



Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan  
Badan Penelitian, Pengembangan dan Inovasi

**PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN SOSIAL, EKONOMI, KEBIJAKAN DAN PERUBAHAN IKLIM**

Jl. Gunung Batu No. 5 Bogor; Telp.: 0251 8633944; Fax: 0251 8634924;

Email: [publikasipuspijak@yahoo.co.id](mailto:publikasipuspijak@yahoo.co.id);

Website: <http://puspijak.litbang.dephut.go.id> atau [www.puspijak.org](http://www.puspijak.org)

ISSN : 2085-787X

# Policy Brief

Volume 9 No. 6 Tahun 2015

## Kepastian Pembiayaan dalam keberhasilan implementasi REDD+ di Indonesia

*Deden Djaenudin*

### Ringkasan

Prinsip *national approach and sub-national implementation* dalam implementasi REDD+ dapat secara efektif diterapkan untuk mengurangi emisi apabila setiap stakeholder mampu menjaga komitmennya untuk melakukan upaya pengurangan emisi karbon. Bagi pengembang kegiatan REDD+ komitmen itu sendiri sangat tergantung pada bagaimana manajemen pengelolaan yang diterapkan mampu mengatasi ketidakpastian yang dihadapi di lapangan yang menggiring pada terjadinya penghentian komitmen atau risiko balik (ketidakpermanenan)

yang disebabkan oleh daya saing komoditi berbasis lahan di sekitar lokasi REDD+ yang tinggi. Daya saing itu sendiri dipengaruhi oleh biaya yang harus dikeluarkan oleh pengembang.

Bagi pengembang menjaga komitmen tersebut sangat erat kaitannya dengan bagaimana mereka mendapatkan kepastian untuk mendapatkan pembiayaan REDD+. Terkait kepastian pembiayaan, strategi yang dapat diterapkan untuk menjaga komitmen tersebut dapat dibedakan menjadi dua, yaitu aspek kelembagaan dan distribusi pendanaan.

1. Aspek kelembagaan mencakup strategi pemberlakuan lokasi REDD+ sebagai kawasan lindung; penerapan skema pembayaran adaptif yang merupakan kombinasi mekanisme berbasis input dan berbasis kinerja; dan penyediaan *buffer* sebagai jaminan dan optimalisasi pemanfaatan *co-benefit*.
2. Aspek distribusi pendanaan mencakup penggunaan saluran pendanaan yang sudah ada, yaitu melalui saluran pemerintah (transfer fiskal); pembentukan lembaga pendanaan REDD+ yang baru yang diverifikasi oleh pemerintah; dan pembentukan lembaga pendanaan REDD+ yang diverifikasi oleh pihak ketiga. Terkait dengan biaya transaksi, maka strategi pertama dan kedua diyakini lebih rendah dibandingkan strategi ketiga.

## Latar Belakang

Deforestasi dan degradasi hutan, melalui kegiatan perluasan lahan pertanian, konversi ke padang rumput, pembangunan infrastruktur, penebangan yang tidak terkendali, kebakaran dan lain-lain, menyumbang hampir 20% dari emisi gas rumah kaca global. Dari berbagai literatur dapat dipahami bahwa untuk membatasi dampak perubahan iklim dimana masyarakat global mampu mengatasinya dengan menstabilkan suhu rata-rata global pada 2°C. Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD) merupakan upaya untuk memvaluasi nilai karbon yang tersimpan di hutan, dan menawarkan insentif bagi negara-

negara berkembang yang berhasil mengurangi emisi dari lahan hutan dan berinvestasi di jalur rendah karbon untuk pembangunan berkelanjutan. Cakupan REDD kemudian diperluas dengan memasukan peran konservasi, pengelolaan hutan lestari dan peningkatan cadangan karbon hutan (REDD+).

REDD+ dipandang sebagai mekanisme insentif yang efektif dan efisien dalam menurunkan emisi karbon (Boucher, et. al, 2011). Dalam Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. 30 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD), yang dimaksud dengan insentif adalah manfaat yang diperoleh dari kegiatan REDD berupa dukungan finansial dan/atau transfer teknologi dan/atau peningkatan kapasitas. Dari definisi tersebut terlihat bahwa cakupan insentif dapat berbentuk insentif moneter atau non moneter. Keberhasilan implementasi REDD+ sangat tergantung pada bagaimana kegiatan tersebut dalam mengelola insentif yang diterima untuk menghasilkan manfaat yang lebih besar dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan.

Dari cakupan kegiatan REDD+ tersebut yang ditujukan untuk menurunkan emisi karbon, secara pasti, implementasi REDD+ akan mendatangkan manfaat lain (*co-benefit*), seperti keanekaragaman hayati, jasa lingkungan seperti air dan kelestarian hutan. Meskipun demikian dalam mengukur kinerja keberhasilan

implementasi REDD+ adalah seberapa besar REDD+ mampu menurunkan emisi karbon. Hal ini terkait dengan besarnya penurunan emisi ini dipandang lebih dapat diukur, dilaporkan, dan diverifikasi (*Measurable, Reportable, Verifiable, MRV*).

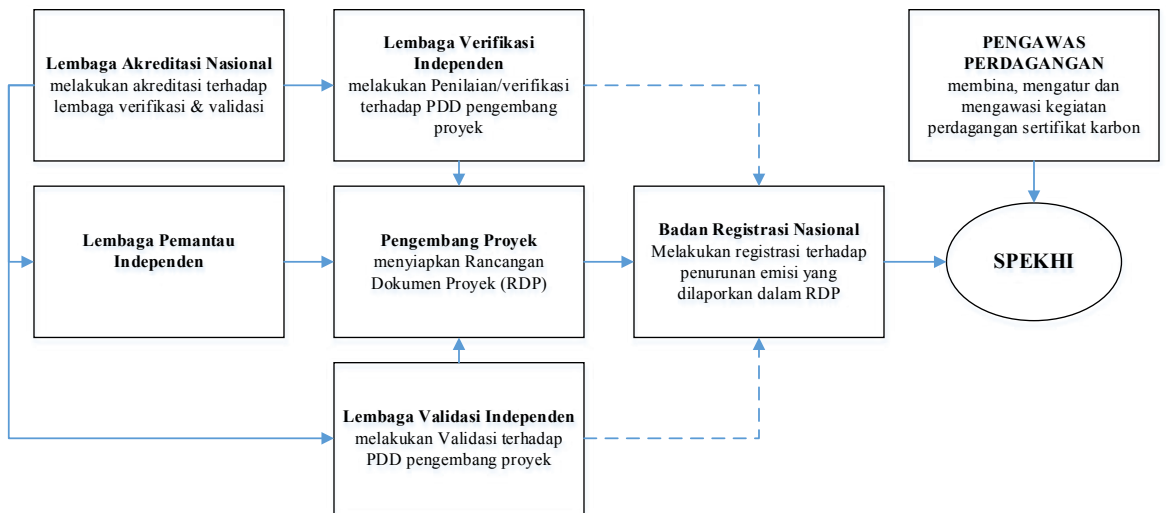
Di sisi lain, REDD+ juga memberikan dampak negatif seperti berkurangnya akses masyarakat dalam memanfaatkan sumber daya hutan, penurunan investasi industri kehutanan dan penurunan kontribusi ekonomi sektor kehutanan. Tekanan terhadap keberadaan hutan terus berlangsung dalam berbagai bentuk kegiatan seperti perambahan dan pembalakan liar yang terjadi sebagai akibat kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tergolong rendah, bahkan berada dibawah garis kemiskinan. Tekanan terhadap keberlanjutan REDD+ juga akan meningkat seiring dengan semakin meningkatnya harga komoditi (*economic return*) dari penggunaan lahan lain seperti pertanian, perkebunan dan pertambangan.

Tekanan-tekanan tersebut perlu dipertimbangkan, karena terkait dengan daya saing REDD+ yang dipandang lebih rendah dibandingkan komoditi berbasis lahan lainnya, seperti kelapa sawit, karet dan pertambangan. Hal ini diindikasikan dengan harga per ton karbon yang harus diterapkan untuk mengkompensasi biaya korbanan usaha lain seperti perkebunan kelapa sawit dan karet yang tinggi. Daya saing REDD+ juga dapat menjadi lebih rendah lagi dikarenakan tingginya biaya transaksi yang harus dikeluarkan. Tingginya biaya transaksi tersebut dapat dilihat pada skema penerbitan dan perdagangan sertifikat penurunan emisi karbon hutan (Gambar 1) seperti diatur dalam Permenhut No. 50 Tahun 2014 tentang Perdagangan Sertifikat Penurunan Emisi Karbon Hutan Indonesia (SPEKHI) yang melibatkan banyak pihak.

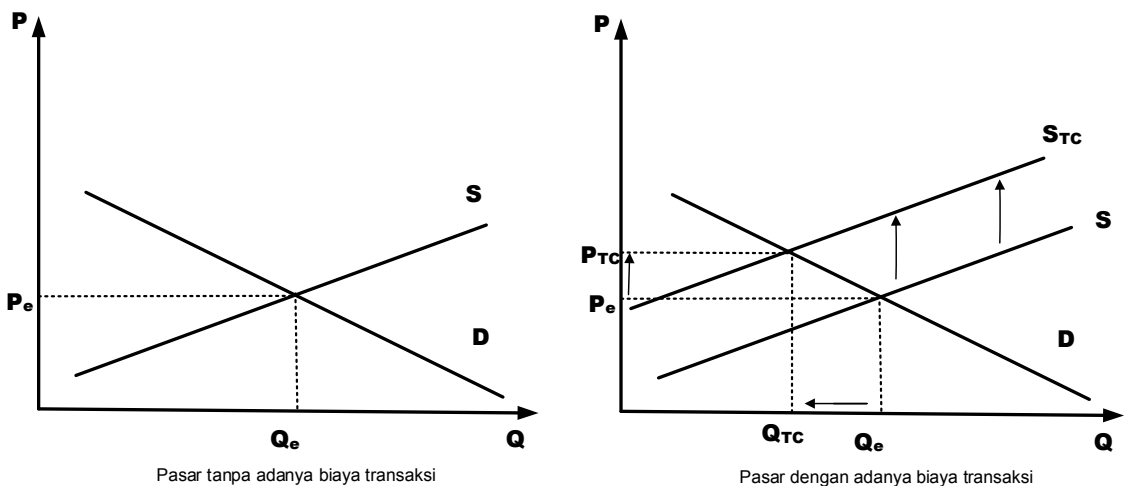
Pengaruh biaya transaksi terhadap harga dan kuantitas kredit karbon disajikan pada Gambar 2.







**Gambar 1.** Kelembagaan Penerbitan dan Perdagangan Sertifikat Penurunan Emisi Karbon Hutan Indonesia



**Gambar 2.** Pengaruh biaya transaksi terhadap jumlah dan harga komoditi

Biaya transaksi dalam proses produksi merupakan biaya yang tidak diinginkan karena keberadaan biaya transaksi ini menjadikan harga komoditi menjadi tidak efisien, karena harga menjadi lebih mahal dan barang yang dapat diperdagangkan menjadi lebih sedikit. Meskipun demikian perlu ditekankan bahwa biaya transaksi dalam implementasi REDD+ adalah biaya yang harus diperhitungkan. Hal ini terkait dengan biaya kelembagaan yang melekat pada implementasi REDD+, paling tidak diperlukan

biaya untuk membuat kontrak, pencarian dan diseminasi informasi, penanganan konflik kepentingan yang terjadi antar stakeholder, kegiatan validasi dan verifikasi, dan sertifikasi penurunan emisi serta jaminan (*credit buffer*) jika terjadi kebocoran atau ketidakpermanenan. Biaya transaksi ini juga akan bertambah besar seiring dengan semakin intensifnya koordinasi antar stakeholder yang terlibat sebagai upaya penghindaran konflik antar stakeholder.

## Jenis Risiko yang Dihadapi REDD+

Implementasi REDD+ merupakan kegiatan yang ditekankan pada bagaimana kegiatan konservasi karbon hutan menjadi kunci keberhasilannya. Kegiatan konservasi karbon memberikan dampak yang tidak kecil baik terhadap ekonomi maupun lingkungan. Usaha karbon memberikan dampak terhadap hadirnya co-benefit usaha karbon seperti biodiversitas, pemberdayaan masyarakat, penciptaan lapangan kerja, dan penciptaan alternatif mata pencaharian. (UNFCCC, 2010). Dampak negatif implementasi REDD+ adalah “mengurangi akses” masyarakat atau swasta dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Seperti halnya dengan pemberlakuan PIPIB (Peta Indikatif Penundaan Ijin Baru) untuk pengelolaan lahan hutan dan gambut. Penerapan kebijakan PIPIB ini membatasi pemanfaatan lahan hutan dan gambut baik untuk usaha hutan maupun perkebunan.

Secara umum risiko yang dihadapi dalam implementasi REDD+ adalah kebocoran dan ketidakpermanenan (risiko balik). Kebocoran menggambarkan terjadinya emisi yang terjadi di luar lokasi proyek. Kebocoran ini menurunkan jumlah kredit karbon yang dihasilkan. Pengetahuan yang cukup terhadap sumber kebocoran sangat penting untuk mengembangkan strategi yang jelas untuk menangani isu kebocoran tersebut. Risiko kebocoran ini dapat meningkat sejalan dengan:

1. Pembukaan lahan usaha baru untuk tujuan pertanian dan perkebunan di luar lokasi. Kegiatan perambahan tersebut dapat terjadi di lokasi yang lain.
2. Kegiatan perambahan atau ilegal logging tersebut cenderung terjadi di luar lokasi yang ditujukan untuk REDD+.

Risiko ketidakpermanenan terkait dengan meningkatnya emisi karbon yang diakibatkan oleh menurunnya komitmen manajemen untuk mempertahankan kegiatan REDD+ selama proyek berlangsung atau pasca proyek selesai. Hal ini dapat terjadi sebagai akibat dari kemampuan pengelola proyek dalam mengurangi emisi karbon. Salah satu faktor yang mendorong terjadinya ketidakpermanenan adalah tidak adanya perencanaan pembiayaan jangka panjang yang berakibat pada ketidakpastian jaminan pembiayaan kegiatan.

Ketidakpermanenan ini semakin meningkat sejalan dengan meningkatnya biaya korbanan atau nilai lahan untuk pertanian atau perkebunan atau penggunaan lahan lainnya yang lebih tinggi. Selain itu ketidakpermanenan ini juga didorong adanya ketidakjelasan (tidak efektif dan efisien) mekanisme insentif dan manfaat dari kegiatan REDD+. Kondisi ini diperburuk dengan isu lemahnya penegakan hukum. Peningkatan ketergantungan terhadap sumberdaya hutan yang meningkat

yang diakibatkan oleh menurunnya daya beli masyarakat karena tidak adanya alternatif mata pencaharian masyarakat sekitar proyek.

Kesuksesan implementasi REDD+ sangat tergantung pada akses pengembang terhadap modal atau sumber pembiayaan. Selain

## Pembiayaan Proyek

Seperti halnya dengan kegiatan usaha karbon berbasis lahan lain seperti A/R CDM, implementasi REDD+ menghadapi permasalahan pembiayaan jangka panjang. Mengingat REDD+ merupakan program jangka panjang dan membutuhkan pembiayaan yang sangat besar. Ketersediaan pembiayaan jangka panjang ini merupakan salah satu indikator komitmen pengembang dalam implementasi REDD+. Hal ini terkait dengan risiko yang dihadapi pengembang, yaitu kebocoran dan ketidakpermanenan.

Terkait dengan aliran pembiayaan (*financial flow*), sampai dengan saat ini terdapat dua alternatif mekanisme insentif tersebut, yaitu *input-based mechanism* (IBM) atau *result-based mechanism* (RBM). Kedua alternatif mekanisme tersebut merupakan aliran pendanaan dari donor kepada pelaksana REDD+. IBM merupakan aliran dana yang besarnya disesuaikan dengan kebutuhan

## Strategi Menghadapi Risiko Kebocoran dan Ketidakpermanenan

Rendahnya potensi penerimaan yang diterima oleh pelaksana REDD+ dan kondisi sosial ekonomi masyarakat sekitar lokasi proyek menentukan strategi pengembang dalam mengatasi risiko dalam rangka

itu keseriusan pengembang juga sangat tergantung pada bagaimana implementasi REDD+ tersebut mampu bersaing dengan penggunaan lahan yang lain terutama pertanian dan perkebunan. Hal ini terkait dengan risiko kegagalan implementasi REDD+ yang diakibatkan oleh kebocoran dan ketidakpermanenan.

pelaksanaan REDD+. Besarnya dana tersebut tidak terkait dengan kinerja penurunan emisi yang berhasil dicapai. Sementara itu RBM merupakan aliran dana yang besarnya sangat tergantung pada jumlah penurunan emisi yang dicapai. Dalam RBM besarnya kredit karbon yang dihasilkan sangat tergantung pada adisionalitas yang diperoleh.

Apabila pembiayaan proyek diserahkan ke RBM atau market-based maka penerimaan pengembang akan tergantung pada harga berlaku atau harga kesepakatan dengan pembelinya. Permasalahan yang dihadapi adalah dengan RBM pengembang harus merupakan perusahaan yang mempunyai modal yang kuat dan mempunyai komitmen yang kuat untuk kegiatan konservasi, sehingga perusahaan tersebut sanggup menghasilkan kredit karbon yang terverifikasi.

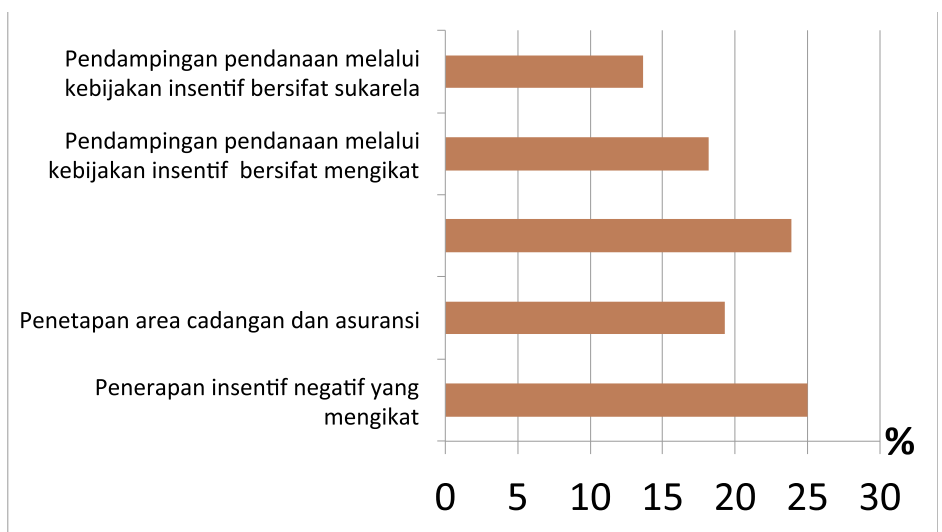
menjaga komitmennya. Semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat pada lahan dikarenakan daya beli masyarakat yang menurun sebagai akibat dari harga pangan yang naik. Di samping itu daya saing yang lebih

tinggi dari usaha berbasis lahan lain seperti perkebunan, pertambangan dan pertanian menjadi pendorong terjadinya ketidakpermanenan.

Mengingat REDD+ merupakan kegiatan dengan *national approach and sub-national implementation* dan terkait dengan komitmen nasional untuk menurunkan emisi gas rumah kaca, diperlukan kepastian pembiayaan. Berdasarkan persepsi stakeholder, strategi pertama yang diterapkan adalah melalui penerapan disinsentif bagi pengembang yang tidak dapat menjamin kepermanenan kegiatan. Hal ini terkait dengan komitmen pengembang REDD+ tersebut. Upaya memudahkan pelaksanaan strategi tersebut, maka pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan yang mengatur status lokasi proyek implementasi REDD+ sebagai kawasan lindung. Penerapan strategi ini mendorong pengembang untuk menjamin kepastian kinerja pengurangan emisi karbon yang

dicapai. Strategi berikutnya adalah dengan menerapkan skema pembayaran adaptif, di mana pembayaran yang diterima oleh pengembang sejalan dengan dinamika yang terjadi. Strategi ini terkait dengan mekanisme pembiayaan REDD+. Pembayaran adaptif ini merupakan kombinasi antara IBM dan RBM. Pengembang berhak untuk mendapatkan pembayaran di awal atau pembayaran secara periodik (tahunan) sesuai kinerja yang dihasilkan untuk menjalankan kegiatan REDD+. Strategi lain yang dapat ditempuh adalah dengan mengoptimalkan pengelolaan dan pemanfaatan *co-benefit* yang ada dalam lokasi tersebut serta menetapkan pencadangan area untuk menutup potensi kerugian yang terjadi (Gambar 3).

Komitmen pengembang kegiatan REDD+ akan terjaga jika distribusi pendanaan REDD+ dapat diterima oleh pengembang secara efektif dan efisien.

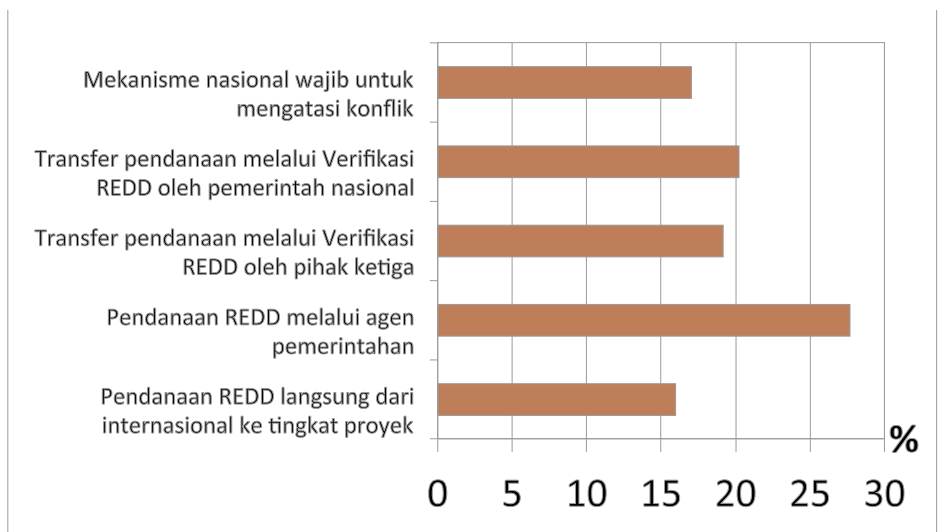


**Gambar 3.** Strategi mengatasi risiko ketidakpermanenan

Strategi yang diperlukan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi distribusi pendanaan tersebut disajikan pada Gambar 4.

Kepastian pendanaan untuk kegiatan REDD+ akan berjalan secara efektif apabila tela memiliki kelembagaan distribusi pendanaan yang jelas. Efektivitas penyaluran tersebut akan tercapai jika menggunakan saluran pemerintah yang ada, dalam bentuk transfer fiskal. Donor dapat menyalurkan dananya melalui lembaga pemerintah (nasional dan sub nasional), kemudian lembaga pemerintah tersebut menyalurkannya ke pengembang. Strategi kedua adalah transfer pendanaan melalui lembaga REDD+ yang diverifikasi

oleh pemerintah nasional. Keterlibatan lembaga pemerintah diyakini akan meminimalkan biaya transaksi yang dihadapi pengembang. Mekanisme transfer ini membutuhkan pembentukan lembaga keuangan REDD+ terlebih dahulu. Strategi ketiga adalah sama dengan strategi kedua, tetapi dana yang masuk dan akan ditransfer harus diverifikasi terlebih dulu oleh pihak ketiga yang independen. Meskipun demikian strategi ini berpotensi akan mendatangkan biaya transaksi yang tinggi.



**Gambar 4.** Strategi menghadapi risiko ketidakpermanenan terkait distribusi pendanaan