

Menganalisis REDD+

Sejumlah tantangan dan pilihan

Disunting oleh

Arild Angelsen

Disunting bersama oleh

Maria Brockhaus
William D. Sunderlin
Louis V. Verchot

Asisten redaksi

Therese Dokken

© 2013 Center for International Forestry Research.
Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Dicetak di Indonesia
ISBN: 978-602-1504-01-7

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. dan Verchot, L.V. (ed.) 2013 Menganalisis REDD+:
Sejumlah tantangan dan pilihan. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Terjemahan dari: Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012
Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Penyumbang foto:

Sampul © Cyril Ruoso/Minden Pictures

Bagian: 1. Habtemariam Kassa, 2. Manuel Boissière, 3. Douglas Sheil

Bab: 1 dan 10. Yayan Indriatmoko, 2. Neil Palmer/CIAT, 3. dan 12. Yves Laumonier,

4. Brian Belcher, 5. Tony Cunningham, 6. dan 16. Agung Prasetyo, 7. Michael Padmanaba,

8. Anne M. Larson, 9. Amy Duchelle, 11. Meyrisia Lidwina, 13. Jolien Schure, 14. César Sabogal,

15. Ryan Woo, 17. Edith Abilogo, 18. Ramadian Bachtiar

Desain oleh Tim Multimedia CIFOR
Kelompok pelayanan informasi

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org
ForestsClimateChange.org

Pandangan yang diungkapkan dalam buku ini berasal dari penulis dan bukan merupakan
pandangan CIFOR, para penyunting, lembaga asal penulis atau penyandang dana maupun para
peninjau buku.

Center for International Forestry Research

CIFOR memajukan kesejahteraan manusia, konservasi lingkungan dan kesetaraan melalui
penelitian yang berorientasi pada kebijakan dan praktik kehutanan di negara berkembang.
CIFOR merupakan salah satu Pusat Penelitian Konsorsium CGIAR. CIFOR berkantor pusat di Bogor,
Indonesia dengan kantor wilayah di Asia, Afrika dan Amerika Selatan.



Evolusi REDD+

Arild Angelsen dan Desmond McNeill

- Sebagai sebuah gagasan, REDD+ terbukti sangat populer, sebagian karena gagasan ini cukup luas untuk menampung berbagai kepentingan yang berbeda. Namun konsepnya telah berkembang, dipicu oleh tidak adanya kesepakatan iklim internasional yang baru, kepentingan bisnis seperti biasa yang kuat, sejumlah pelaku dengan agenda yang beragam dan pengalaman di lapangan.
- Perubahan utama dalam REDD+ termasuk hal-hal berikut: i) fokusnya telah bergeser dari hanya karbon menjadi berbagai sasaran; ii) kebijakan yang dipakai sejauh ini tidak hanya, atau bahkan terutama, diarahkan untuk mencapai pembayaran berbasis hasil; iii) kegiatan di tingkat subnasional dan proyek – bukan di tingkat nasional – menerima bagian besar dari sumberdaya; dan iv) sampai saat ini pendanaan terutama berasal dari bantuan internasional dan anggaran nasional negara-negara REDD+, dan bukan berasal dari pasar karbon.
- Kekhasan REDD+ yang membuatnya berbeda dari upaya-upaya sebelumnya dalam sektor kehutanan – pendanaan yang signifikan berbasis hasil – berisiko tertutupi oleh berbagai sasaran dan pendekatan lainnya, sehingga membahayakan keefektifan REDD+.

3.1 Pengantar

REDD+ telah mengalami perubahan drastis sejak gagasan ini diluncurkan dalam COP11 di Montreal tahun 2005, baik dalam hal persepsi tentang gagasan ini maupun bagaimana gagasan ini telah diterapkan. Sementara beberapa dari perubahan ini timbul dari pematangan gagasan ini secara alami, sejalan dengan pembelajaran dan pengalaman yang kita peroleh, sejumlah perubahan yang terjadi juga merupakan akibat dari REDD+ diterjunkan ke arena politik dan dipengaruhi oleh sejumlah kepentingan dan ideologi yang beragam (Bab 2). Pemahaman tentang apa yang membentuk REDD+ telah dimodifikasi, dengan beberapa pelaku menggunakan ‘kekuasaan secara skematis’ yang kuat. Selain itu, lambatnya kemajuan dalam negosiasi iklim global dan kekaburan prospek pendanaan REDD+ jangka panjang, demikian juga kepentingan domestik yang kuat untuk tetap melakukan bisnis seperti biasa (Bab 5), memiliki implikasi kuat bagi kecepatan dan bentuk pengembangan REDD+.

Terdapat beragam interpretasi mengenai REDD+. Definisi umum, berdasarkan keputusan COP13 di Bali tahun 2007, menyatakan bahwa REDD+ tersusun atas sejumlah tindakan lokal, nasional dan global yang tujuan utamanya adalah untuk mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan dan memperkuat cadangan karbon di negara-negara berkembang (Angelsen 2009a). Sedangkan definisi yang lebih sempit, yang digunakan untuk memilih sejumlah proyek untuk Studi Komparatif Global (GCS) CIFOR tentang REDD+ (lihat Lampiran), merinci bahwa tujuan utamanya terkait dengan pengurangan emisi dan penyerapan gas rumah kaca (GRK), dan tindakan yang melibatkan pembayaran berbasis hasil atau bersyarat (Wertz-Kanounnikoff dan Angelsen 2009).

Bab ini akan menguraikan aspek-aspek utama evolusi REDD+ sebagai sebuah gagasan dan praktik dan meninjau sejumlah kekuatan pendorong di balik perubahan yang telah terjadi. REDD+ – sebagai sebuah gagasan – adalah kisah sukses dan alasan keberhasilan ini diulas dalam Bagian 3.2. Bagian 3.3 menyediakan sebuah kerangka kerja untuk mengamati bagaimana dan mengapa REDD+ telah berubah dalam empat arena: negosiasi iklim, bantuan internasional, kebijakan nasional dan realitas lokal. Bagian 3.4 membahas perubahan REDD+ dalam empat hal utama: tujuan, kebijakan, skala implementasi dan pendanaan. Terakhir, kami membahas implikasi perubahan ini bagi REDD+.

3.2 Sebagai suatu gagasan, REDD+ adalah sebuah kisah sukses

REDD+ telah menjadi sebuah gagasan yang sangat berhasil. Sejak REDD+ diluncurkan pada COP11 dan REDD+ diintegrasikan sepenuhnya dalam

agenda iklim global pada COP13 2007, gagasan ini dinilai berpotensi menjadi strategi mitigasi yang paling efektif dan efisien yang tersedia saat ini. Sejumlah negara berkembang telah menyiapkan – dan beberapa telah mulai menerapkan – strategi-strategi kebijakan REDD+. Ratusan proyek lokal REDD+ telah dimulai dan para peneliti dan berbagai pihak lain telah termotivasi untuk menulis ribuan publikasi.¹ Sejumlah donor menjanjikan miliaran dolar bagi REDD+ (Bab 7) dan program-program internasional yang baru telah dibentuk, seperti Fasilitas Kemitraan Karbon Hutan (*Forest Carbon Partnership Facility/FPCF*) dari Bank Dunia, Program UN-REDD dan Program Investasi Hutan (*Forest Investment Program/FIP*) dari Bank Dunia. Kita mungkin perlu kembali ke wacana ‘pembangunan berkelanjutan’ yang dipromosikan oleh *World Commission on Environment and Development* (WCED 1987), untuk memperoleh gagasan yang lebih berhasil dalam bidang lingkungan hidup dan pembangunan. Walaupun pembangunan berkelanjutan lebih merupakan sebuah aspirasi dibandingkan suatu rangkaian tindakan spesifik, aspirasi ini memiliki daya tarik yang sama dengan REDD+, yaitu bisa dipahami sebagai hal berbeda bagi orang yang berbeda. Ketidajelasan – atau keluasan – gagasan ini, menurut kami, adalah sebagian dari alasan keberhasilannya.² Selain itu, seperti halnya pembangunan berkelanjutan, daya tarik REDD+ awalnya berasal dari janjinya untuk menjadi kebijakan menang-menang-menang (*win-win-win*): kombinasi pengurangan emisi GRK dengan pengentasan kemiskinan dan perlindungan keanekaragaman hayati.

3.2.1 REDD+ terlihat besar, murah dan cepat

Emisi GRK dari deforestasi hutan menyebabkan 17% emisi global (IPCC 2007b), meskipun studi yang lebih baru menunjukkan bahwa kontribusi ini mungkin hanya sekitar 12%, sebagian karena pertumbuhan pesat dalam emisi bahan bakar fosil (van der Werf dkk. 2009). Mengurangi emisi dari hutan tropis tidak hanya berpotensi besar untuk mengurangi emisi global, namun laporan oleh Stern (2006) dan lain-lain telah meyakinkan para perumus kebijakan bahwa pendekatan semacam itu tidak akan membutuhkan biaya besar. Menurut laporan Stern, menghilangkan deforestasi yang paling besar hanya akan membutuhkan biaya rata-rata AS \$1-2 per tCO₂, yang sangat murah dibandingkan dengan hampir semua pilihan mitigasi lainnya. Walaupun estimasi ini telah dikritik dan beberapa estimasi lain adalah lebih tinggi (misalnya, Kindermann dkk. 2008), ada kesan umum yang terbentuk bahwa REDD+ akan menjadi murah.

1 Sebuah penelusuran *Google Scholar* mengutip sekitar 18.000 publikasi tentang REDD+ (diakses 6 Maret 2012).

2 “Gagasan yang paling berhasil dalam arena kebijakan bukan berupa analisis yang paling mendalam, namun yang paling dapat ditempa, yaitu yang dapat ditafsirkan untuk menyesuaikan dengan perspektif yang beragam, mencapai konsensus dengan mengantarkan arti yang berbeda bagi pihak-pihak sasaran yang berbeda” (McNeill 2006).

Diasumsikan juga bahwa REDD+ adalah mudah dan dapat dilakukan dengan cepat, yang membuatnya menarik bagi berbagai konstituen yang berbeda. Dalam pidatonya pada COP13, yaitu pada saat peluncuran Inisiatif Iklim dan Hutan Internasional Norwegia (*International Climate and Forest Initiative of Norway*), Perdana Menteri Norwegia Jens Stoltenberg menyampaikan bahwa, “Melalui langkah-langkah yang efektif dalam melawan deforestasi, kita dapat mencapai penurunan besar emisi GRK – dengan cepat dan biaya murah. Teknologinya sudah diketahui dengan baik dan telah tersedia selama ribuan tahun. Semua orang tahu bagaimana untuk tidak menebang pohon.”³

3.2.2 REDD+ mewakili sebuah pendekatan baru

Pada awalnya, satu ciri pembeda REDD+ adalah penggunaan insentif keuangan untuk mengubah perilaku pengguna hutan: konservasi hutan agar menjadi lebih menguntungkan daripada penebangan hutan melalui pembayaran untuk berbagai jasa lingkungan (PES). Logikanya menarik. Penyerapan dan penyimpanan karbon adalah barang publik yang disediakan oleh hutan dan pemilik hutan. Saat ini tidak ada pasar atau mekanisme seperti pasar untuk memberikan insentif bagi pemilik dan pengguna hutan untuk memperhitungkan nilai jasa ini ke dalam keputusan pengelolaan mereka. Melalui sistem PES, pemilik lahan akan menjaga hutan karena mereka dapat menghasilkan uang dengan melindungi hutan. Aspek ini membuat REDD+ berbeda sekali dengan upaya-upaya konservasi hutan sebelumnya (Sunderlin dan Atmadja 2009). Sebuah pendekatan berbasis kinerja, dengan pembayaran yang dilakukan hanya jika hasilnya telah dapat ditunjukkan, juga sangat menarik bagi kebanyakan sumber-sumber pembiayaan.

Ciri pembeda kedua REDD+ adalah besarnya pendanaan yang tersedia, yang membuat upaya-upaya konservasi sebelumnya terlihat kecil, misalnya Rencana Aksi Hutan Tropis (*Tropical Forest Action Plan*) pada tahun 1980-an. Transfer tahunan untuk negara-negara REDD+ diperkirakan berpotensi membawa puluhan miliar dolar, demikian menurut laporan-laporan yang berwenang (misalnya, Stern 2006; Eliasch 2008).

Terakhir, REDD+ menargetkan reformasi dan perubahan transformatif di luar sektor kehutanan (Bab 2). Suatu pendekatan nasional yang luas telah dipilih⁴ untuk memungkinkan penggunaan kebijakan ekstrasektoral, yang dapat berdampak lebih besar dibandingkan pendekatan sektoral (Kanninen dkk. 2007). Suatu pendekatan nasional juga akan menindaklanjuti tantangan kebocoran, alasan utama mengapa deforestasi yang dihindari tidak dimasukkan ke dalam Mekanisme Pembangunan Bersih (*Clean Development Mechanism/CDM*) pada tahun 2001.

3 http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/taler_og_artikler/statsministeren/statsminister_jens_stoltenberg/2007-4/Tale-til-FNs-klimakonferanse-pa-Bali.html?id=493899.

4 Sementara fokusnya bersifat nasional, suatu pendekatan dalam satu sarang (Pedroni dkk. 2007) yang dimulai pada tingkat subnasional, pada situasi tertentu, dapat diterima sebagai suatu langkah sementara.

3.2.3 REDD+ menarik bagi banyak pelaku di berbagai tingkat

Karena diharapkan akan menyediakan kompensasi untuk pengurangan emisi, REDD+ mewakili solusi menang-menang untuk kebanyakan pelaku hutan, termasuk pemilik hutan dan pemerintah negara REDD+. REDD+ dipandang berkontribusi bagi lingkungan hidup dan tujuan pembangunan, sehingga menghindari ‘hukum besi kebijakan iklim’: ketika tujuan lingkungan hidup dan ekonomi berbenturan, maka tujuan ekonomi yang akan menang (Pielke 2010).

Suatu konsep utama dalam Rencana Aksi Bali (UNFCCC 2007) adalah bahwa REDD+ seharusnya mengikutsertakan ‘insentif positif’, yang oleh banyak pihak ditafsirkan sebagai kompensasi oleh negara-negara *Annex I* kepada negara-negara *nonAnnex I* untuk mencapai pengurangan emisi kehutanan yang terukur. Karena itu REDD+ sangat sesuai dengan bagian yang ditetapkan dalam Protokol Kyoto: negara-negara *Annex I* akan melaksanakan komitmen untuk pengurangan emisi, sementara negara-negara *nonAnnex I* akan melaksanakannya secara sukarela (baru-baru ini dinyatakan sebagai NAMAs – *Nationally Appropriate Mitigation Actions*/Aksi Mitigasi yang Disesuaikan secara Nasional: sejumlah kebijakan dan tindakan yang disepakati untuk dilaksanakan oleh negara-negara berkembang untuk mengurangi emisi GRK mereka). Dengan beberapa negara *Annex I* (khususnya Norwegia) bersedia untuk memberikan dana dalam jumlah relatif besar, REDD+ dapat menjembatani kesenjangan antara Utara dan Selatan dalam negosiasi iklim, meletakkan beberapa langkah ke depan yang terkait isu-isu dalam agenda UNFCCC. Apabila negosiasi gagal dalam bidang lain (dan ini sering terjadi), REDD+ dapat menjadi kelinci dalam topi untuk menunjukkan kemajuan yang dapat dicapai.

Sampai saat ini, kredit REDD+ belum memungkinkan untuk digunakan sebagai pengganti kerugian, yaitu untuk memenuhi kewajiban pengurangan emisi bagi negara-negara *Annex I*. Namun prospek bahwa hal ini dapat berubah merupakan faktor yang memotivasi – baik bagi negara-negara *nonAnnex I* yang berhutan yang mengantisipasi potensi aliran pendapatan yang besar maupun untuk negara-negara *Annex I* yang berharap untuk memenuhi komitmennya dalam pengurangan emisi dengan biaya yang lebih murah.⁵

Dukungan bagi REDD+ tetap tinggi, sebagian karena belum didefinisikan dengan jelas. Banyak isu sulit yang belum terselesaikan, misalnya apakah pendanaan diarahkan untuk pelaku deforestasi komersial berskala besar atau pada kelompok-kelompok adat yang melestarikan hutan. Selama

⁵ Brazil merupakan kekecualian, karena sejak awal bersifat skeptis terhadap gagasan ini, sebagian karena kekhawatiran kedaulatan dan setelah itu juga karena kekhawatiran bahwa kredit REDD+ akan menghilangkan upaya-upaya mitigasi negara-negara REDD+ (Angelsen dkk. 2012b).

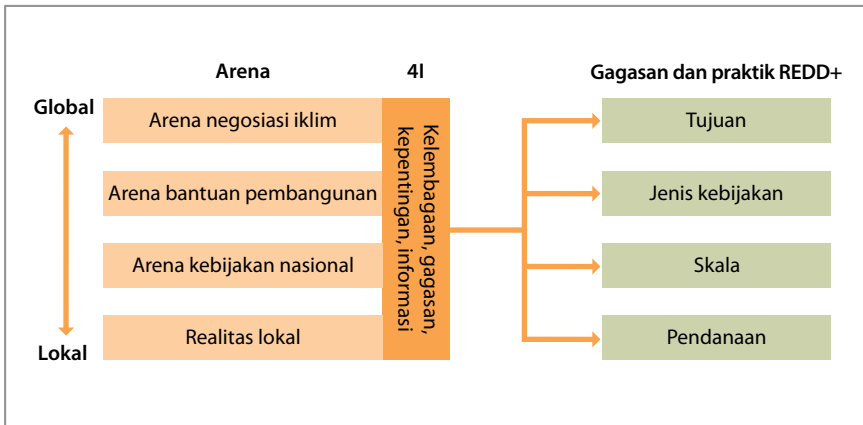
REDD+ masih belum jelas, kepentingan dan pandangan yang berbeda tampaknya dapat diakomodasi. Sebagai contoh, tingkat acuan disetujui harus didasarkan pada ‘kondisi nasional’, walaupun tidak ada yang tahu persis apa maksud istilah ini (Bab 16). Sama halnya, definisi REDD+ dari COP13 (UNFCCC 2007) memasukkan ‘peningkatan cadangan karbon hutan’; beberapa Pihak menafsirkan hal ini untuk mengikutsertakan hutan tanaman (yang juga merupakan hutan, sesuai dengan definisi standar FAO), sementara beberapa pihak lain berpendapat lain.

Singkatnya, bagi banyak pelaku dalam arena iklim, REDD+ terlihat seperti sebuah solusi ideal. REDD+ dapat menyediakan pengurangan emisi secara cepat dan murah serta peluang menang-menang-menang bagi semua orang: transfer dana besar ke Selatan, pengganti kerugian yang murah bagi Utara dan pendanaan untuk proyek-proyek konservasi dan pembangunan. Namun ketika REDD+ mulai diuji dan didefinisikan secara lebih rinci, permasalahan mulai timbul. Selama REDD+ tetap tidak jelas, suatu koalisi yang luas dapat mendukung gagasan ini. Namun suatu gagasan tidak akan efektif sampai benar-benar dilaksanakan, dan kemudian kepentingan yang berkuasa dapat menguatkan atau melemahkannya.

3.3 REDD+ di arena yang berbeda

Seperti diuraikan sebelumnya, REDD+ telah mengalami perubahan penting sejak pertama diluncurkan, baik sebagai suatu gagasan maupun sebagai praktik. Gambar 3.1 menyediakan kerangka kerja sederhana untuk menganalisis perubahan dalam REDD+ dengan menggunakan kerangka kerja 4I yang diuraikan dalam Bab 2. Bagian kiri gambar ini mengidentifikasi empat arena relevansi REDD+: arena negosiasi iklim UNFCCC, arena bantuan pembangunan (termasuk arena konservasi dan memiliki donor bilateral yang besar, organisasi multinasional dan NGO atau BINGO internasional yang besar), serta arena nasional dan lokal. Dua yang terakhir – arena nasional dan lokal – masing-masing merupakan subyek pembahasan yang lebih detail dalam Bab 5 dan 11.

Kita akan mulai dengan menganalisis bagian kiri gambar dan akan mengaitkannya dengan bagian kanannya – perubahan tujuan, kebijakan, skala, dan pendanaan dari waktu ke waktu – dalam Bagian 3.4. Sejumlah lembaga formal yang menghubungkan tingkat global dan lokal dari kebijakan dan tindakan REDD+ hanya sedikit dan lemah, namun keempat arena tersebut terkait dengan beberapa cara yang berbeda. Banyak pelaku yang beroperasi pada lebih dari satu arena dan beberapa, seperti halnya BINGO, beroperasi di semua arena. Karena itu, kepentingan dan gagasan berbagai pelaku hutan ada di semua arena dan di semua tingkat. Informasi merupakan mata uang dalam arena ini: tidak hanya informasi teknis namun



Gambar 3.1 REDD+ sebagai gagasan yang muncul dan praktiknya

juga pengetahuan yang terpilih dan ditafsirkan oleh para pelaku untuk mendukung kepentingan mereka. Dan berbagai keputusan pada satu tingkat dapat membingkai dan membatasi wacana, kebijakan dan aksi pada tingkat lainnya. Misalnya, wacana di tingkat global tercermin dengan jelas dalam perdebatan REDD+ nasional (lihat Bab 5).

Berbagai perdebatan ini dapat dianalisis dalam hal ideologi yang saling bertentangan, seperti dirangkum dalam Kotak 3.1. Di sini, narasi ideologi membingkai posisi REDD+ dan berbagai usulan dikaitkan dengan pandangan dunia tentang lingkungan hidup dari empat kelompok utama (menurut Clapp dan Dauvergne 2005): pelaku pasar liberal, institutionalis, para pendukung lingkungan hidup dan kalangan sosial hijau. REDD+ dapat ditafsirkan dalam konteks masing-masing ideologi ini dan ketidaksepakatan dalam perincian REDD+ sering dipahami sebagai pertentangan di antara mereka.

3.3.1 Sejumlah negosiasi iklim

RED – dengan satu D – memasuki arena global dalam COP11 tahun 2005, ketika Para Pihak diundang untuk menyampaikan “pandangan mereka tentang isu terkait pengurangan emisi dari deforestasi di negara-negara berkembang (UNFCCC 2005). Badan Pendukung untuk Nasihat Ilmiah dan Teknologi (SBSTA) dari UNFCCC, khususnya, diminta untuk melaporkannya pada pertemuan bulan Desember 2007 (COP13 di Bali, Indonesia). Selama periode intervensi, beberapa pertemuan diselenggarakan untuk membahas kekhawatiran tentang kebocoran yang sudah ada sejak lama, kepenambahan dan tingkat acuan, skala serta pemantauan, pelaporan dan verifikasi (pengumpulan informasi tentang semua hal ini dan isu-isu lain dapat dilihat dalam Angelsen 2008b dan Parker dkk. 2009b).

Kotak 3.1 Peran berbagai ideologi dalam membingkai agenda REDD+

Rocio Hiraldo dan Thomas M. Tanner

Menegosiasikan dan mengembangkan program-program REDD+ membutuhkan keterlibatan banyak pelaku. Sementara agenda politik dan finansial memainkan peran dalam mengembangkan kerangka REDD+, narasi ideologi yang berbeda mendasari posisi para pelaku yang berbeda. Bagaimana perdebatan REDD+ dibingkai dapat membenarkan satu atau serangkaian tindakan lainnya (Leach dkk. 2010). Narasi ideologi yang dominan dalam membingkai posisi dan usulan REDD+ dapat dikaitkan dengan cara pandang tentang lingkungan hidup (menurut Clapp dan Dauvergne 2005).

1. Hutan dan pertumbuhan ekonomi: pasar liberal

Pasar liberal mendukung mekanisme pasar dan memandang produk hutan sebagai sumber utama pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan bagi negara-negara berkembang: "Tanpa konsesi hutan sebagian besar dari pulau-pulau di luar Jawa akan tetap tertinggal" (Kementerian Kehutanan Indonesia, dikutip dalam Gellert 2005:1351). Pandangan ini mendukung sikap yang sering dikaitkan – baik secara benar atau tidak – dengan Bank Dunia: bahwa meningkatnya keterlibatan pihak swasta dan penggunaan pasar karbon penting untuk keberlanjutan mekanisme REDD+ di masa depan.

2. Hutan dan tata kelola: institusionalis

Ideologi institusionalis berakar pada kebutuhan akan institusi yang kuat, tata kelola yang baik dan hukum yang efektif untuk lingkungan hidup dan kesejahteraan manusia. Penghambat utama untuk tata kelola yang baik mencakup kebijakan dan kerangka kerja hukum yang lemah, kapasitas penegakan yang terbatas, keterbatasan data, korupsi dan kondisi pasar yang buruk untuk berbagai produk kayu. Ideologi ini tercermin dalam beberapa program untuk meningkatkan 'kesiapan' negara untuk REDD+ dan menetapkan partisipasi terhadap program sebagai prasyarat untuk pemenuhan standar tata kelola yang baik. Contohnya adalah yang dilakukan oleh FCPF dan Program UN-REDD, dukungan bilateral Australia untuk Indonesia dan dukungan Norwegia untuk Brasil, Republik Demokratik Kongo, Guyana, Indonesia dan Tanzania.

3. Nilai ekologis hutan: 'bio-environmentalist'

Cara pandang *bio-environmentalist* dicirikan oleh sejumlah kendala ekologis dan kebutuhan untuk memodifikasi tingkah laku manusia dalam menyelesaikan masalah lingkungan. Cara pandang ini mendorong target pengurangan emisi dan laju deforestasi yang ambisius, yang terlihat dalam berbagai kampanye WWF dan *Fauna and Flora International*. Sementara *bio-environmentalist* berhadapan dengan model bisnis seperti biasa, visi

mereka tidak selalu sejalan dengan pendekatan pasar liberal; mereka melihat pasar karbon sebagai sarana untuk mencapai kelestarian lingkungan hidup. Contoh inisiatif yang dimotivasi oleh ideologi *bio-environmentalist* adalah dukungan *Greenpeace* untuk Mekanisme Pengurangan Emisi Deforestasi Tropis (*Tropical Deforestation Emissions Reduction Mechanism/ TDERM*), yang merupakan turunan model dana terkait pasar bagi REDD+ (Parker dkk. 2009b).

4. Hutan dan hak azasi: sosial hijau

Ideologi sosial hijau terutama didasarkan pada pemikiran sosial dan ekonomi; argumennya adalah masyarakat dan lingkungan tidak dapat dianggap sebagai bagian yang terpisah. Karena itu, menurut ideologi ini REDD+ harus menyeimbangkan tujuan pengurangan emisi dengan kesejahteraan masyarakat hutan, termasuk partisipasi, hak dan pengetahuan mereka. Laporan yang disampaikan *Friends of the Earth International* kepada UNFCCC merangkum pemikiran ini, yang menyatakan bahwa “memastikan hak dan kepentingan masyarakat adat dan masyarakat lokal dalam rancangan REDD adalah lebih dari sekedar suatu kebijakan negara. Pendekatan berbasis hak juga akan berkontribusi bagi keefektifan dan kelanggengan program-program REDD” (FOEI 2009).

Diambil dari: Hirado dan Tanner (2011b)

Cakupan REDD+ merupakan isu yang diperdebatkan. Degradasi hutan – D yang kedua – dimasukkan dalam definisi UNFCCC untuk REDD+ pada tahun 2007, mengingat fakta bahwa bagian besar dari emisi hutan merupakan akibat degradasi. Namun pengikutsertaan tersebut hanya terjadi setelah banyak tekanan, termasuk dari negara-negara Komisi Hutan Afrika Tengah (*Central African Forests Commission*). Selain itu, tiga elemen pelengkap ditambahkan ke dalam definisi REDD+ untuk menampung kepentingan yang berbeda: i) konservasi, untuk menampung kepentingan negara-negara yang deforestasinya rendah dan hutannya luas serta sejumlah LSM lingkungan hidup; ii) pengelolaan hutan lestari, untuk menampung kepentingan negara-negara yang memiliki pendekatan pemanfaatan hutan yang aktif; dan iii) peningkatan cadangan karbon hutan, untuk menampung kepentingan negara yang cadangan karbonnya sedang berkembang, seperti India dan China. Cakupan perdebatan kebanyakan mencerminkan situasi hutan yang berbeda di masing-masing negara dan bagaimana mereka dapat mengambil manfaat dari rezim REDD+ internasional.

Selain melibatkan Para Pihak dalam UNFCCC, negosiasi REDD+ juga dicirikan oleh kehadiran kuat berbagai LSM dan kelompok adat mengenai isu terkait hak-hak lokal dan adat serta jaringan pengaman (Bab 17). Berbagai LSM menuntut, dan pada banyak kasus telah memperoleh tempat di meja

diskusi tingkat global maupun negara. Hal ini memengaruhi definisi dan fokus REDD+, misalnya penetapan jaringan pengaman sebagai isu utama, dan juga telah memperluas tujuan dan cakupan REDD+ (lihat di bawah).

Dampak terpenting negosiasi iklim yang sejauh ini bagi REDD+ mungkin adalah karena apa yang *tidak* mereka capai, yaitu kesepakatan iklim global yang menjanjikan pendanaan jangka panjang dalam jumlah besar, misalnya melalui sistem pembatasan dan perdagangan (*cap and trade system*) dengan kredit REDD+ sebagai pengganti kerugian. Karena itu, sampai saat ini pendanaannya masih kurang dari yang dibayangkan dan telah didominasi oleh sumber-sumber nonpasar, yang menyebabkan REDD+ lebih jauh lagi memperluas tujuan dan cakupannya.

3.3.2 Arena bantuan pembangunan

Bersamaan dengan negosiasi UNFCCC, para pelaku di arena bantuan pembangunan telah kuat pengaruhnya dalam pengembangan REDD+. Kebanyakan aliran uang diputuskan dalam arena ini melalui kesepakatan bilateral, melalui berbagai lembaga multilateral dan kegiatan berbagai LSM besar, yang juga mendominasi proyek-proyek uji coba REDD+ (lihat Bab 12).

Beberapa inisiatif juga telah muncul di layar multilateral. FCPF, yang mulai beroperasi bulan Juni 2008, telah membentuk sebuah kerangka kerja dan proses kebijakan untuk negara-negara yang berpartisipasi yang membantu mereka menyiapkan diri untuk fase ketiga REDD+ dengan insentif keuangan berbasis hasil. Saat ini, 37 negara menerima dukungan dari FCPF.⁶ Program UN-REDD diluncurkan pada September 2008. Sebagai sebuah kolaborasi antara FAO, UNEP dan UNDP, program ini bermaksud untuk membantu negara-negara berkembang dalam menyiapkan dan menerapkan strategi-strategi REDD+. Saat ini, sebanyak 14 negara telah menerima dukungan dari program UN-REDD untuk program-program nasional⁷ mereka. FIP menyediakan pendanaan untuk peningkatan pembiayaan proyek dan investasi yang diidentifikasi melalui strategi nasional REDD+.

Selain pendanaan dari sejumlah lembaga multilateral, ada juga beberapa inisiatif bilateral. Norwegia sejauh ini merupakan pendukung pembiayaan terbesar untuk inisiatif-inisiatif seperti itu, melalui kesepakatan AS \$1 miliar dengan Brasil (2009) dan Indonesia (2010). Meskipun ada komitmen yang dinyatakan terkait hubungan donor, seperti halnya dari Busan,⁸ para donor yang mendanai REDD+ sering menggunakan prosedur-prosedur dan praktik mereka sendiri.

6 <http://www.forestcarbonpartnership.org>, diakses pada 3 April 2012.

7 www.un-redd.org, diakses pada 3 April 2012.

8 Konferensi keempat mengenai Keefektifan Bantuan Pembangunan, Busan. Desember 2011, lihat <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/>.

Kemitraan multilateral REDD+ dibentuk pada bulan Mei 2010, setelah COP15 di Kopenhagen yang mengecewakan, untuk menjadi “suatu landasan sementara bagi negara-negara mitra untuk meningkatkan tindakan dan pembiayaan untuk inisiatif-inisiatif [REDD+].”⁹ Tujuannya adalah untuk menyediakan suatu forum informal untuk diskusi, meningkatkan koordinasi donor, dan mempertahankan momentum REDD+ serta mungkin menyelesaikan sejumlah isu yang masih belum terselesaikan. Namun demikian, konflik-konflik tradisional telah terbawa ke dalam forum ini.

Setelah bergeser ke arah bantuan pembangunan, REDD+ dipengaruhi oleh keragaman pelaku, berbagai tujuan dan bentuk bantuan pembangunan yang mencirikan arena ini; isu ini yang akan kami bahas kembali dalam bagian 3.4.1.

3.3.3 Arena kebijakan nasional

REDD+ telah memunculkan perdebatan aktif dan ketidaksepakatan di antara beberapa negara penerimanya (Bab 5). Kebanyakan pemerintah terlihat positif, namun sejumlah kecil tidak demikian, terutama Bolivia setelah tahun 2009.¹⁰ Negara-negara REDD+ telah menerima dukungan eksternal yang kuat, dan sebagai akibatnya, diakui atau tidak, sejumlah lembaga multilateral dan negara-negara donor telah menjadi para pelaku politik pada ajang nasional.

Dengan mengasumsikan bahwa peluang dan biaya-biaya lain akan mendapat kompensasi penuh, berbagai tindakan REDD+ akan – pada prinsipnya – hanya memunculkan pemenang. Namun tidak demikian dalam praktiknya: berbagai mekanisme pembagian manfaat yang dibayangkan (Bab 8) tidak dapat menjamin bahwa tidak satupun pihak akan dirugikan. Tentunya, di tingkat nasional maupun lokal, REDD+ dianggap menghambat pertumbuhan ekonomi (Bab 11). Para pelaku ekonomi dan politik yang berkuasa dan terlibat di bidang pertanian, kehutanan dan pertambangan komersial memandang REDD+ sebagai ancaman bagi kepentingan mereka (Brockhaus dkk. 2012). Saat ini masih terlalu awal untuk menilai bagaimana kepentingan bisnis seperti biasa akan memengaruhi rancangan dan implementasi kebijakan REDD+ nasional. Namun kontroversi baru-baru ini tentang moratorium konversi hutan di Indonesia dan *Forest Code* di Brasil menunjukkan bahwa gagasan inti REDD+ (yang akan mendorong perubahan transformatif dalam bentuk reformasi kebijakan nasional secara luas yang akan memengaruhi insentif yang mendasarinya) mungkin telah diperlemah. Kemudian REDD+ mungkin akan dipaksa untuk mundur agar tidak terlalu mengancam kebijakan sektor kehutanan dan proyek-proyek lokal.

9 <http://reddpluspartnership.org/en/>.

10 Walaupun ada resistensi terhadap REED, Bolivia telah mengambil langkah untuk mengurangi emisi dari deforestasi, dan dengan demikian telah melaksanakan REDD+, namun dengan nama lain.

3.3.4 Realitas lokal

Sementara pembahasan tentang REDD+ global telah berlangsung intensif, kemajuan di tingkat lokal berlangsung lambat. Bahkan proyek-proyek uji coba, yang dimulai dalam skala kecil dan biasanya dengan keterlibatan LSM, biasanya membutuhkan waktu yang lebih banyak untuk menerapkannya daripada yang direncanakan, seperti yang ditunjukkan oleh GCS CIFOR (Bab 10). Hal ini sebagian terjadi karena tugas yang menantang untuk klarifikasi batas dan status lahan (Bab 9). Perumusan hukum yang baru, dan jika dibutuhkan, institusi yang baru memerlukan waktu. Akibatnya, tahapan yang dimaksudkan berikutnya – peningkatan skala – menjadi terlambat.

Masyarakat lokal sering berpandangan positif tentang REDD+, karena harapan mereka untuk mendapatkan pemasukan darinya. Namun demikian, temuan yang disajikan dalam Bab 11 menunjukkan bahwa para penduduk desa sebagian besar memandang REDD+ sebagai upaya konservasi hutan. Ketidakpastian tentang seberapa besar dan bentuk manfaat yang akan diberikan oleh REDD+ terlihat jelas: secara umum tidak ada kebijakan nasional yang disepakati tentang kapan, berapa besar dan bagaimana masyarakat lokal akan dibayar. Berbagai proyek uji coba dapat melakukan pembayaran ini, namun tidak ada jaminan bahwa preseden ini akan berlanjut di masa depan. Sementara verifikasi pihak ketiga sering menuntut persetujuan sukarela setelah menerima Informasi sebelumnya (FPIC) oleh masyarakat lokal (lihat Bab 17), dalam banyak kasus pertanyaan mendasarnya – ‘persetujuan untuk apa?’ – masih belum terjawab. Sampai pemerintah nasional dapat menetapkan apakah pembayaran atau manfaat lain yang, jika ada, akan diterima oleh masyarakat lokal, FPIC tampaknya akan merupakan prasyarat yang tidak mungkin dipenuhi. Karena itu ada risiko besar bahwa harapan tinggi masyarakat di tingkat lokal tidak akan terpenuhi, yang menjurus ke kekecewaan dan bahkan mungkin penolakan terhadap program ini.

Singkatnya, manfaat yang akan diberikan oleh REDD+ di tingkat lokal, yang secara langsung berdampak pada mata pencaharian masyarakat, masih tidak jelas. Pada satu sisi dari berbagai kemungkinan, masyarakat lokal akan mendapatkan manfaat, baik melalui kepastian hak mereka atas hutan dan melalui menerima kompensasi keuangan yang besar atas usaha mereka untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan. Pada sisi yang lain, sebuah skenario ‘terburuk’, hal yang dikhawatirkan oleh sejumlah kelompok masyarakat desa dan hak adat, tidak hanya bahwa mereka menerima sedikit pembayaran atau tidak sama sekali, bahkan mereka akan kehilangan hak tradisional mereka atas sumberdaya hutan.

3.4 Evolusi REDD+: Empat tren utama

Setelah konsensus besar awal tentang gagasan REDD+, konsep ini telah disesuaikan dan dikonfigurasi ulang sebagai akibat sejumlah konflik kepentingan yang bermunculan dan tidak adanya kesepakatan iklim internasional yang baru. Fokus bagian ini adalah empat tren utama dalam evolusi gagasan REDD+ dan bagaimana perubahannya, dalam hal tujuan, kebijakan, skala dan pendanaan, sejak REDD+ memasuki diskusi iklim global tahun 2005.

3.4.1 Dari satu tujuan menjadi multitujuan

Tujuan akhir UNFCCC, seperti dinyatakan dalam Pasal 2, adalah “stabilisasi konsentrasi GRK di atmosfer pada tingkat yang akan mencegah intervensi antropogenis yang membahayakan sistem iklim” (UNFCCC 1992). Pada awalnya, ini juga merupakan tujuan utama dari REDD+. Setelah 2005, tujuan lain ditambahkan, seperti perlindungan keanekaragaman hayati dan penurunan kemiskinan/meningkatkan mata pencaharian lokal. Selanjutnya lebih banyak lagi manfaat tambahan yang ditambahkan: memperkuat hak-hak adat, tata kelola yang lebih baik, dan kapasitas yang lebih tinggi untuk adaptasi iklim. REDD+ juga semakin banyak dikaitkan dengan agenda pertanian-iklim. Karena itu, REDD+ telah bergerak dari satu tujuan menjadi multitujuan; ilustrasi ironis dari hal ini adalah judul sebuah acara tambahan REDD+ dalam COP17 di Durban bulan Desember 2011: ‘Karbon sebagai manfaat tambahan’ (*Carbon as a co-benefit*)!

Tekanan untuk memasukkan keanekaragaman hayati ke dalam REDD+ sebagian besar berasal dari LSM konservasi internasional berskala besar. Sementara tujuan iklim dan keanekaragaman hayati bersifat tumpang tindih (Strassburg dkk. 2010), aliran pendanaan baru untuk proyek-proyek REDD+ juga menyediakan peluang untuk mendanai kegiatan-kegiatan konservasi yang sedang berjalan (dimodifikasi jika perlu). Dorongan untuk memasukkan tujuan-tujuan pembangunan dalam REDD+ berasal dari beberapa sumber. Berbagai LSM pembangunan telah memainkan peran yang sama dalam arena REDD+ seperti yang dimainkan oleh berbagai LSM lingkungan hidup dalam negosiasi keanekaragaman hayati. Selain itu, kebanyakan pendanaan internasional untuk REDD+ berasal dari anggaran bantuan pembangunan, yang tujuan utamanya adalah pembangunan dan penurunan kemiskinan.

Banyak pihak mengkhawatirkan bahwa REDD+ menjadi terlalu terbebani oleh berbagai tujuan yang baik sehingga akan mengurangi keefektifannya. Kami juga mengkhawatirkan hal ini, namun juga berargumen bahwa kunci keberhasilan utama REDD+ terletak pada kombinasi antara tujuan konservasi dan pembangunan bagi pembangunan berkelanjutan. Baik dalam arena kebijakan nasional maupun implementasi lokal, REDD+ harus terwujud agar tujuannya tercapai (Bab 2, 5, dan 11).

3.4.2 Dari PES menuju kebijakan yang lebih luas sampai ke kebijakan hutan dan proyek?

Pada awalnya REDD+ digambarkan sebagai sistem PES multitingkat (Angelsen dan Wertz-Kanounnikoff 2008), yang memiliki sejumlah keunggulan penting. Berbagai insentifnya kuat dan langsung (Wunder 2005). Mengingat PES bersifat sukarela, pengguna hutan akan memilih konservasi hanya jika manfaat bersihnya lebih tinggi dari manfaat eksploitasi hutan lainnya. Dengan demikian hasil yang bersifat menang-menang akan bisa dipastikan, setidaknya secara teoritis.

Pembentukan pasar untuk jasa lingkungan mengandalkan empat unsur penting: ketersediaan komoditas atau jasa yang dapat dikuantifikasi, pembeli, penjual dan pasar berikut aturan dan peraturan yang terkait (lihat Kotak 3.2). Sejumlah unsur ini belum tersedia di kebanyakan negara REDD+: komoditasnya sulit untuk dikuantifikasi, penjualnya belum diketahui dengan baik, tidak ada pembeli besar dan aturan permainan belum ditetapkan dengan baik. Karena itu, merancang dan menerapkan suatu sistem yang secara langsung menguntungkan pengurangan emisi (dan penyerapan karbon) oleh individu, rumah tangga, maupun kelompok-kelompok tetap menjadi rintangan utama.

Selain berbagai isu praktis terkait penerapan suatu sistem PES, pertentangan ideologis juga harus dihadapi. Berangkat dari tradisi lama seperti dalam Polanyi (1994), REDD+ telah dikritik sebagai contoh meningkatnya privatisasi dan pemasaran alam (Lohmann 2012:85). Bagi pihak tertentu, PES mencerminkan sebuah sistem dari ‘kapitalisme di dalam hutan,’¹¹ yang memberikan potensi bagi para elite untuk menetapkan hak karbon dan pembagian manfaatnya.

Sementara kekhawatiran tersebut mungkin tidak sepenuhnya dapat dibenarkan, REDD+ memang merupakan suatu paradoks. Sementara berupaya menurunkan kemiskinan dan meningkatkan kehidupan masyarakat miskin dengan memberikan kompensasi kepada mereka untuk mengurangi emisi karbon, dalam kenyataannya, para pelaku komersial berskala besar, bukan pelaku miskin, yang bertanggung jawab untuk bagian terbesar deforestasi yang terjadi (Rudel 2007). Karena itu, bagian terbesar dari pendanaan seharusnya – sesuai dengan prinsip ini REDD+ – ditujukan bagi para perusahaan dan masyarakat yang tidak miskin. Namun demikian, pengamatan awal mengenai kebijakan REDD+ menunjukkan bahwa para pelaku komersial besar ini tidak akan mendapatkan kompensasi penuh untuk biaya peluang mereka; pembelajaran awal dari program-program PES menunjukkan bahwa REDD+ memiliki bias yang berpihak kepada kaum miskin (Bond dkk. 2009).

11 Slogan pada tombol-tombol yang terlihat dalam sejumlah pertemuan iklim.

Kotak 3.2 Sejumlah prasyarat bagi pasar untuk kredit REDD+

Pasar untuk kredit REDD+ (atau sistem PES untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan) bersandar pada empat pilar:

Komoditas yang terkuantifikasi: komoditas atau jasa yang diperdagangkan dalam pasar karbon adalah pengurangan emisi. Pengurangan emisi didefinisikan sebagai perbedaan antara emisi yang sebenarnya dengan acuan bisnis seperti biasa. Karena itu, komoditas memiliki dua aspek: i) emisi yang sebenarnya harus terukur, dilaporkan dan terverifikasi; dan ii) titik acuan harus ditetapkan melalui suatu acuan bisnis seperti biasa untuk memungkinkan pengukuran dampak emisi atau penyerapan karbon sebagai hasil dari tindakan-tindakan REDD+ oleh penyedia jasa. Lebih rumit lagi, para pihak mungkin sepakat untuk menetapkan landasan untuk pembayaran secara berbeda dari acuan bisnis seperti biasa, berdasarkan pertimbangan pemanfaatan dana REDD+ yang terbatas, secara efektif dan efisien atau tanggung jawab yang dibedakan (Bab 16).

Sejumlah penjual (penyedia jasa): Siapakah para penyedia jasa, dan – khususnya – siapakah yang berhak untuk menjual pengurangan emisi dari hutan? Dalam skema yang ideal, pemilik karbon hutan adalah para penjual, yang akan ditetapkan sesuai hukum nasional. Sementara hal ini menimbulkan pertanyaan besar yang terkait dengan pembagian keuntungan (Bab 8), setidaknya secara konseptual hal ini sederhana. Sejumlah isu yang lebih rumit muncul ketika REDD+ diterapkan di tingkat nasional melalui sejumlah kebijakan yang luas, misalnya pembentukan kawasan konservasi atau moratorium konversi pemanfaatan lahan Indonesia (Kotak 2.1). Siapa yang berhak menerima pembayaran internasional apapun untuk pengurangan emisi: petani kecil dan perusahaan kelapa sawit yang kehilangan pendapatan, sejumlah lembaga yang menerapkan kebijakan atau masyarakat luas?

Sekelompok pembeli: Para pembeli kredit REDD+ akan berasal dari tiga sumber utama: i) pendanaan publik, termasuk bantuan pembangunan, dalam suatu sistem berbasis kinerja; ii) pendanaan sukarela swasta, seperti dalam pasar sukarela; dan iii) entitas publik atau swasta yang membeli kredit REDD+ untuk mematuhi pembatasan emisi dengan menggunakan REDD+ sebagai skema ganti rugi. Pendanaan REDD+ sejauh ini termasuk ke dalam kategori i), sementara potensi untuk pendanaan berskala besar sebagian besar ditemukan dalam kategori iii) (Bab 7).

Institusi pasar yang telah terbentuk: Aturan dan peraturan memberikan landasan hukum bagi pasar karbon atau PES. Sejumlah lembaga dibutuhkan untuk mengatur aliran informasi mengenai perubahan cadangan karbon hutan

berlanjut ke halaman berikutnya

Kotak 3.2 Lanjutan

dan aliran uang untuk memberikan penghargaan atas perubahan ini. Dua lembaga dibutuhkan untuk membuat sistem ini berfungsi: sebuah badan mandiri yang melakukan verifikasi atau mengeluarkan sertifikat pengurangan emisi dan suatu mekanisme serta otoritas untuk mengatur aliran uang REDD+ yang memberikan insentif dan kompensasi untuk perubahan ini. Sejumlah lembaga ini harus memiliki otonomi dari pemerintah untuk memastikan keobjektifan dan transparansi mereka. Membangun suatu jalur yang dapat dipercaya untuk pendanaan internasional memerlukan banyak waktu dan bersifat sensitif secara politis, yang dapat menjelaskan kesenjangan yang ada terus dalam pendanaan maupun penyaluran dana dalam REDD+ (Bab 7).

Banyak pemrakarsa proyek yang mengadopsi suatu model turunan (Bab 10), di mana pembayaran kepada masyarakat setempat hanya merupakan salah satu dari beberapa elemen strategi mereka. Di tingkat nasional, REDD+ telah lama diakui harus bergerak lebih jauh dari PES untuk memasukkan rangkaian kebijakan yang luas. Inilah pesan utama dalam buku CIFOR sebelumnya, 'Mewujudkan REDD+' (Angelsen dkk. 2009), yang membedakan tiga rangkaian kebijakan yang luas, yang berupaya untuk menciptakan insentif bagi konservasi hutan:

1. Kebijakan yang berdampak pada *rente pertanian*, yaitu keuntungan dari konversi hutan, seperti halnya subsidi dan pajak pertanian, perubahan teknologi dan infrastruktur
2. Kebijakan yang mengatur *rente hutan* dan peraupuan rente tersebut oleh pengguna hutan melalui berbagai skema seperti PES dan pengelolaan hutan oleh masyarakat
3. *Peraturan langsung*, dalam bentuk penetapan dan penegakan kawasan yang dilindungi, perencanaan tata guna lahan dan kebijakan konsesi.

Beberapa kebijakan tersebut bertentangan dengan tujuan lainnya, termasuk tujuan untuk meningkatkan produksi pertanian dan keamanan pangan, sehingga secara politis sulit untuk diimplementasikan (Angelsen 2010b). Lebih lanjut lagi, bahkan jika keuntungan bersih bagi masyarakat adalah positif, reformasi kebijakan semacam itu akan menciptakan pemenang dan pihak yang kalah, dengan pihak yang kalah sering berpotensi memiliki kekuasaan yang cukup untuk menghambat reformasi (Bab 5).

Di tingkat nasional, tampaknya terlalu awal untuk memperkirakan kebijakan REDD+ yang manakah yang akan ditempuh oleh suatu negara. Pengamatan awal kami menunjukkan penekanan untuk memperkuat institusi tingkat lokal, mendorong partisipasi dan memastikan hak, intensifikasi pertanian dan

perencanaan penggunaan lahan, termasuk kebijakan konsesi dan kawasan konservasi. Berbagai skema PES terutama berada pada tahap uji coba, dan pada skala lokal, dengan beberapa pengecualian yang jelas terlihat di beberapa negara Amerika Latin sebelum ada REDD+ (misalnya, Kaimowitz 2008).

Secara singkat, REDD+ seharusnya terutama didorong oleh PES. Walaupun kebanyakan pendukung di tingkat lokal bermaksud untuk menerapkan PES atau sistem serupa PES, bentuknya mungkin berupa skema pembayaran yang umum, dan bukan insentif khusus bagi individu pengguna untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan. Reformasi kebijakan nasional juga diserukan, namun bersifat kontroversial; para pihak berkuasa yang berpotensi kalah dapat menghambatnya. Namun ada juga tren yang menggembirakan, termasuk integrasi agenda pertanian dan kehutanan dan integrasi REDD+ dalam perencanaan pembangunan rendah karbon. Risikonya, hasil akhirnya akan berupa sejumlah kecil kebijakan yang terbatas dalam situasi menang-menang dan fokusnya sempit pada kebijakan sektor kehutanan dan proyek-proyek lokal saja.

3.4.3 Dari fokus nasional menuju ke proyek – dan kembali lagi?

Prinsip utama ketika RED(D) diluncurkan adalah fokus nasional yang kuat, dan bukan subnasional. Prinsip ini didukung oleh sebagian besar kesediaan negara awal untuk mendukung UNFCCC (Guizol dan Atmadja 2008), bukan hanya atas dasar kedaulatan, tetapi juga karena pendekatan nasional dianggap lebih efektif (Bagian 2.2). REDD+ dianggap sebagai pergeseran penting dari proyek berbasis konservasi sebelumnya: sekarang pemerintah nasional akan menjadi pelaku utama dalam konservasi hutan.

Sejauh ini (walaupun ini masih dalam tahap awal), REDD+ belum membawa pergeseran tersebut. Kebanyakan pendanaan REDD+ telah diberikan kepada berbagai inisiatif lokal dan subnasional. Beberapa faktor dapat menjelaskan perkembangan ini. Pertama, seperti dijelaskan di atas dan dalam Bab 5, reformasi tingkat nasional sering memunculkan situasi menang-kalah, dengan kelompok berkuasa menghadapi kekalahan. Kedua, ketersediaan komitmen donor yang besar menciptakan tekanan untuk menghabiskannya dengan cepat, yang disambut dengan kesiapan LSM konservasi dan pembangunan untuk menerapkan berbagai proyek (pendanaan yang masih menjadi sumber dana utama bagi sejumlah LSM, walaupun mereka terlibat kuat dalam perdebatan kebijakan). Ketiga, donor lebih memilih mendanai proyek atau program yang konkret, dibandingkan reformasi kebijakan yang lebih sulit untuk memantau uang dan untuk meyakini penggunaan akhirnya (lihat Bab 13).

Namun demikian, temuan awal dari proyek GCS CIFOR menunjukkan bahwa pergeseran fokus dari nasional menuju ke proyek mungkin tidak akan

berlanjut. Proyek-proyek REDD+ – seperti yang telah banyak dilakukan sebelumnya – menemukan bahwa tindakan yang efektif di lapangan terhambat atau terkendala oleh kebijakan dan institusi nasional. Hal ini digambarkan oleh kasus penguasaan lahan, yang dibahas secara rinci dalam Bab 9. Karena itu, tekanan untuk reformasi tingkat nasional akan berlanjut, dan lebih banyak tindakan diperlukan untuk memungkinkan keterkaitan antara kegiatan subnasional dan rancangan kebijakan tingkat nasional (Bab 6).

3.4.4 Pendanaan: Dari pasar menuju ke sumber-sumber publik internasional dan kontribusi nasional

Dalam laporan mereka kepada UNFCCC selama 2007–2008, kebanyakan negara menginginkan pendekatan pendanaan ganda: sumber-sumber publik akan menyediakan pendanaan berjangka pendek untuk peningkatan kapasitas, sementara pendanaan jangka panjang untuk pembayaran berbasis hasil akan berasal dari pasar (Guizol dan Atmadja 2008). Rencana Aksi Bali 2007, di mata para pelaku utama, adalah rencana untuk menjadikan REDD+ bagian dari kesepakatan iklim global, dengan kredit REDD+ digunakan sebagai kompensasi dalam sistem pembatasan dan perdagangan (*cap and trade*) global. COP15 di Kopenhagen tahun 2009 gagal menghasilkan kesepakatan ini. Pada bulan April 2009, atas undangan Pangeran Charles, 21 pemimpin dunia bertemu untuk membentuk Kelompok Kerja Informal – Pembiayaan Sementara untuk REDD+ (IWG-IFR 2009). Inisiatif ini merupakan respon langsung atas kebutuhan pendanaan REDD+ “sampai pasar karbon dapat mengambil alih”, seperti disampaikan oleh seorang peserta dalam proses tersebut kepada salah satu penulis bab ini. Sementara pada waktu itu pengambilalihan diharapkan akan terjadi tahun 2013, Landasan Durban/*Durban Platform* (COP17) menunjukkan bahwa hal ini tidak akan terjadi sebelum 2020.

Alasan utama keterlambatan pendanaan pasar bagi REDD+ terkait dengan tidak adanya kesepakatan iklim global yang memasukkan kredit REDD+, baik sebagai mekanisme pengganti kerugian maupun secara tidak langsung, seperti melalui pelelangan perolehan emisi untuk menghasilkan penerimaan bagi dana REDD+ global. Dari dua pasar karbon regional yang berpotensi besar, Layanan Perdagangan Emisi Uni Eropa (*EU Emission Trading Service*) tidak memasukkan REDD+, sementara pasar karbon Amerika Serikat masih belum terwujud. Namun demikian, pasar karbon regional yang lebih kecil bisa jadi secara bertahap menyediakan pendanaan bagi REDD+ (Bab 7).

Pendanaan pasar bersifat kontroversial, khususnya ketika kredit REDD+ digunakan sebagai pengganti kerugian (yaitu untuk memungkinkan suatu negara atau perusahaan untuk diperhitungkan sebagai bagian dari kewajiban pengurangan emisi mereka). Sebagian pertentangan ini bersifat ideologis, dengan alasan bahwa merupakan hal yang tidak bermoral untuk membayar

pihak lain agar dirinya sendiri dapat terus melakukan polusi. Kekhawatiran lainnya berkaitan dengan banjir pasar, yaitu kredit REDD+ murah yang dapat menurunkan harga pasar karbon dan menghilangkan mitigasi dalam sektor bahan bakar fosil. Tantangan utamanya adalah untuk mengatur laju pengenalan kredit REDD+ ke dalam pasar karbon dengan menyesuaikan pembatasan secara keseluruhan ketika sistem kredit ini diperkenalkan (Angelsen dkk. 2012).

Harapan pendanaan dari sektor swasta juga tinggi; namun sekali lagi, ini berlandaskan pada asumsi yang kurang berdasar. Pendanaan swasta dapat dibagi ke dalam tiga kategori: i) tanggung jawab sosial perusahaan; ii) investasi yang menghasilkan keuntungan; dan iii) pengganti kerugian untuk mematuhi peraturan pemerintah. Besarnya pendanaan dari tanggung jawab sosial perusahaan untuk REDD+ hanya terbatas, dan jauh lebih sedikit daripada yang diperkirakan oleh hubungan masyarakat (humas) dan liputan media. Pasar sukarela relatif sehat, namun volume keseluruhannya kecil dan tampaknya akan tetap demikian (Diaz dkk. 2011). Peluang bisnis yang menguntungkan dalam penghindaran deforestasi dan degradasi hutan mungkin terdapat dalam bentuk pemanfaatan hutan secara nonkonsumtif (misalnya, kopi yang tumbuh di bawah tegakan), namun bukan merupakan 'buah yang menggantung rendah'. Sumber potensi pendanaan swasta yang utama adalah dari pengganti kerugian. Namun, seperti diketahui, hal ini mengandalkan keberadaan pembatasan emisi yang ketat dan pembukaan untuk pengganti kerugian dalam REDD+.

Karena itu, pendanaan internasional utama untuk REDD+ dalam jangka pendek sampai menengah harus berasal dari sumber-sumber publik di negara-negara *Annex I*. Sejauh ini duapertiga dari pendanaan publik internasional berasal dari bantuan pembangunan melalui jalur-jalur bilateral dan multilateral (lihat Bab 7 untuk gambaran umum tentang sumber-sumber pendanaan).

Selain pergeseran fokus dari pasar menjadi sektor publik, perkembangan utama kedua dalam pemikiran tentang pendanaan REDD+ adalah pergeseran dari Utara ke Selatan, dari negara-negara *Annex I* ke *nonAnnex I*. Rencana Aksi Bali (UNFCCC 2007) menekankan bahwa REDD+ berkenaan dengan "pendekatan kebijakan dan insentif positif..."; insentif positif ditafsirkan oleh banyak pihak sebagai kompensasi penuh bagi negara-negara berkembang. Hal ini berbeda nyata dengan Landasan Durban/*Durban Platform* (UNFCCC 2011d), yaitu "...memutuskan untuk meluncurkan proses untuk mengembangkan suatu protokol, instrumen hukum yang lain atau hasil yang disepakati dengan kekuatan hukum di bawah UNFCCC yang berlaku bagi semua Pihak..."(penekanan ditambahkan). Keputusan ini dapat berakhir menjadi ajang yang penting dalam negosiasi iklim, termasuk bagi REDD+. Pergeseran dari REDD+ yang didominasi oleh sistem pembayaran dari Utara

ke Selatan untuk pengurangan emisi hutan menjadi sesuatu yang dipandang sebagai suatu tanggung jawab bersama, disebabkan oleh beberapa faktor.

Pertama, perbedaan antara negara *Annex I* dan *nonAnnex I* sudah tidak berlaku lagi. Sejumlah negara *nonAnnex I* saat ini memiliki pendapatan per kapita yang lebih tinggi daripada negara termiskin dalam *Annex I*. Misalnya, China, sebuah negara *nonAnnex I*, sekarang menduduki posisi pertama dalam emisi GRK dan banyak negara *nonAnnex I* lain emisi per kapitanya lebih tinggi daripada negara dengan emisi terendah dalam *Annex I* (IFA 2011). Kebanyakan perkembangan emisi di masa depan akan berasal dari negara-negara *nonAnnex I* dengan penghasilan menengah dan pertumbuhan yang cepat dan tampaknya sulit untuk memenuhi target membatasi kenaikan suhu global sampai dua derajat tanpa adanya komitmen yang kuat dari negara-negara ini. Kedua, banyak negara berpenghasilan menengah yang telah memberi komitmen dan mengembangkan strategi untuk mengurangi emisi dibandingkan dengan skenario bisnis seperti biasa.¹² REDD+ diikutsertakan ke dalam berbagai strategi pembangunan rendah karbon nasional ini. Ketiga, mekanisme internasional tampaknya tidak mampu untuk mengompensasi sepenuhnya negara berkembang untuk biaya REDD+. Bukan hanya pendanaan yang tidak cukup, namun juga kurangnya kemauan – baik di tingkat nasional maupun internasional – untuk sepenuhnya mengompensasi industri pertanian atas kehilangan pendapatan dari menghentikan bisnis seperti biasa atas konversi hutan. Karena itu, sebagian besar dari biaya peluang untuk REDD+ yang sukses tampaknya akan ditanggung oleh, misalnya penghasil kelapa sawit dan kedelai. Keempat, REDD+ tidak akan berhasil tanpa komitmen kuat dari negara-negara REDD+.

Singkatnya, banyak biaya REDD+ yang akan ditanggung oleh pelaku domestik, termasuk pemerintah di berbagai tingkatan, yang bertanggung jawab untuk perencanaan dan pelaksanaan REDD+ dan mungkin juga untuk membayar kompensasi atas kesempatan yang hilang. Selain itu, ada kemungkinan bahwa sejumlah pelaku domestik – seperti industri pertanian dan perusahaan tambang – tidak akan mendapatkan kompensasi untuk biaya kesempatan mereka.

3.5 Mengapa perubahan REDD+ penting?

REDD+ telah mengalami sejumlah perubahan penting karena tiga alasan utama. Pertama, suatu proses pembelajaran dan pendewasaan telah berlangsung. Beberapa gagasan awalnya terbukti tidak realistis, misalnya pembentukan sistem PES yang cepat dan dapat sepenuhnya memberikan insentif dan kompensasi bagi para pengguna hutan untuk pengurangan

12 <http://www.unep.org/climatepledges/>.

emisi. Namun demikian gagasan ini telah memicu semangat awal REDD+, dan optimisme ini – yang bersebelahan dengan keaifan – mungkin telah mendorong pembentukan koalisi baru dan solusi inovatif bagi sejumlah permasalahan iklim yang hangat.

Kedua, REDD+ secara optimis diharapkan untuk menjadi bagian dari kesepakatan iklim internasional yang akan memunculkan sumber-sumber utama pendanaan melalui pasar karbon. Perwujudannya telah tertunda setidaknya sampai 2020, yang berarti bahwa pendanaan REDD+ mungkin tidak akan pernah mencapai skala seperti yang dibayangkan sebelumnya. Akibatnya, kebijakan REDD+ akan perlu mencerminkan fakta bahwa kompensasi akan menjadi terlalu mahal dan kebanyakan pendanaan internasional untuk jangka pendek dan menengah akan berasal dari anggaran bantuan pembangunan, dengan tujuan dan logika mereka sendiri, dan dari sumber-sumber domestik.

Ketiga, dua kekuatan telah memodifikasi gagasan REDD+: kepentingan bisnis seperti biasa telah membentuk suatu oposisi kuat bagi reformasi kebijakan dan memiliki ruang aksi politik yang terbatas. Pada saat yang sama, para pendukung REDD+ memiliki kepentingan yang sangat berbeda, sehingga tujuan akhir maupun makna REDD+ telah mengalami konfigurasi ulang: misalnya, beberapa LSM telah mendorongnya sebagai alat untuk memastikan hak-hak adat atas lahan.

REDD+ bukan merupakan gagasan konsisten yang didefinisikan dengan jelas. Jika REDD+ benar-benar berbasiskan pasar, maka akan diperlukan definisi yang disepakati: setiap orang yang menjual atau membeli harus memiliki pemahaman yang sama dan komoditas berstandar untuk diperdagangkan. Karena hal ini tidak terjadi, makna REDD+ dapat ditafsirkan secara berbeda sehingga terus dinegosiasikan oleh kepentingan yang berbeda di tingkat internasional, nasional dan lokal. Negara-negara kaya bisa jadi berkepentingan untuk mencoba mencapai kesepakatan tentang apa yang seharusnya dilakukan REDD+, namun proses untuk mencapai kesepakatan semacam ini tidak jelas. Negara-negara yang dibayar karena mengurangi emisi mereka bisa jadi berkepentingan untuk *tidak* memerlukan pemahaman yang sama dan mereka tentunya memiliki tingkat kekuasaan yang berbeda untuk menentukan bagaimana REDD+ dilaksanakan. Selama satu atau beberapa negara kaya (atau yayasan atau perusahaan) bersedia untuk membayar mereka untuk mengurangi emisi, mengapa mereka perlu menyepakati suatu praktik umum yang berlaku untuk semua?

Di mana kita berada sekarang? REDD+ tampaknya telah kehilangan beberapa ciri khas awalnya yang membuatnya menjadi suatu hal baru dan membangkitkan suatu harapan yang tinggi. Sekarang REDD+ berisiko kehilangan ciri khas pentingnya yaitu pembayaran berbasiskan hasil

dan reformasi tingkat nasional dan hanya menjadi suatu bentuk lain dari bantuan pembangunan untuk mendukung proyek-proyek pengelolaan hutan konvensional dengan tujuan yang cakupannya luas. Pertanyaan mendasarnya: apakah REDD+ dapat mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan secara signifikan dan apa yang diperlukan untuk membuatnya berbeda dari upaya-upaya yang telah dilakukan sebelumnya?