengaruh dalam lingkungan di dunia, sehingga pelestariannya menjadi prioritas dalam lingkungan global.Amerika Serikat membantu Indonesia dalam konservasi dan pemanfaatan secara berkelanjutan sumber daya alam yang dimilikinya terkait erat dengan kepentingan Amerika Serikat dalam mempererat hubungan kerjasama bilateral Amerika Serikat dan kepentingan kebijakan luar negeri Amerika Serikat di Asia.

Alasan penulis mengambil tema penelitian ini adalah karena program TFCA-Sumatera ini hadir sebagai salah satu solusi dalam konservasi hutan tropis dan perlindungan keanekaragaman hayati Indonesia khususnya hutan tropis Sumatera dengan skema pendanaan yang pertama kalinya dilakukan di Indonesia yakni dengan menggunakan skema *debt-for-nature swap* yang merupakan skema pengalihan utang untuk lingkungan dalam jumlah terbesar yang dibuat Amerika Serikat dalam program TFCA dengan negara-negara berkembang lainnya. Namun, dalam penelitian ini fokus penulis berada pada implementasi dari konservasi hutannya itu sendiri dan tidak akan membahas jauh terkait dengan penghapusan utang.

Untuk membatasi pembahasan implementasi program TFCA-Sumatera ini, fokus penelitian diawali pada tahun 2010 dan diakhiri pada 2014. Hal ini dikarenakan tahun 2010 merupakan tahun awal pelaksanaan program TFCA dan diakhiri pada tahun 2014 yang mana juga menjadi rentan tahun pencapaian yang signifikan pada pengimplementasian visi misi program TFCA-Sumatera yang tertera di Rencana Strategis (RENSTRA) 2010-2015.

I.2 Rumusan Masalah

Besarnya peran hutan tropis Indonesia dalam menjaga stabilitas iklim lokal maupun global dan sebagai 'rumah' bagi keberlangsungan makhluk hidup namun kini semakin terancam musnah karena tingkat deforestasi dan degradasi yang kian meningkat menjadikan fenomena ini menjadi sorotan masyarakat internasional. Amerika Serikat dan Indonesia dalam programnya *Tropical Forest Conservation Action for Sumatera* (TFCA-Sumatera) membuat suatu kesepakatan dalam upayanya melakukan konservasi, perlindungan, restorasi dan pemanfaatan sumberdaya hutan tropis di Pulau Sumatera.

Berangkat dari studi kasus tersebut, penulis ingin melihat seberapa jauh program ini dapat terimplementasi dengan baik, sehingga fokus penelitian ini adalah dengan mengangkat pertanyaan mengenai *"Bagaimana implementasi program Tropical Forest Conservation Action Sumatera antara Amerika Serikat dan Indonesia tahun 2010 – 2014?"*

I.3 Tujuan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, tujuan yang ingin penulis capai, yaitu:

a. Untuk mengetahui lebih dalam potensi yang terkandung di dalam hutan tropis Sumatera.
b. Untuk menganalisis seberapa jauh laju deforestasi yang kian mengancam hutan tropis Indonesia khususnya Sumatera.

c. Untuk menganalisis pengimplementasian program TFCA-Sumatera dalam rangka mengatasi permasalahan hutan tropis serta demi melindungi keanekaragaman hayati Sumatera yang kian terancam punah.

I.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat, diantaranya:

a. Manfaat Praktis :

   Memberikan pemahaman lebih mendalam bagaimana implementasi dari kerjasama antara Amerika Serikat dan Indonesia melalui program TFCA-Sumatera mampu menjadi sebuah upaya alternatif yang mumpuni guna mengatasi permasalahan hutan tropis Indonesia khususnya Sumatera yang kian mengalami kerusakan.

b. Manfaat Akademis :

   Memberikan informasi dan data yang lebih jelas di dalam Program Studi Ilmu Hubungan Internasional terkait dengan kesepakatan Amerika Serikat dan Indonesia dalam rangka melakukan konservasi hutan tropis Sumatera dengan skema pendanaan *debt-for-nature swap* atau pengalihan utang untuk lingkungan.

I.5 Tinjauan Pustaka

Dalam sebuah penelitian yang berjudul ***Debt-for-Nature Initiatives and the Tropical Forest Conservation Act: Status and Implementation*** yang ditulis oleh Pervaze A. Sheikh (*Congressional Research Service*, 2010) membahas ide awal tercetusnya DNS TFCA hingga kini telah terimplementasi di beberapa negara berkembang di dunia. Pada akhir tahun 1980-an, utang luar negeri yang kian meningkat dan sumber daya alam yang terdegradasi di negara-negara berkembang akhirnya mengarah kepada sebuah inisiatif DNS.

DNS adalah sebuah inisiatif atau skema restrukturisasi utang luar negeri, di mana negara kreditur ‘membeli’ sebagian dari utang negara berkembang dengan

menggunakan mata uang lokal yang digunakan untuk mendukung program konservasi di negara debitur. Skema DNS ini diuraikan dalam *Enterprise for the Americas Initiative* (EAI) yang kemudian diperluas dengan program *Tropical Forest Conservation Action* (TFCA) agar negara-negara di seluruh dunia yang memiliki hutan tropis ikut berperan.

Dalam program ini, utang dapat direstrukturisasi apabila telah memenuhi syarat dan ketentuan sebuah negara debitur, dan dana yang dihasilkan dari transaksi tersebut digunakan untuk mendukung program pelestarian hutan tropis di negara debitur. Skema DNS umumnya dipandang sebagai sebuah keberhasilan oleh organisasi konservasi dan negara debitur karena dana yang dihasilkan digunakan untuk upaya konservasi.

Program TFCA yang belum lama ini terimplementasi yaitu TFCA Peru. Seperti yang dijelaskan dalam karya yang berjudul ***Debt-for-Nature Swaps in* Action:** ***Two Case Studies in Peru*** yang ditulis oleh Catherine Kilbane Gockel dan Leslie C. Gray (Ecology and Society, 2011). Karya tersebut fokus pada dua studi kasus besar yang mewakili TFCA Peru dalam hal pendanaan dan fokus proyek primer, yaitu proyek ProNaturaleza di Cagar Alam Nasional Pacaya Samiria serta gabungan dari lima proyek yang berbeda yang bertujuan untuk mengurangi pembalakan liar di dalam dan sekitar Taman Nasional Alto Purus.

Konservasi terpadu jangka panjang dan pengembangan proyek di Cagar Alam Nasional Pacaya Samiria, yang telah dilaksanakan oleh mitra organisasi *The Nature Conservacy,* ProNaturaleza. Proyek ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan para penduduk lokal. Dana yang diberikan untuk proyek Cagar Alam Nasional Pacaya Samiria sejumlah 3,4 juta dolar AS selama 12 tahun, yang merupakan sepertiga dari total dana TFCA Peru. Selain itu, proyek TFCA di Taman Nasional Alto Purus mampu membangun penduduk lokal untuk mengelola sumber daya, melatih masyarakat setempat, memberi pengalaman yang berharga dan meningkatkan kapasitas lokal di daerah terpencil di wilayah Peru.

Di Indonesia sendiri, kerangka kerjasama konservasi hutan tropis antara Amerika Serikat dan Indonesia menjadi sebuah hal yang cukup menarik perhatian.

Banyak pihak yang justru mengkritisi adanya kepentingan AS dibalik niat baiknya memberikan bantuan untuk restrukturisasi utang luar negeri Indonesia yang dikonversikan ke dalam program lingkungan. Misalnya saja pada karya tulis yang berjudul **Kepentingan Amerika Serikat dalam Program *Debt for Nature Swap* (DNS) di Indonesia tahun 2009-2013** yang ditulis oleh Nurrinawati (Universitas Riau, 2014).

Dalam karya tersebut Nurrinawati selaku penulis berargumen bahwa kepentingan Amerika Serikat melakukan program *Debt for Nature Swap* di Indonesia dikarenakan Indonesia merupakan pasar ekonomi terbesar di Asia tenggara, selain itu Indonesia terletak di tempat yang sangat strategis dalam jalur perdagangan karena sering dilalui oleh kapal dan pesawat dari negara-negara lain, dan Indonesia juga merupakan negara terbesar ketiga yang menganut asas demokrasi.

Dalam sisi keamanan, Indonesia juga menjadi sasaran bagi terorisme, sehingga hal ini menjadi kunci bagi Amerika Serikat untuk memasuki Asia Tenggara untuk berkerjasama melawan jaringan terorisme global. Kedudukan Indonesia sebagai negera keempat dengan penduduk terbanyak dengan segala kekayaan alamnya yang bersumber dari hutan, terumbu karang, laut, sumber bahan bakar fosil, dan sumber daya mineral membuat ketertarikan sendiri bagi Amerika Serikat.

Selain itu, krisis ekonomi yang dialami Indonesia telah memunculkan tekanan-tekanan baru terhadap ancaman dan gangguan bagi keutuhan dan fungsi alam. Kebutuhan dana yang seharusnya diberikan untuk alam dan lingkungan seakan sulit diimbangi oleh pemerintah mengingat banyaknya kebutuhan dana untuk menyediakan subsidi kepada masyarakat dalam hal pembangunan. Selain itu, melihat dampak dari konservasi hutan yang nantinya akan dapat mengurangi tingkat emisi gas karbon di dunia, dengan demikian Amerika Serikat sebagai negara maju yang memberikan bantuan akan mendapatkan citra yang baik di mata dunia karena menunjukkan kepeduliannya pada lingkungan.

I.6 Kerangka Pemikiran

I.6.1 Kerjasama Internasional

Kerjasama internasional adalah hubungan antar bangsa yang memiliki tujuan berlandaskan kepentingan nasional. Kerjasama internasional terdiri dari seperangkat aturan, prinsip-prinsip, norma-norma, dan prosedur pembuat keputusan yang mengatur jalannya rezim internasional (Martin 2007, hlm. 11). Selain itu, negara-negara yang melakukan kerjasama internasional mempunyai tujuan bersama atau kepentingan bersama, hal ini dikarenakan ketidakberadaan kepentingan bersama di dalam sebuah kerjasama merupakan sesuatu hal yang sangat mustahil (Keohanne 1989, hlm. 3).

Menurut James E. Dougherty dan Robert L. Pfaltzgraff (1997), kerjasama merupakan hubungan-hubungan yang tidak didasarkan oleh unsur paksaan/kekerasan dan disahkan secara hukum. Kerjasama dapat terjadi akibat adanya komitmen individu atau negara untuk mendapatkan kesejahteraan kolektif. Dalam upaya untuk mendapatkan kesejahteraan tersebut, negara lebih cenderung untuk melakukan kerjasama daripada dengan usaha sendiri atau persaingan. Selain itu dalam *palgrave advances in environmental international politics*, dikatakan bahwa "politik lingkungan internasional dalam kerjasama internasional adalah ketergantungan antar aktor akan membuat mereka melakukan kerjasama untuk menghadapi ancaman yang akan membahayakan kepentingan nasional (Betsill 2006, hlm. 63).

Terdapat beberapa faktor yang mendorong terjadinya kerjasama internasional (Kartasasmita 1997, hlm. 19), yang pertama yaitu kemajuan teknologi yang menyebabkan semakin mudahnya hubungan yang dapat dilakukan negara sehingga meningkatkan ketergantungan antara satu dengan yang lainnya. Kedua, kemajuan dan perkembangan ekonomi mempengaruhi kesejahteraan bangsa dan negara. Kesejahteraan suatu negara akan membawa pengaruh terhadap negara lainnya. Ketiga, perubahan sifat peperangan di mana terdapat suatu keinginan bersama untuk saling melindungi dan membela diri dalam bentuk kerjasama internasional. Dan keempat, adanya kesadaran dan keinginan untuk bernegosiasi yang merupakan salah satu bentuk metode dalam kerjasama yang dilandasi atas dasar bahwa dengan

bernegosiasi akan memudahkan dalam memecahkan berbagai permasalahan yang sedang dihadapi.

Kerjasama yang dilakukan oleh Indonesia dan Amerika Serikat merupakan salah satu bentuk kerjasama internasional. Kerjasama internasional merupakan suatu keharusan sebagai akibat dari bertambah kompleksnya hubungan antar manusia dalam masyarakat internasional. Terbentuknya kerjasama internasional disebabkan oleh berbagai aspek kehidupan dalam dunia internasional seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, lingkungan hidup dan pertahanan keamanan. Hal tersebut telah menyebabkan negara-negara di dunia bersepakat untuk membentuk suatu kerjasama internasional (Dougherty & Pfaltzgraff 1997, hlm. 419).

1.6.2 REDD+

REDD+ merupakan pendekatan yang diadopsi oleh Konvensi Kerangka Kerja Perubahan Iklim PBB (UNFCCC) dalam rangka menurunkan emisi gas rumah kaca dari hutan. REDD+ merupakan singkatan dari reduksi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan di negara-negara berkembang, ditambah dengan konservasi, pengelolaan hutan lestari dan peningkatan stok karbon hutan (UNFCCC, 2010). Apabila diupayakan secara sistematis, REDD+ akan memberikan momentum baru dan pendanaan baru dalam upaya pelestarian hutan dunia. REDD+ telah mulai memberikan hasil penting karena menarik lebih banyak perhatian dunia pada konservasi hutan tropis, pemantauan kondisi hutan, dan kontribusi dari masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar hutan.

Deforestasi dan degradasi hutan adalah dua penyebab emisi rumah kaca antropogenik mengikuti pembakaran bahan bakar fosil, yang terhitung lebih dari 17 persen emisi karbondioksida di dunia (IPCC 2007). Karena itu, deforestasi dan degradasi hutan telah menjadi isu penting mengenai mitigasi perubahan iklim, disorot dalam panel antar pemerintah tentang Laporan Evaluasi Keempat *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) pada tahun 2007. Sekitar 75 persen emisi dari deforestasi dan degradasi hutan tropis berasal dari negara-negara berkembang yang memiliki luas hutan tropis terbesar, termasuk Brasil, Republik Demokratik Kongo

dan Indonesia (IPCC 2007). Reduksi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (REDD+) bertujuan untuk memitigasi perubahan iklim dengan mengurangi tutupan hutan tropis yang hilang akibat degradasi hutan.

Degradasi hutan telah ditekankan dalam komunitas kehutanan internasional, termasuk *United Nations Forum on Forests* (UNFF), dan merupakan target *Convention on Biological Diversity* (CBD) pada 2010 (Simula, 2009). Definisi degradasi hutan cukup bervariasi pada masing-masing kalangan masyarakat kehutanan global (Fuller 2006), sebuah progres yang begitu besar di mana sejumlah langkah telah dibuat dalam rangka mendukung pemantauan tujuan REDD+. Namun, kurangnya definisi universal degradasi hutan menyebabkan komplikasi ketika proyek REDD+ akan diimplementasikan (Sasaki dan Putz 2009). Memang, mengukur degradasi hutan lebih sulit dibandingkan dengan deforestasi, hal ini dikarenakan deforestasi menggambarkan konversi penggunaan lahan secara permanen, sementara degradasi hutan tidak mewakili perubahan penggunaan lahan dan hasilnya masih berupa tutupan lahan hutan (FAO 2004, 2007).

REDD+ dirancang terutama untuk negara-negara berkembang yang hutannya terancam, tetapi ternyata negara-negara yang lebih kaya dan negara-negara yang ekonominya tengah bertransisi juga dapat memperoleh manfaat, termasuk beberapa pendekatan REDD+, seperti penggunaan bahan bakar yang lebih bersih, mendorong produksi rendah karbon oleh sektor swasta, mengurangi emisi lahan/pertanian dan meningkatkan efisiensi sumber daya. Singkatnya, REDD+ merupakan titik masuk (*entry point)* untuk evaluasi yang lebih kompleks mengenai jalur pembangunan rendah karbon yang akan memperbesar kemungkinan tata kelola lahan yang berkelanjutan.

1.6.3 *Debt-for-nature Swap*

Dengan semakin kacau dan tidak stabilnya lingkungan politik dan ekonomi di dunia ketiga, banyak orang di dunia pertama menganggap bahwa terdapat hubungan antara lingkungan dan utang, mereka juga mengakui bahwa sebagian besar dari keanekaragaman hayati dunia terkandung di dalam negara-negara yang juga

menghadapi beban utang luar negeri yang besar. Dengan adanya anggapan seperti ini serta keberadaan *debt-for-equity swap* (di mana utang dibatalkan dalam bentuk pertukaran untuk ekuitas pada bisnis) dan *Brady Plan* Amerika Serikat untuk menyelamatkan Amerika Latin dari krisis utang pada 1980-an, lahirlah sebuah gagasan *debt-for-nature swap*. Pengenalan *debt-for-nature swap* pun sejalan dengan kian berkembangnya minat di seluruh dunia dalam masalah konservasi di tahun 1980-an (Hansen, 1989). Thomas E. Lovejoy, eksekutif Wakil Presiden World Wildlife Fund (WWF) diakui sebagai orang pertama yang mengusulkan ide *debt-for-nature swap* pada tahun 1984.

Debt Swap merupakan pertukaran atau konversi utang baik dalam bentuk perjanjian pinjaman maupun surat berharga dengan menggunakan kontrak utang yang baru (Statistik Utang Luar Negeri Indonesia 2014, hlm. ix-xvi). Sedangkan menurut Moye (2001, hlm. 1), *Debt Swap* merupakan program pengurangan Utang Luar Negeri yang didasarkan pada rasa sukarela dari negara kreditur untuk membuat suatu perjanjian utang yang baru dengan negara debitur. Dalam skema *Debt Swap* terdapat suatu bentuk penjualan utang oleh negara kreditur kepada investor (organisasi non-profit) yang membelinya dengan potongan harga dan melakukan pertukaran atau konversi utang tersebut dengan negara debitur. Pertukaran atau konversi utang tersebut digunakan untuk mendanai program-program pembangunan negara debitur dengan menggunakan mata uang lokal (Ruiz 2007, hlm. 6)

Pada skema DNS ini, Utang Luar Negeri (ULN) yang akan terhapus dapat dikonversi ke dalam mata uang lokal. Dana tersebut nantinya akan digunakan untuk program pelestarian dan perlindungan sumber daya alam dan lingkungan. Organisasi yang bergerak di bidang lingkungan hidup akan membeli utang dari *Export Credit Agency* (ECA), selanjutnya organisasi tersebut akan mengadakan negosiasi dengan negara debitur (Moye 2001, hlm. 16). Sejak pertama dimulai pada tahun 1987, skema DNS telah memberikan keuntungan bagi 30 negara. Organisasi non-pemerintah yang terlibat dalam *debt swap* ini antara lain *Conservation International*, *The Nature Conservancy*, dan *The World Wildlife Fund* (WWF). (Moye 2001, hlm 17).

Kerjasama antara Amerika Serikat dan Indonesia ini berada dalam skema *debt-for-nature swap.* Indonesia melakukan pembayaran sejumlah utang luar negeri yang telah disepakati ke Amerika Serikat, kemudian Amerika Serikat menerima pembayaran tersebut dan sejumlah utang tersebut digunakan untuk mendanai konservasi hutan tropis di negara penerima yakni Indonesia, dengan berfokus pada wilayah konservasi yang kemudian didukung dengan dokumen yang sesuai dengan komitmen yang dituangkan dalam program *Tropical Forest Conservation Action.*

Namun demikian, ada syarat-syarat yang diminta dari pihak Amerika Serikat. Dalam hal ini antara lain ada keterlibatan dari pihak *swap partner* yakni CI (Conservation International) dan Yayasan KEHATI. CI sebagai NGO yang dipercaya Pemerintah Amerika Serikat dan Yayasan KEHATI dipercaya sebagai wakil Pemerintah Indonesia. Sebagai payung hukum dituangkan dalam dokumen yang ditandatangani dalam bentuk *Forest Conservation Act* (FCA) sebagai dasar program TFCA-Sumatera.

I.7 Alur Pemikiran

I.8 Metode Penelitian

Metodologi penelitian adalah suatu teknik atau cara dalam mencari, memperoleh, mengumpulkan atau mencatat data, baik berupa data primer maupun data sekunder yang digunakan untuk keperluan menyusun suatu karya ilmiah dan kemudian menganalisa faktor-faktor yang berhubungan dengan pokok-pokok permasalahan sehingga akan terdapat suatu kebenaran data-data yang akan diperoleh.

I.8.1 Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif, di mana penulis berupaya menjawab pertanyaan penelitian dengan menggambarkan dan menganalisa secara sistematis dan faktual pada peristiwa yang terjadi berdasarkan fakta-fakta yang didapatkan selama proses penelitian. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang merupakan suatu pemahaman yang berdasarkan pada fenomena sosial dan masalah manusia. Dalam hal ini, penulis memusatkan penelitian yang diteliti khususnya pada implementasi program TFCA-Sumatera antara Amerika Serikat dan Indonesia tahun 2010-2014.

I.8.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder. Di mana dalam data primer, penulis mengumpulkan data dengan cara melakukan wawancara dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Sedangkan pada data sekunder penulis memperoleh dan mengumpulkan data melalui sumber-sumber yang telah ada sebelumnya. Pengumpulan data diambil dari beberapa dokumen untuk lebih memahami kerjasama Amerika Seikat dan Indonesia terkait program TFCA-Sumatera, yakni berupa buku-buku, literatur, jurnal-jurnal, surat kabar, dan bahan pendukung lainnya yang berguna sebagai data pelengkap dari data primer yang telah ada. Diharapkan dengan adanya wawancara dan studi kepustakaan ini dapat membantu analisa penelitian dalam mengupas dan membahas lebih dalam terkait implementasi program TFCA-Sumatera antara Amerika Serikat dan Indonesia.

I.8.3 Teknik Analisis Data

Pembahasan dalam penelitian ini dibatasi oleh ruang lingkup antar aktor yang terlibat. Dalam penelitian ini terdapat peran *state actor* yakni Amerika Serikat yang diwakili oleh USAID dan Indonesia yang diwakili oleh Kementerian Kehutanan, serta peran *non-state actor* yakni *Conservation International* dan Yayasan KEHATI. Penelitian ini bermula dari pembahasan mengenai besarnya peran hutan tropis Sumatera bagi kestabilan iklim lokal dan global namun di sisi lain tekanan terhadap sumberdaya alam hutan terus meningkat hingga terjadi kerusakan yang cukup tinggi dan hampir tidak terkendali sejalan dengan pertumbuhan penduduk, tuntutan pertumbuhan ekonomi, dan lemahnya sistem pengelolaan hutan di Indonesia.

Kondisi tersebut menuntut negara maju dalam hal ini Amerika Serikat melakukan aksi nyata dalam proses konservasi hutan di kawasan Indonesia khususnya Sumatera. Kesepakatan kerjasama pengalihan utang luar negeri yang ditujukan untuk konservasi hutan dan lingkungan melalui program TFCA-Sumatera akhirnya resmi ditandatangani pada tahun 2009 oleh Amerika Serikat dan Indonesia. Dengan demikian untuk menunjang jawaban dari pertanyaan penelitian, penulis memfokuskan penelitian ini melalui teori Kerjasama Internasional, konsep REDD+, dan konsep *Debt-for-nature Swap*.

I.9 Sistematika Penulisan

Dalam rangka memberikan pemahaman mengenai implementasi program TFCA-Sumatera dalam kerangka kerjasama antara Amerika Serikat dan Indonesia secara menyeluruh, penulis membagi penelitian ini ke dalam 4 (empat) bab di mana dalam setiap bab terdapat sub bab yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Bab-bab tersebut diantaranya:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang yang berkaitan dengan permasalahan yang menjadi topik penulisan, perumusan masalah yang akan dibahas, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka yang berguna

bagi penulis sebagai perbandingan atas karya ilmiah yang telah dibuat sebelumnya dan juga dapat menjadi referensi penulis, kerangka pemikiran yang digunakan penulis untuk membantu penulis dalam menjawab dan menjadi alat untuk mengupas permasalahan yang penulis angkat, alur pemikiran yang menjadi gambaran singkat terkait arah penulisan pada skripsi ini, metode penelitian yang penulis gunakan dalam mengumpulkan dan menganalisis data, dan yang terakhir yakni sistematika penulisan.

BAB II POTENSI HUTAN TROPIS SUMATERA: KERJASAMA AMERIKA SERIKAT - INDONESIA

Bab ini akan menjelaskan mengenai isu perubahan iklim yang telah diangkat menjadi isu global dan cukup mendapat perhatian lebih dari negara-negara di berbagai belahan dunia. Pertama penulis akan menjelaskan bagaimana kondisi hutan dan keanekaragaman hayati Indonesia dan selanjutnya akan secara fokus membahas potensi hutan dan keanekaragaman hayati Sumatera serta laju deforestasi dari hutan tropis Sumatera yang semakin parah. Menanggapi hal tersebut, pada sub-bab selanjutnya penulis membahas terkait upaya Amerika Serikat sebagai negara adidaya yang menaruh perhatian besar pada permasalahan hutan di dunia khususnya Indonesia, yang selanjutnya berujung pada kerjasama dalam program TFCA-Sumatera.

BAB III IMPLEMENTASI PROGRAM TFCA-SUMATERA 2010-2014

Bab ini akan menjelaskan bagaimana implementasi program TFCA-Sumatera di Indonesia khususnya di Sumatera. Selain itu juga bab ini akan membahas sejauh mana hasil yang didapat dari pelaksanaan program yang telah dilakukan oleh TFCA-Sumatera di Indonesia serta hambatan dan tantangan apa saja yang dihadapi mulai dari kebijakan dan institusi terkait konservasi, perlindungan pada bentang alam dan

spesies, dan keterlibatan Pemerintah daerah, LSM serta sektor swasta terhadap konservasi pada program TFCA-Sumatera tersebut.

BAB IV PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir dalam penulisan ini. Berisikan kesimpulan dari apa yang telah penulis bahas dalam tiga bab sebelumnya untuk menjawab pertanyaan penelitian secara lebih terfokus. Kemudian bab ini juga berisikan saran-saran atas hasil penelitian yang penulis dapatkan.

UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAKARTA