

**KERJASAMA INDONESIA-UNI EROPA DALAM
MENGOPTIMALKAN IMPLEMENTASI *REDUCING EMISSIONS
FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION (REDD+)*:
STUDI KASUS HUTAN ULU MASEN ACEH TAHUN 2013-2017**

Suwarti Sari & Mira Puspa Nirmala

Abstrak

Praktik pembalakan liar merupakan salah satu permasalahan yang menjadi fokus bagi sektor kehutanan Indonesia. Upaya untuk mengatasi laju deforestasi dan degradasi hutan yang semakin meningkat, Indonesia berpartisipasi dalam program REDD+ dan menjalin kerjasama dengan Uni Eropa dalam kerangka FLEGT-VPA. Upaya-upaya tersebut merupakan bentuk komitmen pelestarian hutan dan kerjasama perdagangan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui signifikansi kerjasama FLEGT-VPA dalam mengoptimalkan implementasi program REDD+ dengan studi kasus Hutan Ulu Masen Aceh. Penelitian ini menggunakan pendekatan liberalisme, teori ekonomi politik lingkungan global, konsep multi-level governance serta eco-labelling. Hasil penelitian akan dipaparkan mengenai interaksi kedua kerjasama dan signifikansi kerjasama FLEGT-VPA yang belum sepenuhnya mengoptimalkan program REDD+.

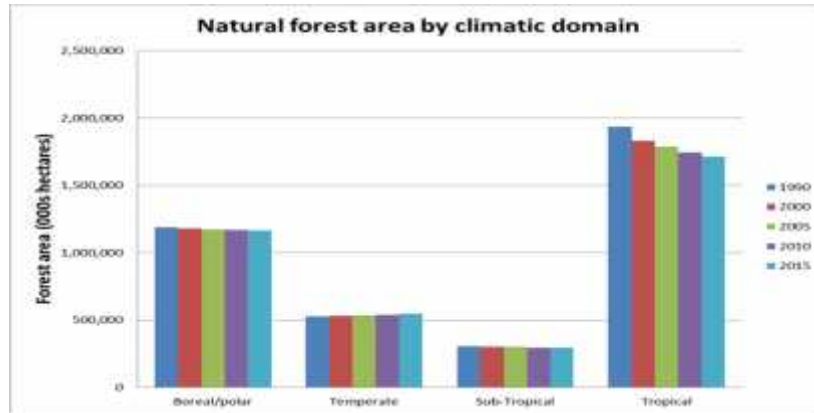
Kata Kunci: *Multi-Level Governance, FLEGT-VPA, Reducing Emissions REDD+, Eco-Labelling.*

Pendahuluan

Permasalahan kerusakan lingkungan dan perubahan iklim telah menjadi salah satu isu global yang kompleks karena melibatkan berbagai aktor dan akan berdampak pada aspek ekonomi, sosial, politik, dan lainnya baik bagi negara hingga individu. Salah satu permasalahan lingkungan yang perlu disoroti salah satunya mengenai deforestasi dan degradasi hutan di dunia karena berkontribusi terhadap emisi gas rumah kaca dan pemanasan global. Permasalahan hutan dapat berkontribusi terhadap emisi pemanasan global karena ketika pohon ditebang, dibakar, atau dibiarkan membusuk,

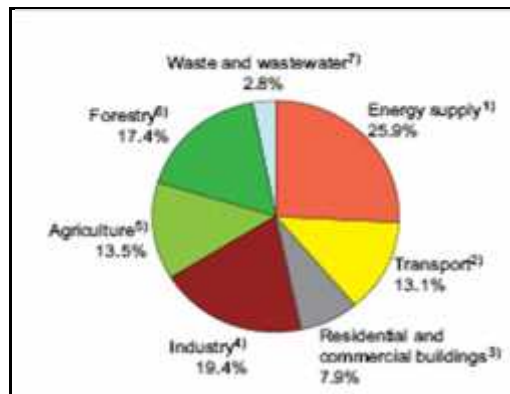
maka karbon yang disimpan oleh pohon akan dilepaskan ke udara sebagai karbon dioksida (Union of Concerned Scientist, 2012). Berdasarkan data, deforestasi hutan tropis menyumbang hampir 20% dari total emisi global atau seperlima emisi global karena hutan tropis setiap tahunnya selalu mengalami penyusutan luas:

Gambar 1 Kawasan Hutan Alami Berdasarkan Domain Iklim



Sumber: The Conversation, “Forest Loss has Halved in Past 30 Years Latest Global Update Shows”

Gambar 2 Sektor Penyumbang Emisi Gas Rumah Kaca Global



Sumber: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

Kondisi hutan Indonesia mengacu pada data dari Kementerian Kehutanan Republik Indonesia mengatakan 1,1 juta hektar atau 2% dari hutan Indonesia menyusut tiap tahunnya, dari 130 juta hektar hutan yang tersisa, 42 juta hektar diantaranya habis ditebang (WWF, 2016). Ancaman terbesar bagi hutan Indonesia menurut WWF adalah penebangan liar, alih

fungsi hutan menjadi perkebunan, kebakaran hutan dan eksploitasi hutan secara tidak lestari baik untuk pemukiman, industri maupun perambahan. Hutan yang menjadi fokus dalam tulisan ini adalah Hutan Ulu Masen di Aceh, dikarenakan hutan ini kaya akan pohon kayu keras tropis yang mahal baik untuk pasar dalam negeri ataupun pasar internasional. Hutan tersebut merupakan sebuah kawasan hutan konservasi yang menjadi bagian dari Hutan Warisan Seulawah dan Ulu Masen di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Menurut data dari WALHI Aceh, laju kerusakan hutan Aceh sejak 2013 terus mengalami penurunan dengan kisaran penurunan luas sebanyak 290 juta hectare (WALHI Aceh, 2016). Di sisi lain data yang dikeluarkan Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) Aceh dalam Rancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Aceh 2016 menunjukkan luas hutan Aceh yang hilang hanya seluas enam ribu hektare. Bila permasalahan hutan ini tidak segera diatasi, maka akan meningkatkan emisi global, memperburuk pemanasan global serta menimbulkan masalah dalam berbagai dimensi.

Dalam jurnal yang ditulis oleh Andrea Prisca (2016), dibahas mengenai bagaimana masalah lingkungan mendorong makin kuatnya interdependensi antar aktor yang terikat sistem ekologi yang sama. Namun, hal tersebut menimbulkan masalah baru, dikarenakan banyaknya program yang digagas justru mendorong terjadinya *overlap* antar program. Belum lagi di *level* nasional, adanya otonomi daerah menyebabkan sulitnya untuk mengkoordinasikan dan mensinergiskan kebijakan di *level* nasional dengan program di tingkat internasional. Permasalahan tersebut menimbulkan pertanyaan terkait perlunya menemukan mekanisme baru terkait tata kelola masalah lingkungan. Implementasi REDD+ adalah sebuah proses mekanisme berjenjang dan multi-dimensional. Dengan demikian, proses ini melibatkan berbagai macam regulasi dan aktor di berbagai *level* yang memiliki agenda dan kepentingan masing-masing. Dalam implementasi REDD+ di Ulu Masen ditemukan beberapa masalah yang menyebabkan gagalnya sinergi

pengadopsian regulasi dalam pelaksanaan REDD+. Masalah ini muncul karena dalam hubungan antar para pemangku kepentingan dalam mencapai target kolektif disertai dengan pertentangan atau konflik kepentingan. Kegagalan implementasi REDD+ di Aceh menurut peneliti terjadi karena terdapat tumpang tindih regulasi di tingkat nasional dan internasional. Selain itu kurangnya pertimbangan kondisi dan kearifan lokal menyebabkan program REDD+ gagal diimplementasikan.

Fenomena tersebut menunjukkan pentingnya upaya tata kelola dan reformasi sektor kehutanan di tingkat internasional, nasional, bahkan lokal bagi Indonesia khususnya di Hutan Ulu Masen Aceh untuk diteliti. Secara umum penelitian ini dilakukan untuk menganalisis saling keterkaitan lisensi FLEGT-VPA dengan program REDD+ yang menjadi alasan dilakukannya kerjasama antara Indonesia dan Uni Eropa. Indikator yang digunakan oleh peneliti adalah kondisi Hutan Aceh sebelum dan sesudah lisensi FLEGT-VPA dilaksanakan.

Kerangka Pemikiran

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan liberalisme, terdapat beberapa asumsi dari liberalisme (Viotti dan Kauppi, 2013). Pertama, aktor negara atau non negara termasuk aktor transnasional adalah entitas yang sama-sama penting dalam politik global. Kedua, pola interdependensi atau saling ketergantungan antara aktor negara dan non negara memiliki dampak yang signifikan dalam mempengaruhi perilaku negara. Ketiga, isu atau agenda dari politik internasional tidak hanya sebatas masalah keamanan militer tetapi lebih jauh mencakup masalah ekonomi, sosial dan lingkungan. Keempat, distribusi *power* dalam situasi anarki liberal menggunakan aspek “*inside-out*” dimana *state-society* dan individu dapat mempengaruhi pola hubungan internasional juga *outcome* dari hubungan tersebut. Kelima, liberalisme melihat bahwa kerjasama dalam periode damai

peranannya dipegang oleh organisasi internasional dan berfokus pada analisis integrasi regional dan interdependensi. Asumsi-asumsi tersebut relevan dengan penelitian ini, di mana Uni Eropa dan Indonesia saling berinteraksi dalam merumuskan sebuah mekanisme tata kelola hutan dalam sebuah kerangka program kerjasama untuk mengoptimalkan program REDD+.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori ekonomi politik lingkungan global. Dalam teori ini, terdapat beberapa pandangan yang menjelaskan fenomena permasalahan lingkungan yang dikaitkan dengan aspek ekonomi dan politik, diantaranya: Pasar liberal (*Liberal market*), Institusionalis (*Institutionalists*), *Bioenvironmentalists*, dan *Social Green* (Clapp dan Dauvergne, 2005). Peneliti berfokus pada pandangan pasar liberal dan institusionalis. Pasar liberal memandang bahwa pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita yang tinggi adalah hal esensial bagi kelestarian lingkungan karena mendorong kesadaran politik dan kapasitas ekonomi untuk meningkatkan kondisi lingkungan. Kunci penting dalam mengatasi permasalahan lingkungan adalah dengan mendorong pertumbuhan ekonomi dan membuat kebijakan-kebijakan dan aturan. Contohnya aturan pajak lingkungan untuk menanggulangi kegagalan pasar atau melalui pasar lingkungan inovatif seperti skema global jual-beli emisi karbon serta manajemen lingkungan dengan hanya memperjual-belikan kayu dari sumber yang mendukung keberlangsungan lingkungan.

Pandangan kedua berasal yaitu institusionalis, berasumsi bahwa perlu dibentuknya suatu institusi dan norma global. Hal ini didasarkan pada asumsi dasar dari pandangan ini yaitu sumber dari degradasi lingkungan karena kurangnya kerjasama di tingkat global. Oleh sebab itu solusi yang ditawarkan adalah peningkatan kerjasama dalam kerangka organisasi atau rezim internasional untuk menjaga kelestarian lingkungan. Hal ini dikarenakan, institusi semacam itu memiliki akses krusial untuk dilakukannya transfer teknologi dan bantuan bagi negara-negara yang secara ekonomi tidak memiliki

kapasitas mencukupi dalam mengatasi permasalahan lingkungan (Haas, 1993). Ditekankan pula perlunya kebijakan ekonomi global yang mampu meningkatkan standar hidup sekaligus menjaga kelestarian lingkungan (Neumayer, 2001). Kebijakan ini termasuk kontrol di seluruh *level* pemerintahan (lokal, nasional, global), sehingga meningkatkan keuntungan ekonomi dan mengurangi dampak negatif yang mungkin terjadi. Permasalahan lingkungan dapat diatasi manakala terdapat institusi yang mampu menginternalisasikan prinsip-prinsip pertumbuhan berkelanjutan pada proses pembuatan keputusan yang dilakukan oleh berbagai pemangku kepentingan.

Konsep-konsep yang digunakan diantaranya, konsep *multi-level governance* yang digunakan untuk menganalisis hubungan antar para pemangku kepentingan yang terlibat dalam kerjasama Indonesia dan Uni Eropa. Konsep selanjutnya adalah konsep *eco-labelling* sebagai suatu metode sukarela yang berbentuk sertifikasi dan pemberian label bagi setiap performa aktivitas terkait lingkungan yang dipraktikkan di seluruh dunia (Global Ecolabelling). Keberadaan *eco-labelling* mengindikasikan bahwa produk atau jasa tertentu terbukti lebih baik menurut pertimbangan aspek lingkungan dibandingkan produk dan jasa lain sejenisnya.

Pembahasan

Dinamika Hubungan Indonesia dan Uni Eropa

Perkembangan kerjasama antara Indonesia dan Uni Eropa berdasarkan data Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia telah diinisiasi sejak tahun 1967 dalam kerangka ASEAN, ketika Uni Eropa masih berbentuk sebagai Masyarakat Ekonomi Eropa (*European Economic Community*). Berbagai kerjasama dilakukan oleh Indonesia dan Uni Eropa, mulai dari sektor ekonomi, politik, sosial, dan lingkungan. Dalam hubungan Indonesia-Uni Eropa terdapat beberapa tema kunci yang menjadi prioritas bagi Indonesia, yaitu: *Partnership Cooperation Agreement* (PCA), kasus pelarangan terbang

maskapai Indonesia, *Country Strategy Paper* (CSP) dan hubungan bilateral dalam aspek perdagangan dan investasi. PCA merupakan dasar hukum yang menaungi kerjasama antara Indonesia dan Uni Eropa secara bilateral. Isi dari perjanjian ini mencakup berbagai tema kerjasama dengan salah satu fokus utamanya adalah permasalahan pembangunan berkelanjutan dan lingkungan berdasarkan Deklarasi Paris 2005 dan *Millenium Development Goals* (MDGs (European External Action Services). Salah satu yang menjadi tujuan utama dari PCA ini yang terkait dengan tulisan ini adalah membangun kerjasama di sektor lingkungan dan sumber daya alam, lebih spesifik masalah kehutanan.

Dari beberapa fokus dalam dokumen PCA tersebut peneliti dapat menyoroiti bahwa dalam mengatasi permasalahan lingkungan, baik Uni Eropa dan Indonesia bersedia menyelesaikan melalui mekanisme bilateral ataupun mengimplementasikan perjanjian multilateral yang sudah ada. Permasalahan lingkungan yang berada di bawah kerangka rezim UNFCCC, merupakan salah satunya. Kedua pihak juga menggarisbawahi mengenai perlunya kesadaran lingkungan dan komitmen untuk melakukan penegakan hukum. Hal ini penting dikarenakan dalam era perdagangan bebas saat ini, banyak pihak mengabaikan kelestarian lingkungan dan hukum terkait yang berlaku. Dalam dokumen yang sama, pasal 28 secara spesifik diatur mengenai permasalahan kehutanan. Dalam pasal tersebut para pihak berupaya untuk melanjutkan kerja sama untuk meningkatkan pengelolaan hutan dan kebakaran hutan, memberantas pembalakan liar dan bisnis turunannya, pengelolaan hutan, dan peningkatan pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Kedua pihak juga berkomitmen unuk mengembangkan program:

1. Kerjasama melalui forum bilateral, regional, dan internasional terkait penciptaan instrumen hukum dan pemberantasan pembalakan liar.
2. Peningkatan kapasitas, penelitian dan pengembangan.
3. Dukungan terhadap pengembangan sektor kehutanan yang berkelanjutan
4. Pengembangan sertifikasi kehutanan

Kerjasama Kemitraan Sukarela/*Voluntary Partnership Agreement* (VPA) antara Indonesia dan Uni Eropa dalam Sektor Kehutanan (FLEGT-VPA)

Selain diatur dalam PCA, kerjasama Indonesia dengan Uni Eropa juga diwadahi dalam bentuk lain yaitu Perjanjian Kemitraan Sukarela atau *Voluntary Partnership Agreement* (VPA). VPA merupakan kesepakatan perdagangan bilateral yang dirundingkan antara UE dengan negara-negara pengekspor kayu diluar Uni Eropa, secara sukarela namun kesepakatannya kemudian mengikat secara hukum ketika kedua pihak meratifikasinya. VPA berbeda dengan kesepakatan perdagangan bilateral pada umumnya dalam berbagai hal, adapun perbedaannya adalah sebagai berikut (VPA Unpacked Organization):

1. Pertama, meskipun perundingan dilakukan oleh Uni Eropa dan pemerintah Indonesia, namun isi perjanjian diputuskan di negara mitra melalui proses konsultasi musyawarah para *stakeholders* dari pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil.
2. Kedua, tidak seperti di sebagian besar perjanjian perdagangan lainnya, kedua pihak bernegosiasi menuju tujuan yang sama yaitu menghilangkan kayu ilegal dan meningkatkan tata kelola hutan.
3. Ketiga, VPA menanamkan reformasi legal dan tata kelola dalam proses-proses dan narasinya.

Kemitraan sukarela yang terjalin diantara Indonesia dan Uni Eropa adalah di sektor kehutanan, yaitu untuk sertifikasi FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) untuk perdagangan kayu atau disingkat FLEGT-VPA. Hal tersebut merupakan sebuah kerjasama yang membahas mengenai tata kelola hutan yang berdasarkan prinsip *sustainability*. Tujuan dari dilakukannya kerjasama ini menurut Kemlu RI adalah untuk mempromosikan kelestarian hutan Indonesia dan mendukung upaya global

mengurangi permasalahan hutan. Dengan FLEGT, sistem verifikasi legalitas kayu Indonesia diakui oleh Uni Eropa melalui jalur hijau tanpa *due diligence* dan Indonesia menjadi negara pertama di dunia yang telah mengimplementasikan FLEGT secara penuh dengan UE sejak tahun 2013. Meskipun FLEGT-VPA merupakan kerjasama di bidang perdagangan, namun posisi perdagangan ini sebagai insentif bagi pihak yang bersedia untuk ikut menjalankan usaha menjaga kelestarian karena hal tersebut dirasa memiliki nilai jual yang lebih baik.

Kerjasama Indonesia-Uni Eropa dalam Mengoptimalkan Implementasi REDD+: Studi Kasus Hutan Ulu Masen Aceh Tahun 2013-2017

Hutan Indonesia menyimpan potensi sumber daya alam yang membuat hutan Indonesia rentan dieksploitasi secara berlebihan, termasuk hutan Ulu Masen Aceh yang kaya akan sumber daya alam.

Gambar 3 Tutupan Ekosistem Hutan Ulu Masen



Sumber: Pemda Aceh dan Flora Fauna Internasional (2017)

Data CIFOR menunjukkan bahwa sejak tahun 1980 hingga tahun 2009 luas Hutan Ulu Masen Aceh telah berkurang seluas 914,422 hektare. Jumlah

tersebut tentu akan terus berkurang bila permasalahan hutan tidak segera menjadi perhatian. Menurut CIFOR, REDD+ merupakan sebuah program UNFCCC yang memberikan insentif keuangan bagi negara berkembang bila berhasil mengurangi emisi yang dikaitkan dengan peningkatan konversi hutan untuk kepentingan lainnya. REDD+ menyediakan kesempatan untuk dapat mengurangi emisi dalam jumlah yang besar dengan biaya yang relatif lebih rendah (Phelps, 2012). Pada awalnya REDD hanya terfokus pada aspek deforestasi dan degradasi. Namun, pada COP-13 UNFCCC tahun 2007 disebutkan perlunya pendekatan yang lebih komprehensif untuk mengatasi perubahan iklim (The REDD Desk). Indonesia merupakan salah satu negara yang paling aktif ikut serta di mana terdapat 30 *pilot projects* REDD+ (Prisca, 2016). Proyek Ulu Masen di Aceh sendiri termasuk salah satu proyek pertama dari *pilot projects* REDD+ di Indonesia sehingga memiliki posisi yang cukup penting bagi Indonesia dan UNFCCC.

Sebelum program REDD+ dijalankan di Aceh, tahun 2006 Bank Dunia telah membiayai gerakan hijau di bawah pemerintahan Aceh melalui *Aceh Forest and Environment Project* (AFEP). AFEP bertujuan untuk mengatasi deforestasi dan degradasi hutan yang disebabkan oleh kegiatan pembangunan pasca tsunami, terutama di ekosistem Leuser dan Ulu Masen (Kasia, 2011). Hal ini dianggap penting dikarenakan pasca bencana tsunami Aceh permintaan terhadap produk kayu meningkat untuk kepentingan pembangunan sarana dan prasarana. Dalam pelaksanaan proyek di lapangan untuk menanggulangi permasalahan ini dilakukan kerjasama multipihak (lintas sektor): Pemerintah Provinsi Aceh, Fauna & Flora Internasional (FFI), *Carbon Conservation* (CC), dan masyarakat adat. Namun pada tahun 2012 Prisca mengutip pernyataan Chris Lang dari REDD Monitor bahwa proyek ini berhenti tanpa adanya pemberitahuan yang jelas dari para pengelola proyek dan pada akhir tahun 2012 dan tidak ada satu ton pun kredit karbon yang dihasilkan oleh proyek REDD+ Ulu Masen. Di pihak lain, pembalakan liar semakin meningkat dengan adanya proyek REDD+ Ulu Masen terutama

dilakukan oleh masyarakat adat yang hidup bergantung dari hasil hutan (Soriano, 2011). Selain tidak terpenuhinya hak masyarakat adat, irrelevansi program REDD+ yang ambisius serta inkonsistensi dan lemahnya audit yang dilakukan oleh auditor mekanisme REDD mempengaruhi kurang optimalnya implementasi REDD+ di Indonesia, khususnya hutan Aceh dalam cakupan internasional.

Setelah membahas faktor-faktor di *level* internasional, maka selanjutnya akan dibahas faktor-faktor di *level* nasional dan sub nasional. Secara umum permasalahan di level nasional dan sub nasional adalah adanya tumpang tindih kewenangan, konflik kepentingan dan kurangnya tata aturan yang mampu mewadahi kepentingan para *stakeholder*. Pasca diterapkannya otonomi daerah dan prinsip desentralisasi, setiap provinsi diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya yang dimilikinya. Kekuatan legal diperoleh Aceh melalui UU No. 11 tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh yang disebut Otonomi Khusus Aceh. Menurut UU ini Pemda Aceh berhak memperoleh 80% hasil pendapatan dari sektor kehutanan. Hal ini secara tidak langsung menyiratkan bahwa Pemda Aceh secara mandiri dapat mengadakan proyek kehutanan tanpa turut campur pemerintah pusat. Belum lagi pendekatan REDD+ yang menekankan pentingnya entitas sub nasional untuk turut serta menjadikan adanya tumpang tindih kewenangan.

Sebetulnya terdapat peraturan hukum lain yang menjadi dasar pelaksanaan REDD+ di Indonesia, yaitu: Peraturan Presiden No. 25 Tahun 2012 tentang pembentukan satgas REDD+ serta Permenhut No. P.20/Menhut-II/2012 tentang 'penyelenggaraan karbon hutan'. Ketiga aturan di *level* yang berbeda tersebut tentu saja mengakibatkan adanya bentrok kewenangan karena di satu sisi pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk mengelola hutan Indonesia, namun di sisi lain otonomi daerah juga memberi wewenang Pemda untuk mengelola SDA-nya. Dan ditambah konflik kepentingan yang terjadi diantara para *stakeholder*. Terakhir, kurangnya tata aturan hukum

dalam mekanisme REDD+ yang dapat menjadi acuan bagi negara yang menjalankan program. Seperti yang telah dibahas sebelumnya, REDD+ tidak secara spesifik memberi panduan dan produk aturan sehingga sebagai konsekuensinya setiap persengketaan akan diserahkan kepada hukum negara masing-masing. Hal ini melemahkan implementasi REDD+ karena bagi peneliti pembentukan seperangkat instrumen hukum sangat penting sebagai acuan kerjasama. Dari pemaparan di atas, terdapat beberapa celah yang menyebabkan kurang optimalnya implementasi REDD+ di Aceh. Celah ini dapat ditutupi oleh program lain, yaitu kerjasama Indonesia-Uni Eropa dalam kerangka FLEGT-VPA. Sebelum membahas mengenai implementasi FLEGT-VPA di Indonesia berikut dipaparkan penjelasan mengenai data ekspor terkait sektor kehutanan Indonesia di bawah ini:

Grafik 1 Ekspor Produk Hasil Hutan Indonesia 2012-2016



Sumber: Forbil Institute (2017) melalui <https://forbil.org/v2/id/article/98/revolusi-industri-40-peluang-meningkatkan-net-ekspor-melalui-ekspor-hasil-hutan>

Grafik 2 Nilai Pertumbuhan Ekspor Produk Hasil Hutan 2012-2016



Sumber: Forbil Institute (2017) melalui <https://forbil.org/v2/id/article/98/revolusi-industri-40-peluang-meningkatkan-net-ekspor-melalui-ekspor-hasil-hutan>

Dari kedua grafik di atas ditunjukkan bahwa ekspor produk hutan selalu naik turun dari periode tahun 2012-2016. Komoditas utama dari hasil hutan Indonesia diantaranya pulp dan kertas, furniture, dan kayu beserta produk kayunya. Tahun 2014 merupakan puncak nilai ekspor pada periode tersebut yaitu sebesar 9,4 juta dolar, naik 400 ribu dolar dari hasil tahun sebelumnya. Tahun 2013 merupakan tahun dimana implementasi penuh FLEGT-VPA dilakukan oleh Indonesia, sehingga besar kemungkinan mengapa nilai ekspor pada tahun 2014 meningkat cukup signifikan bahkan tertinggi dalam periode ekspor tahun 2012-2016. Namun sayangnya pada tahun 2015 dan 2016 terjadi penurunan berturut-turut pada nilai ekspor. Selanjutnya terlihat dari jenis komoditas ekspor maka produk pulp dan furniture lah yang cenderung lebih stabil dibandingkan dengan produk kayu. Hal ini disebabkan mekanisme FLEGT-VPA yang ketat sehingga tidak sembarangan produk kayu dapat masuk ke pasar Uni Eropa. Nilai kayu Indonesia di pasar UE maupun global akan lebih menjual bila dapat menunjukkan jaminan bahwa kayu tersebut berasal dari sumber yang legal dan diambil berdasarkan mekanisme yang legal pula.

Pertama, permasalahan di *level* internasional dalam implementasi REDD+ dapat dioptimalkan oleh FLEGT-VPA. Hal ini dikarenakan dalam mekanisme proses penyusunan FLEGT-VPA, dialog secara aktif dijalankan dalam tiga tahapan yang intensif serta disusun secara spesifik oleh Uni Eropa dan negara mitra. Hal ini penting karena permasalahan kehutanan tiap negara akan berbeda dan memerlukan penyelesaian yang juga berbeda. Selain itu perencanaan kerjasama terbilang cukup panjang hal ini dikarenakan tiap pihak saling melakukan riset sebelum akhirnya memasuki tahapan negosiasi. Bahkan setelah proses ratifikasi VPA pun belum berarti mekanisme FLEGT langsung otomatis berlaku, akan tetapi perlu dipenuhinya standar-standar yang harus dipenuhi Indonesia sebagai negara mitra.

Terkait permasalahan sengketa atau instrumen hukum, FLEGT-VPA memiliki mekanisme tahapan penyelesaian yang dapat dijadikan acuan oleh kedua belah pihak yaitu terdapat pada pasal 20 dalam *Memorandum of Understanding* (MoU) di antara kedua pihak. Sehingga dapat disimpulkan bahwa lisensi FLEGT-VPA ini lebih matang dalam persiapan kerjasama karena setiap proses memiliki standar yang spesifik sehingga tidak menimbulkan pemaknaan ganda oleh para pihak terkait. Selanjutnya terkait konflik kepentingan, lisensi FLEGT-VPA jauh lebih realistis dalam menangani permasalahan kehutanan. Bila REDD+ berorientasi pada insentif “cuma-cuma” yang tidak terlalu terorganisir, maka berbanding terbalik dengan FLEGT-VPA. Dalam FLEGT-VPA, insentif yang ditawarkan merupakan insentif perdagangan yang tentu menguntungkan dan mendorong pertumbuhan pasar negara. Hal ini dikarenakan setiap kayu yang diproduksi haruslah memenuhi standar tata kelola dan pengolahan yang ketat. Bagi peneliti, sistem REDD+ yang melarang pemanfaatan hutan dan memberikan insentif finansial langsung justru kontraproduktif dengan tujuan yang berusaha diperoleh. Terakhir, FLEGT tidak hanya sekedar mengenai perjanjian perdagangan di bidang perikanan. Lebih jauh lagi kerjasama ini mendorong terciptanya *good governance*, melibatkan masyarakat dalam penyelesaian masalah lingkungan dan

peningkatan kapasitas dan kapabilitas negara mitra sekaligus SDMnya. Hal ini dilakukan dengan memberikan informasi, pelatihan dan *workshop* terkait kerjasama agar mampu meningkatkan kualitas SDM.

Tabel 1 Tujuan Program FLEGT-VPA dan REDD+

FLEGT-VPA	REDD+
1. Mendukung pembenahan tata kelola aturan hukum dan pemerintahan di negara produsen kayu.	1. Pengurangan emisi dari deforestasi
2. Pendekatan <i>step-by-step</i> dan <i>multistakeholder</i> untuk memperbaiki pola perdagangan kayu.	2. Pengurangan emisi dari degradasi
3. Mendukung perjanjian multilateral dalam pelestarian lingkungan khususnya hutan.	3. Konservasi stok karbon
	4. Manajemen hutan berkelanjutan
	5. Peningkatan cadangan karbon.

Sumber: Diolah peneliti dari berbagai sumber

Dari tabel di atas dapat terlihat irisan dari kedua program tersebut adalah dalam aspek tata kelola atau manajemen hutan dan pelestarian hutan secara umum baik dalam tataran perjanjian bilateral maupun regional. Sehingga bila ingin mengaitkan standar optimalnya implementasi REDD+ di Indonesia setelah dilakukannya kerjasama dengan Uni Eropa dalam kerangka FLEGT-VPA, bisa terlihat dari capaian tujuan dari program tersebut. Peneliti menggunakan standar tersebut dikarenakan tujuan program tersebut merupakan indikator yang paling mudah diamati. Dan datanya dapat diaktualkan baik dalam bentuk angka maupun kata dan kalimat.

Bila dilihat dari tabel, tujuan dari program FLEGT-VPA poin pertama secara teoritis termasuk cakupan manajemen hutan berkelanjutan dimana dalam *level* nasional telah dibentuk seperangkat aturan dan mekanisme yang disusun oleh Uni Eropa bagi Indonesia. Sedangkan dalam poin kedua dalam tujuan program FLEGT-VPA mencakup tujuan untuk konservasi stok karbon dan peningkatan cadangan karbon dalam program REDD+. Dalam kasus

hutan Ulu Masen Aceh, dilibatkan berbagai *stakeholder* dalam penyusunan tata aturan dan implementasi kerjasama sehingga secara teoritis kerjasama FLEGT-VPA dapat mengefektifkan program REDD+. Poin terakhir dalam kerjasama FLEGT-VPA adalah untuk mendukung pelaksanaan kerjasama di bidang lingkungan yang termasuk di dalamnya adalah tujuan REDD+ untuk mengurangi deforestasi dan degradasi.

Perlu digarisbawahi bahwa dari ketiga poin yang menjadi tujuan program FLEGT-VPA, secara teoritis mampu mengoptimalkan dan meningkatkan efektivitas implementasi REDD+ yang sebelumnya tidak membuahkan hasil di hutan Aceh. Namun terdapat perbedaan diantara keduanya mengenai mekanisme pelaksanaan program masing-masing. Bila REDD+ memusatkan pada insentif finansial berorientasi hasil, maka FLEGT-VPA berorientasi pada kemitraan sukarela dengan fokus aspek perdagangan kayu legal. Perbedaan lain diantara keduanya adalah meskipun sama-sama mengizinkan aktivitas perekonomian di hutan akan tetapi keduanya memiliki pendekatan yang berbeda. REDD+ menggunakan larangan untuk aktivitas penebangan kayu di lokasi tertentu, sedangkan FLEGT-VPA lebih mempromosikan mekanisme pemanfaatan kawasan hutan berdasarkan aspek keberlanjutan. Selain itu, bila REDD+ hanya menyediakan kerangka teknis untuk mengelola hutan, maka FLEGT-VPA menyusun kerangka yang lebih mapan.

Bila dihubungkan dengan penelitian ini maka UNFCCC sebagai rezim internasional di bidang lingkungan dan perubahan iklim menjadi instrumen untuk mewadahi kerjasama anggota-anggotanya. Kerjasama tersebut merupakan bentuk komitmen politis dan diplomatis yang sepakat dilakukan oleh pihak-pihak yang melakukan perjanjian. Uni Eropa dan Indonesia sepakat melakukan kerjasama dalam kerangka FLEGT-VPA, sedangkan Indonesia di bawah supervisi UNFCCC berkomitmen untuk menjalankan program REDD+. Kerjasama tersebut tentunya tidak lepas dari kepentingan

ekonomi dan juga perhatian terhadap permasalahan lingkungan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerjasama adalah upaya paling rasional bagi negara untuk mengatasi berbagai permasalahan kontemporer termasuk masalah lingkungan. Hal ini sesuai dengan pandangan institusionalis. Indonesia melakukan kerjasama dengan Uni Eropa dan menyuarakan komitmennya dalam forum UNFCCC sebagai bukti nyatadari hal tersebut. Hal ini dikarenakan memang sulit mengatasi permasalahan yang sifatnya multidimensi dan melibatkan banyak kepentingan di dalamnya. Permasalahan Hutan Aceh merupakan contohnya, dimana banyak pihak yang memiliki kepentingan baik dalam aspek ekonomi, lingkungan atau politik. Mekanisme REDD+ sendiri sesuai dengan solusi pandangan *liberal market* yang mengatakan bahwa penciptaan inovasi pasar karbon merupakan solusi bagi permasalahan kehutanan Indonesia dan membantu negara berkembang untuk mendapatkan insentif ekonomi.

Namun upaya kerjasama ini tidak akan dapat dilaksanakan dengan optimal bilamana SDM dan tata pemerintahan Indonesia belum mampu menjalankan program-program tersebut. Terdapat perbedaan data mengenai luas hutan merupakan bukti belum mapannya mekanisme pelaksanaan program dan belum sinergisnya kedua program yang dijalankan Indonesia dalam kerangka kerjasama dengan UE dan dalam kerangka UNFCCC. Oleh karena itu menurut peneliti, misi UE untuk memperbaiki tata pemerintahan dan tata kelola hutan sebagai langkah awal dalam kerjasama pelestarian lingkungan dan mendukung sektor perdagangan kayu merupakan langkah tepat. Hal tersebut juga harusnya mampu menyempurnakan program REDD+ yang cakupan programnya lebih bersifat teknis.

Kesimpulan

Kedua bentuk kerjasama terkait sektor kehutanan baik program REDD+ dan lisensi FLEGT-VPA telah diimplementasikan di Indonesia, khusus dalam penelitian ini adalah terfokus pada Hutan Ulu Masen Aceh. Secara teoritis

kedua program ini seharusnya dapat mengoptimalkan upaya pelestarian hutan dan mengatasi pembalakan karena FLEGT-VPA mampu menutupi celah program REDD+ yang tidak optimal. Namun, berdasarkan data yang peneliti peroleh setelah kedua program dijalankan, masih belum dapat memenuhi target yang telah ditentukan. Hal ini terlihat dari masih tingginya angka penurunan luas lahan hutan Aceh berdasarkan data WALHI yaitu sebesar 21 ribu hektar hutan. Data lain dari Kementerian Perdagangan RI juga menunjukkan ekspor kayu dan olahannya menunjukkan tren yang didominasi penurunan. Dengan kata lain, kerjasama dalam kerangka FLEGT-VPA belum secara signifikan mampu mengoptimalkan implementasi REDD+ baik dari aspek ekonomi atau lingkungan. Banyak faktor yang menyebabkan hal tersebut, belum sempurnanya proses reformasi sektor pemerintahan, kompleksitas isu, mekanisme program dan aktor yang terlibat menurut peneliti menjadi penyebab belum optimalnya kedua program ini dalam mengatasi permasalahan hutan. Sehingga mekanisme kerjasama dan dibentuknya pasar karbon yang menjadi solusi permasalahan lingkungan bagi pandangan institusionalis dan *liberal market* belum sepenuhnya bisa menyelesaikan masalah lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrea Prisca. “Kegagalan Implementasi REDD+ di Ulu Masen Aceh”. Jurnal Universitas Parahyangan, Volume 12 No. 2. 2016. Online. Internet. 17 November 2018. [http://journal.unpar.ac.id/index.php/JurnalIlmiahHubunganInternasi ona/search/authors/view?firstName=Andrea&middleName=Prisca&last Name=Kurnadi&affiliation=&country=ID](http://journal.unpar.ac.id/index.php/JurnalIlmiahHubunganInternasi ona/search/authors/view?firstName=Andrea&middleName=Prisca&lastName=Kurnadi&affiliation=&country=ID).
- CIFOR Org. “*Defining Baseline for REDD Ulu Masen Aceh*”. Internet. 11 Maret 2019. <http://www.cifor.org/carbofor/publications/REDDworkshop/07.REDDUluMasen.pdf>
- Clapp, Jennifer dan Peter Dauvergne. *Paths to a green world: the political economy of the global environment*. 2005. Cambridge: MIT Press.

- Creswell, John. W. *Research Design Quantitative, Qualitative, Mixed Method Approaches: Third Edition*. 2009. California: Sage Publication.
- Kasia, Rahmad, et.al. *Penanganan Masalah Pembalakan Liar di Kawasan Ulu Masen Aceh*. 2010. FFI Aceh Programme.
- European External Action Services. “*Dokumen resmi PCA Indonesia-Uni Eropa*”. Internet. 13 Februari 2019. http://eeas.europa.eu/archives/delegations/indonesia/documents/eu_indonesia/eu_idnpca_id.pdf
- Haas, Peter, Robert Keohane, and Marc Levy, eds. *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. 1993. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. “*Kerjasama Regional: Uni Eropa*”. Internet. 13 Februari 2019. <https://www.kemlu.go.id/en/kebijakan/kerjasama-regional/Pages/European-Union.aspx>.
- Keohane, Robert, and Marc Levy, eds. *Institutions for Environmental Aid*. Cambridge. 1996. MA: MIT Press.
- Neumayer, Eric. *Greening Trade and Investment: Environmental Protection without Protectionism*. 2001. London: Earthscan.
- Phelps, J., D. A. Fries, and E. L. Webb. 2012. *Win-win REDD+ approaches belie carbon-biodiversity trade-offs*. Biological Conservation.
- Soriano, Eleonor Baldo, et.al. *Apa Itu REDD? Sebuah Panduan Untuk Masyarakat Adat*. 2010. Tebtebba: AIPP, FPP, IWGIA
- Union of Concerned Scientist. “*Tropical Deforestation and Global Warming*”. Internet. 17 November 2018, https://www.ucsusa.org/global-warming/solutions/stop-deforestation/tropical-deforestation-and-1.html#.W_EcljgzblU.
- Viotti, Paul R and Kauppi, Mark V. *International Relations World Politics Fifth Edition*. 2013. New York: Pearson.
- VPA Unpacked Organization. Internet, 17 Februari 2019. <http://www.vpaunpacked.org/in/>.
- WALHI Aceh. “*Kerusakan Hutan Aceh Capai 290 Ribu Hektare*”. Internet. 06 Januari 2019, <https://walhiaceh.or.id/kerusakan-hutan-aceh-capai-290-ribu-hektare/>.

WWF Indonesia. "*Upaya Kami*". Internet. 17 November 2018.
https://www.wwf.or.id/tentang_wwf/upaya_kami/forest_spesies/tentang_forest_spesies/kehutanan/.