

# 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](mailto:cifor@cgiar.org)

[cifor.org](http://cifor.org)  
[ForestsClimateChange.org](http://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.



## Proyek-proyek REDD+ sebagai turunan berbagai pendekatan lama dan baru untuk konservasi hutan

William D. Sunderlin dan Erin O. Sills

- Sebagian besar proyek subnasional REDD+ bermaksud untuk memadukan pendekatan proyek konservasi dan pembangunan terpadu (ICDP) dengan pendekatan pembayaran jasa ekosistem (PES).
- Dalam kondisi ketidakpastian kebijakan dan pasar, struktur turunan seperti ini memungkinkan para pemrakarsa untuk mengambil langkah awal pendirian proyek, dan pendekatan ICDP dapat berfungsi sebagai pilihan untuk berbalik jika PES gagal diwujudkan.
- Namun struktur hibrida seperti ICDP merupakan tantangan karena sering menunjukkan kinerja yang kurang bagus, dan karena para pemrakarsa cenderung membesar-besarkan manfaat ICDP dan mengecilkan PES dalam konsultasi mereka dengan para pemangku kepentingan lokal, sehingga menimbulkan konsekuensi negatif dalam hal keefektifan dan kesetaraan.

### 10.1 Pengantar

Secara luas REDD+ didefinisikan sebagai “tindakan-tindakan lokal, nasional dan global yang mengurangi emisi karena deforestasi dan degradasi hutan, serta meningkatkan cadangan karbon hutan di negara-negara berkembang” (Angelsen 2009a: 2). Sebagaimana dicatat oleh Sills dkk. (2009), REDD+ sering

dipahami sebagai sistem pembayaran berbasis-kinerja. Pembayaran seperti ini dapat diterapkan pada berbagai skala, dari tingkat pemerintah nasional sampai ke tingkat rumah tangga. Dalam bab ini, kami meneliti ciri-ciri inti dan intervensi REDD+ pada skala lokasi proyek. Temuan kami menunjukkan bahwa proyek-proyek ini sebagian besar merupakan turunan dari berbagai strategi konservasi hutan tradisional dan pembayaran berbasis-kinerja, atau pembayaran jasa ekosistem (PES).<sup>1</sup>

REDD+ menjadi bagian integral agenda mitigasi global tahun 2007 dalam Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim/*United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) COP13. Walaupun saat itu tidak ada proyek dengan label REDD+, sudah banyak sejarah proyek pencegahan deforestasi yang dimulai saat *Clean Development Mechanism* (CDM) dinegosiasikan (Caplow dkk. 2011). Sekarang ada lebih dari 200 proyek subnasional dalam tahap pengembangan atau pelaksanaan (Kshatriya dkk. 2011).

Di antara proyek-proyek REDD+, hanya sedikit sekali pembayaran berbasis-kinerja yang benar-benar telah dilaksanakan. Tindakan pemberian insentif bersyarat dalam proyek-proyek ini terhambat oleh tiga faktor utama: i) perkembangan kerangka internasional yang lambat di bawah UNFCCC, terkait dengan kurangnya kesepakatan mengenai mekanisme pendanaan dan mobilisasi dana, ii) penundaan dalam pembentukan pasar karbon hutan yang kuat, dan iii) kebijakan nasional yang belum memadai untuk mencapai tujuan REDD+ (lihat Bab 5).

Bab ini menggambarkan struktur turunan REDD+ yang sedang bermunculan pada skala proyek. Banyak proyek menggabungkan unsur-unsur proyek konservasi dan pembangunan terpadu (ICDP) dan PES. Kami mulai dengan menjelaskan metode yang diterapkan dalam Komponen 2 Studi Komparatif Global CIFOR tentang REDD+, sumber utama kami tentang bukti ciri-ciri turunan REDD+ (Bagian 10.2). Bagian 10.3 menggambarkan logika dan kegunaan pendekatan turunan bagi para pemrakarsa REDD+ dan memperhitungkan alasan-alasan apa yang mendasari keberadaannya. Kami kemudian menjelaskan kondisi kebijakan dan ketidakpastian pasar yang mencirikan REDD+ dan menjelaskan mengapa ada penundaan dalam

---

1 Kami mendefinisikan proyek REDD+ sebagai suatu aktivitas yang: “i) bermaksud untuk menghitung secara kuantitatif dan melaporkan perubahan stok karbon hutan, mengikuti pedoman IPCC dan pedoman lain yang diterima secara luas, dan kemungkinan untuk melakukan transaksi kredit karbon hutan; dan ii) beroperasi di lokasi-lokasi yang ditetapkan secara geografis, dengan batasan-batasan yang sudah ditentukan sebelumnya sebagaimana disarankan dalam panduan *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), termasuk kegiatan yang bertujuan untuk memadukan karbon ke dalam keputusan dan perencanaan penggunaan lahan di lanskap yang heterogen pada skala subnasional”. (Sills dkk.2009:266–267).

memperkenalkan pembayaran berbasis-kinerja (Bagian 10.4). Penjelasan ini memberikan latar belakang untuk menunjukkan cara-cara model turunan dapat berfungsi sebagai peluang bagi para pemrakarsa REDD+ (Bagian 10.5), tetapi kami juga menyampaikan tantangan-tantangan yang ada (Bagian 10.6). Kami menutup bab ini dengan mengungkapkan pengamatan tentang pentingnya temuan-temuan kami (Bagian 10.7).

## 10.2 Data dan metode

Sumber informasi untuk bab ini adalah kombinasi kepustakaan umum tentang REDD+ dan data lapangan tentang Komponen 2 dari Studi Perbandingan Global CIFOR tentang REDD+. Untuk penjelasan tentang tujuan, ruang lingkup dan metode-metode dalam Komponen 2, serta daftar dari 22 proyek yang diteliti, lihat Lampiran.

Informasi lapangan diambil dari 19 dari 22 lokasi proyek Komponen 2 yang telah melakukan pengumpulan data pada awal 2012. Beberapa data berasal dari wawancara survei yang dilakukan atas beberapa pemrakarsa proyek, di bawah judul '*Update* informasi tentang intervensi REDD+' mulai April sampai Oktober 2011. Wawancara ini berusaha untuk menentukan apakah, seperti yang diduga, pengenalan insentif-insentif REDD+ di lokasi proyek tertunda. Temuan-temuannya menggambarkan pengerahan berbagai jenis intervensi (baik REDD+ dan nonREDD+) di lokasi-lokasi proyek.

Data dalam bab ini juga diambil dari survei lain yang dilakukan selama periode yang sama berjudul 'Survei tambahan tentang partisipasi dan penguasaan lahan'. Data dari survei ini memberikan wawasan tentang berbagai tantangan yang dihadapi oleh para pemrakarsa dalam mengembangkan proyek-proyek REDD+ dan bagaimana mereka menangani berbagai tantangan yang muncul.

Sampel lokasi proyek REDD+ yang kami teliti mungkin lebih condong ke proyek-proyek yang sedang melakukan persiapan awal. Kami memilih lokasi-lokasi proyek yang tidak berisiko bahwa intervensi REDD+ telah dimulai sebelum kami berkesempatan untuk menyelesaikan pengumpulan data dasar 'sebelum proyek' (sebelum pengenalan insentif REDD+). Dengan demikian, hasil yang kami ungkapkan mungkin terasa terlalu melebih-lebihkan kelambatan kemajuan proyek. Meskipun demikian, hanya sedikit proyek REDD+ yang telah mulai memperkenalkan pembayaran berbasis-kinerja. Sebagai pengecualian adalah lokasi proyek di Juma, Brasil, salah satu proyek berprofil bagus yang sudah berjalan (lihat Kotak 12.2).

Kami tidak tahu sampai sejauh mana pola turunan yang terlihat jelas di semua lokasi penelitian Komponen 2 merupakan perwakilan REDD+ secara keseluruhan. Hampir semua proyek REDD+ di Brazil dan Indonesia yang berencana untuk menerapkan PES juga merencanakan intervensi untuk

meningkatkan penegakan hukum hutan dan/atau sepenuhnya berfungsi sesuai modus ICDP (lihat Bab 12). Kami menduga bahwa pola turunan akan muncul di sebagian besar proyek-proyek REDD+ di mana PES dijadikan intervensi proyek, namun hal ini masih harus dibuktikan karena data tidak selalu mewakili semua proyek.

### 10.3 Sebuah turunan dari pendekatan ICDP dan PES

Semua proyek REDD+ dalam sampel penelitian CIFOR melibatkan campuran dari dua perangkat intervensi yang sangat berbeda. Pertama, ada pemaduan antara membatasi akses ke hutan dan memperkenalkan mata pencaharian alternatif serta proyek-proyek pembangunan lainnya. Pemaduan ini didasarkan pada asumsi bahwa adanya mata pencaharian alternatif akan mengurangi kebutuhan untuk mengandalkan pendapatan dari hutan, dan juga akan membuat pembatasan-pembatasan akses yang diperkenalkan nantinya lebih dapat diterima oleh masyarakat lokal (Wells dan Brandon 1992, Brandon dan Wells 2009; Blom dkk. 2010). Brandon dan Wells (2009) menunjukkan bahwa intervensi ICDP ini selalu diterapkan di kawasan lindung (sesuai definisinya), namun dalam REDD+ ICDP dapat diterapkan di berbagai macam lanskap, termasuk kawasan lindung.

Intervensi-intervensi ICDP dapat dicirikan sebagai ‘praREDD+’ dalam arti bahwa mereka telah lama dilakukan sebelum ada REDD+. Intervensi serupa lainnya yang umum ditemukan dalam sampel Komponen 2 adalah: pemetaan partisipatif atas penggunaan lahan, penentuan tata batas, penyusunan rencana penggunaan lahan desa, klarifikasi kepemilikan lahan, dan pengenalan atau peningkatan teknologi alternatif penggunaan kayu bakar dan arang (misalnya, kompor hemat energi).

Selain ICDP dan intervensi praREDD+ lainnya, masih ada rencana-rencana inisiatif yang merupakan ciri khas REDD+. Intervensi ini adalah pembayaran berdasarkan kesuksesan perlindungan atau peningkatan potensi penyerapan karbon dari hutan lokal. Pada dasarnya, intervensi ini adalah PES. Pembayaranannya sesuai proporsi karbon yang berhasil diserap dalam cara yang terukur dan dapat diverifikasi.

Mengapa kombinasi ICDP dan insentif PES ini jelas terlihat di semua lokasi proyek Komponen 2? Mengapa para pemrakarsa memilih model turunan ini? Penjelasanannya harus dirangkai dari berbagai bukti dan pengambilan kesimpulan karena kami tidak mengajukan pertanyaannya secara sistematis dalam survei kami. Kami mengajukan pertanyaan kepada Tim Jessup dari *Indonesia-Australia Forest Carbon Partnership*, yang mengerjakan desain proyek dari *Kalimantan Forests and Climate Partnership* (KFCP) di Kalimantan Tengah, Indonesia. Ia mengatakan tidak secara sengaja menjatuhkan pilihan untuk menggabungkan dua model. Sebaliknya ia menyebutkan

adanya semacam 'logika di lapangan' yang membuat kombinasi tersebut terasa nyaman. Diperlukan tindakan tepat waktu untuk menunjukkan manfaat proyek sejak awal. Ini terlihat nyata dalam bentuk proyek-proyek pembangunan kebun karet yang sebagiannya merupakan kompensasi atas pembatasan akses ke hutan (dengan menutup kanal yang ikut menyebabkan deforestasi di kawasan rawa gambut). Ia menekankan bahwa pembatasan yang diberlakukan harus berdasarkan persetujuan lokal. Nantinya, pembayaran REDD+ berbasis-kinerja akan menjadi bagian penting; jika tidak ada persyaratan, masalah pengelolaan hutan tidak akan sepenuhnya bisa diatasi. Jessup mencatat bahwa persyaratan melekat pada REDD+ harus dibangun sejak awal, meskipun hasil yang terkait dengan reduksi emisi gas rumah kaca (GRK) – yang pada akhirnya akan menjadi dasar pembayaran – tidak akan segera terlihat (Jessup, komunikasi pribadi).

Pesan yang disampaikan Jessup adalah pendekatan praREDD+ dan REDD+ saling melengkapi. Intervensi ICDP menyediakan cara untuk bertindak lebih awal dan mendapatkan dukungan masyarakat, sementara REDD+ dalam wujud PES memberikan pijakan pengaruh yang tidak selalu tersedia dalam model ICDP. Kombinasi insentif praREDD+ dan REDD+ berpotensi membangun strategi pengelolaan yang terpadu dengan baik dan optimal yang mendukung pemenuhan tujuan proyek dan mengurangi risiko kegagalan intervensi REDD+.

Pengetahuan kami tentang pendekatan pengelolaan hutan dan konservasi di negara-negara berkembang, serta beberapa bukti dari penelitian lapangan, membantu dalam pemahaman kami tentang kegunaan kombinasi ICDP/PES. Ada beberapa kemungkinan penjelasan untuk pendekatan turunan ini:

**Mengemas ulang upaya yang sedang berlangsung.** Banyak proyek REDD+ yang sebenarnya merupakan pengelolaan hutan dan upaya konservasi yang sebelumnya sudah ada, yang mungkin atau mungkin tidak termasuk ICDP. Masuk akal jika para pemrakarsa menangkap proyek REDD+ sebagai suatu gagasan baru dalam pengelolaan hutan sehingga kemudian mencampurkannya dengan upaya terdahulu yang sedang mereka jalankan sekarang, terutama jika apa yang sudah dilakukan terbukti belum berhasil mencapai semua yang ingin diraih. Di 13 dari 18 lokasi proyek GCS, sudah ada kegiatan-kegiatan dari para pendukung sebelum REDD+ diluncurkan sebagai bagian dari agenda mitigasi iklim global tahun 2007. Di 13 lokasi ini, rata-rata pemrakarsa sudah hadir selama 5,2 tahun sebelum peluncuran REDD+. Desa-desa yang termasuk dalam proyek REDD+ cukup jelas menunjukkan bahwa selama 5 tahun terakhir di desanya sudah ada LSM yang aktif dalam konservasi hutan (lihat Bab 12).

**REDD+ berpotensi menyediakan sumber pendanaan jangka panjang yang tidak bisa diberikan oleh ICDP.** REDD+ dimaksudkan untuk memberikan

sumber pendanaan jangka panjang yang berkelanjutan, sedangkan ICDP, sesuai definisinya, adalah proyek yang berjangka waktu dan pendanaannya terbatas (suatu waktu akan berakhir). Pembayaran bersyarat dari REDD+ dimaksudkan untuk memberikan kompensasi yang cukup besar dan insentif bagi pemanfaatan hutan terbatas, idealnya pada tingkat lebih tinggi ketimbang insentif yang diterima sebelumnya. Dengan demikian aliran pendapatan REDD+ yang bertindak sebagai insentif bersyarat diharapkan akan memberikan perbedaan penting dan keberhasilan di tempat di mana upaya konservasi dan restorasi hutan di masa lalu masih belum berhasil mencapainya (misalnya, ICDP). Catatan kegagalan ICDP didokumentasikan dengan baik (Wells dan Brandon 1992; Wells dkk., 1999; Brooks dkk. 2006; Garnett dkk. 2007). Insentif praREDD+ adalah landasan yang di atasnya bangunan REDD+ akan berdiri. Pada beberapa proyek GCS, diharapkan aliran pendapatan REDD+ akan berfungsi sebagai sumber pendanaan bagi mata pencaharian alternatif dan/atau perbaikan kesejahteraan tidak langsung, menggantikan peran yang dimainkan oleh dana awal proyek. Para pemrakarsa mengharapkan aliran pendapatan REDD+ akan memungkinkan proyek yang ada untuk membebaskan diri dari dana awal dan tumbuh mandiri. Seperti dijelaskan oleh Steve Ball dari proyek Mpingo di Tanzania: “Pasar karbon akan menutup biaya transaksi kami. Sulit mendapatkan dana donor. Kami menjumpai hambatan investasi dan kami ingin mengatasinya melalui pasar karbon” (Ball, komunikasi pribadi). Dan seperti dijelaskan oleh Nike Doggart dari lokasi TFCG Kilosa di Tanzania: “Sumber (awal) dana akan menjadi modal proyek tersebut. Pendapatan dari karbon akan sepenuhnya menjadi penyangga dana” (Doggart, komunikasi pribadi).

**Dalam keadaan REDD+ tidak dapat menyediakan dana, pendekatan praREDD+ mungkin harus memberikan kompensasi untuk mengisi kesenjangan yang ada.** Meskipun REDD+ diharapkan akan menghasilkan aliran dana besar, kecuali sumber dananya bisa diyakinkan maka ada risiko bahwa REDD+ bisa mengulangi pengalaman proyek aforestasi/reforestasi CDM. Seperti dijelaskan oleh Ecorescurities (2007:6): “Pendapatan karbon umumnya menjadi sebagian kecil dari pendapatan total sebagian besar proyek CDM.” Ini berarti bahwa sebagian besar proyek CDM harus menghasilkan tambahan dana sendiri yang cukup besar – misalnya, melalui penjualan energi terbarukan. Karena proyek REDD biasanya tidak dapat diharapkan untuk menghasilkan produk sampingan semacam ini, maka penjualan karbon perlu mampu menutup sebagian besar biaya pelaksanaan dan biaya transaksi. Dalam beberapa kasus, penghasilan tambahan dapat dihasilkan dari produksi kayu yang berkelanjutan dari lokasi proyek atau dari peningkatan efisiensi produksi pertanian melalui peningkatan perencanaan.”

**PES saja tidak mencukupi.** Hal ini memperkuat apa yang disampaikan Tim Jessup di atas. REDD+ dan PES tidak bisa menjadi proses yang berdiri sendiri dalam proyek subnasional. Dari sudut pandang pemrakarsa proyek, PES harus disertai tidak hanya oleh pembatasan akses ke hutan dan kompensasi mata



pencaharian, tetapi juga dibarengi berbagai kebijakan dan langkah-langkah di tingkat nasional yang ditujukan untuk menahan/membatasi para pelaku skala besar dan mengatasi akar penyebab deforestasi.

Adanya manfaat ‘tambahan’ mengurangi deforestasi ilegal melalui pembayaran REDD+ adalah sesuatu yang problematis. Sebagai salah satu komponen REDD+, pembayaran bersyarat untuk mengurangi deforestasi hutan ilegal banyak diragukan. Misalnya, Börner dan Wunder (2008) menunjukkan bahwa di kawasan Amazon Brasil secara legal tentu saja tidak patut untuk membayar penurunan deforestasi di kawasan lindung atau membayar kegiatan yang melanggar Peraturan Kehutanan. Ketidakjelasan hukum soal memberikan pembayaran dengan tujuan untuk menghentikan deforestasi ilegal telah memicu perdebatan tentang peran kawasan lindung dalam REDD+ secara umum (Boucher 2009; Dudley 2010). Pertama, untuk proyek REDD+, sistem sertifikasi seperti Standar Karbon Terverifikasi (VCS) memungkinkan terjadinya deforestasi tak terencana dan tak mendapat sanksi dalam skenario awal, namun untuk ini diperlukan bukti pendukung bahwa peraturan memang tidak ditegakkan secara efektif. Kedua, ada kekhawatiran bahwa pembayaran untuk mengurangi deforestasi hutan ilegal sangat mungkin menciptakan insentif yang merugikan, yang mendorong kecenderungan untuk mengabaikan hukum lingkungan. Namun, fakta menunjukkan bahwa di kawasan di mana deforestasi meningkat cepat, hukum lingkungan secara luas diabaikan dan banyak kegiatan deforestasi ilegal berlangsung. Dengan demikian, proyek-proyek REDD+ harus menemukan beberapa cara untuk menangani masalah deforestasi ini, selain pertanyaan tentang dasar hukum dan insentif yang merugikan yang diciptakan oleh pembayaran langsung. Salah satu respon yang bisa diberikan adalah berkolaborasi dengan pemerintah/penguasa setempat untuk meningkatkan pemantauan dan penegakan hukum yang ada – suatu pendekatan yang merupakan ciri khas ICDP.

**Menggabungkan ICDP dan PES membantu menghindari kebocoran di luar lokasi.** Terakhir, ICDP dan PES merupakan kombinasi optimal di tingkat lokal untuk mencegah perpindahan deforestasi dan degradasi dari dalam ke luar batas-batas proyek REDD+. Mereka yang dicegah dari melakukan tindakan deforestasi dengan adanya pembatasan akses hutan lokal akan termotivasi untuk tidak hanya berpindah ke tempat lain karena waktu kerja mereka diserap untuk melakukan berbagai kegiatan baru. Bilamana mata pencaharian alternatif yang ditawarkan tidak cukup untuk mencegah terjadinya kebocoran ini, maka aliran dana tambahan yang ditawarkan melalui REDD+ sebagai PES, membantu menjamin adanya insentif tambahan (baik dalam bentuk penghargaan maupun sanksi) untuk menjamin tujuan proyek tercapai.

**Mengelola risiko.** Di bawah syarat-syarat kebijakan REDD+ dan ketidakpastian pasar (lihat bagian berikutnya), masuk akal untuk melakukan diversifikasi strategi pengelolaan hutan.

## 10.4 Kebijakan dan ketidakpastian pasar

Dalam bagian ini kami menjelaskan bagaimana kebijakan REDD+ dan ketidakpastian pasar telah memengaruhi sudut pandang dan tindakan para pemrakarsa REDD+. Bagian ini merupakan pengantar untuk menjelaskan bagaimana ketidakpastian ini memengaruhi pengerahan insentif praREDD+ dan REDD+.

Mengapa perlu lebih banyak waktu daripada yang diharapkan untuk melihat terwujudnya proyek-proyek subnasional, dan apa konsekuensinya bagi REDD+ di lapangan? Pada dasarnya ada tiga sudut pandang berbeda dalam tiga skala yang berbeda: tingkat internasional, nasional dan proyek.

Pertama, para pemrakarsa dalam beberapa kasus menunggu kebijakan yang lebih jelas dan adanya sinyal pasar di tingkat internasional. Kegagalan untuk mencapai kesepakatan perubahan iklim di Kopenhagen tahun 2009 membuat banyak pemrakarsa berkecil hati. Kesuksesan relatif dalam mencapai kesepakatan mengenai beberapa isu REDD+ di Cancun dan Durban telah menghidupkan kembali minat dan moral para pemrakarsa, meskipun mereka tetap frustrasi karena kerangka umum dan pedoman untuk REDD+ (misalnya, perlindungan) tetap tidak jelas.

Kedua, para pemrakarsa yang bertujuan mengandalkan pemasaran karbon hutan bersemangat untuk mendapatkan sinyal yang meyakinkan. Dalam beberapa tahun terakhir, terjadi ledakan pasar karbon hutan sukarela dan REDD+ memainkan peran yang sangat kuat di dalamnya. Kredit karbon hutan dari REDD+ meningkat dari 1,2 MtCO<sub>2</sub>e pada tahun 2007 sampai ke 19,5 MtCO<sub>2</sub>e pada tahun 2010. Berdasarkan perhitungan ini, nilainya mencapai dua pertiga dari 29,0 MtCO<sub>2</sub>e kredit karbon hutan total yang diperdagangkan tahun 2010 (Diaz dkk 2011: ii-iii). Amerika Latin telah memainkan peran yang sangat kuat dalam tren ini (Diaz dkk 2011: iii). Sementara pasar sukarela relatif sehat, pasar ini semakin lebih bersandar pada tanggung jawab sosial perusahaan dan motivasi merek hijau lainnya dan bukannya pada persiapan kepatuhan pasar di masa depan. Dan sementara pasar sukarela relatif sehat, pasar prakepatuhan terlihat mandek. Meskipun ada ledakan dalam kredit karbon hutan sukarela, ada ketidakpastian para pemicu pasar dan permintaan di masa mendatang akan bergantung pada peraturan yang mengarahkan dan keputusan-keputusan politik yang tetap perlu dibuat (Diaz dkk. 2011: viii). Kurangnya keamanan jangka panjang tentang masa depan permintaan dan harga di pasar karbon melemahkan kemampuan para pemrakarsa untuk menjamin pembayaran kepada para pemangku kepentingan lokal dalam jangka panjang. Hal ini mendasari ketakutan para pemrakarsa untuk meningkatkan harapan para peserta lokal

tentang pendapatan yang nantinya tidak akan bisa direalisasikan.<sup>2</sup> Kami akan membahas tantangan ini secara mendalam di akhir bab ini.

Ketiga, kebijakan lingkungan di berbagai negara belum kondusif untuk mengambil langkah-langkah mantap dalam membangun REDD+ di lapangan. Peraturan Kehutanan/*Forest Code* di Brazil dan Moratorium di Indonesia adalah contoh kasusnya. Tidak jelas apakah revisi *Forest Code* tahun 2011 akan memotivasi perlindungan hutan swasta melalui insentif pasar, atau meningkatkan insentif untuk deforestasi (Sparovek dkk. 2012). Moratorium Hutan Indonesia yang dimulai tahun 2011 dengan berani mengklaim untuk menghentikan deforestasi besar-besaran, tetapi telah menyerah kepada tekanan lobi dan sekarang membebaskan hutan sekunder dan menyerahkan kayu tebangan hutan bekas konversi (Murdiyarto dkk 2011; Lihat juga Kotak 2.1 untuk ringkasan). Dengan begitu banyaknya persoalan yang belum terselesaikan tentang kebijakan mendasar dalam penggunaan lahan hutan, dan banyaknya klaim penggunaan lahan hutan yang tumpang tindih, maka ketidakpastian yang terus berlangsung memberi peluang kepada para pemrakarsa untuk menuai hasil keuntungan dari investasi yang telah mereka lakukan. Di Indonesia, banyak perhatian diberikan pada kasus proyek Rimba Raya di Kalimantan Tengah, di mana para pemrakarsa berpendapat bahwa mereka telah bermain sesuai aturan namun belum juga memperoleh izin pemerintah untuk melanjutkan kegiatannya (Fogarty 2011).

Berbagai kebijakan dan faktor pasar bukanlah hambatan satu-satunya dalam membangun proyek-proyek REDD+. Beberapa faktor spesifik-proyek telah memperlambat gerak para pemrakarsa. Meletakkan dasar untuk lokasi-lokasi percontohan REDD+ ternyata lebih kompleks dari yang diharapkan, khususnya dalam menyelesaikan masalah penggunaan lahan lokal dan isu-isu penguasaan lahan,<sup>3</sup> mendefinisikan tujuan-tujuan proyek, menulis dokumen-dokumen desain proyek, mendaftar dan mendapatkan sertifikasi pihak ketiga, melakukan konsultasi pemangku kepentingan (khususnya melakukan **persetujuan sukarela, setelah menerima informasi lebih dahulu**) dan kegiatan penyuluhan, serta isu-isu lainnya.

## 10.5 Model turunan sebagai peluang

Sebelumnya kami telah membahas alasan para pemrakarsa proyek merangkul model turunan. Dalam konteks kebijakan dan ketidakpastian pasar,

---

2 Sebagai contoh kasus Setulang di Kalimantan Timur, Indonesia, di mana para pembeli potensial dari jasa keanekaragaman hayati tidak terlibat dalam skema PES hanya karena waktu mereka sangat terbatas dan ketidaknyamanan tentang prinsip-prinsipnya yang bersyarat (Wunder dkk. 2008).

3 Misalnya, di Indonesia, di setiap lokasi proyek kami ada satu perusahaan besar mengklaim bahwa mereka mempunyai hak atas lahan proyek.

tampaknya ada dua aspek dari model ini yang sangat berguna untuk para pemrakarsa: i) mereka dapat bergerak maju dalam meletakkan dasar untuk REDD+ bahkan dengan adanya penundaan dan kebijakan dan ketidakpastian pasar, dan ii) mereka dapat menggunakan ICDP sebagai cadangan seandainya ada insentif bersyarat REDD+ gagal terwujud atau tidak mencukupi.

### 10.5.1 Kesempatan untuk melangkah maju

Ada alasan-alasan bagus bagi para pemrakarsa untuk melangkah maju lebih awal. Idealnya, intervensi praREDD+ dan REDD+ akan dilakukan kira-kira pada waktu yang sama, sehingga aliran dana REDD+ dapat meringankan proyek dari kebergantungan pada dana awal proyek yang hanya sekali saja. Pada kenyataannya, di lokasi-lokasi proyek REDD+ dalam studi GCS, pengenalan insentif praREDD+ telah dimulai sebelum insentif bersyarat REDD+ diperkenalkan (Lihat Tabel 10.1). Ada beberapa alasan untuk hal ini.

Pertama, insentif praREDD+ dapat berlanjut mengikuti jadwal yang tidak ditentukan oleh pembentukan mekanisme pendanaan REDD+. Pelaksanaan intervensi-intervensi ini (pembatasan pemanfaatan hutan, mata pencaharian alternatif dll.) secara umum tidak memerlukan kerangka REDD+, kebijakan nasional atau pasar karbon hutan. Kendala pelaksanaan langkah-langkah ini adalah pengorganisasian pemrakarsa yang merencanakan pendanaan dan apa saja yang ingin dicapai. Intervensi-intervensi konservasi hutan konvensional didasarkan pada gagasan bahwa intervensi awal memberikan pengetahuan, infrastruktur atau lembaga baru yang dapat menghasilkan perubahan berkelanjutan dalam pengelolaan hutan. Dengan demikian, pendanaan jangka pendek sesuai dengan logika intervensi-intervensi ini, meskipun pengalaman menunjukkan bahwa pendanaan jangka pendek merupakan hambatan serius untuk menghasilkan dampak yang diinginkan. Di sisi lain, logika PES merupakan salah satu dari pembayaran berkelanjutan untuk aliran jasa ekosistem, bukan hanya membutuhkan kecukupan dana untuk membentuk dana perwalian untuk proyek namun juga menuntut kepastian yang cukup tentang pasar masa depan bagi layanan jasa ekosistem tersebut.

Kedua, banyak proyek percontohan diharapkan untuk terus bergerak maju menjalankan berbagai kegiatan di lapangan dalam jangka waktu tertentu, dan intervensi praREDD+ merupakan cara penggunaan dana proyek yang layak. Hasil dalam bentuk reduksi emisi tidak dapat dicapai dalam waktu dekat, tetapi hanya tercapai setelah beberapa tahun. Sementara itu penduduk lokal perlu mendapatkan manfaatnya lebih awal.

Ke tiga, seperti disebutkan di atas, ketidakpastian dan penundaan dalam perumusan kebijakan dan mekanisme REDD+ membuat pemrakarsa tidak bisa atau ragu-ragu untuk memperkenalkan insentif REDD+. Seperti dijelaskan oleh Raja Jarrah dari proyek Hifadhi ya Misitu ya Asili (HIMA)

**Tabel 10.1 Rencana waktu pengenalan intervensi-intervensi di 21 lokasi proyek REDD+ dalam GCS Komponen 2**

Negara	Lokasi Proyek	Waktu dimulainya pembatasan penggunaan hutan	Waktu pengenalan alternatif mata pencaharian	Perkiraan waktu pengenalan pembayaran REDD+
Brasil	Acre	2012	2009-2011	2012
	Mato Grosso	2011	2011-2012	2012
	Transamazon	Tidak pasti	Tidak pasti	2012
	Sao Felix	2012	2011	2012
Peru	BAM	Data belum tersedia	Data belum tersedia	2012
	Cl Alto Mayo	Data belum tersedia	Data belum tersedia	2012
Kamerun	CED	Responden tidak yakin	2010	Responden tidak yakin
	GFA	2007	2007	Responden tidak yakin
Tanzania	Intensif TFCCG	2010-2012	2011-2012	2012
	TaTEDO	Akhir 2010	2010-2011	2012
	TFCCG ekstensif	2011-2012	2011-2012	Nov-Des 2011
	Mpingo	2010	2013	2015
	JGI	2010	2010	Tidak yakin
	CARE	2011	2011	Juni-Des 2012
Indonesia	Ulu Masen	2010-2011	2010-2011	Pertengahan 2012
	KCCP	2012-2013	Tidak bisa diterapkan	Akhir 2012
	KFCP	Tidak akan melakukan	2009	2012
	Katingan	Tidak bisa diterapkan	2008	September 2012
	Berau	2013	2013	Responden tidak yakin
Rimba Raya	2012	2012	2012	
Vietnam	Cat Tien	Tidak bisa diterapkan	Awal 2012	Tidak bisa diterapkan

di Tanzania: “Pembayaran akan dilakukan dari dana proyek saat perjanjian ditandatangani. Jika tidak demikian maka pembayaran PES tidak akan dimulai selama bertahun-tahun “(Jarrah, komunikasi pribadi).

Ke empat, ada beberapa alasan fungsional untuk terus melangkah maju melakukan berbagai kegiatan praREDD+. Misalnya, penetapan batas desa dan hutan serta perumusan strategi penggunaan lahan desa sering harus dilakukan sebelum menerapkan pembatasan akses ke hutan, dan sebelum melakukan pemantauan dan memberikan imbalan atas kinerja.

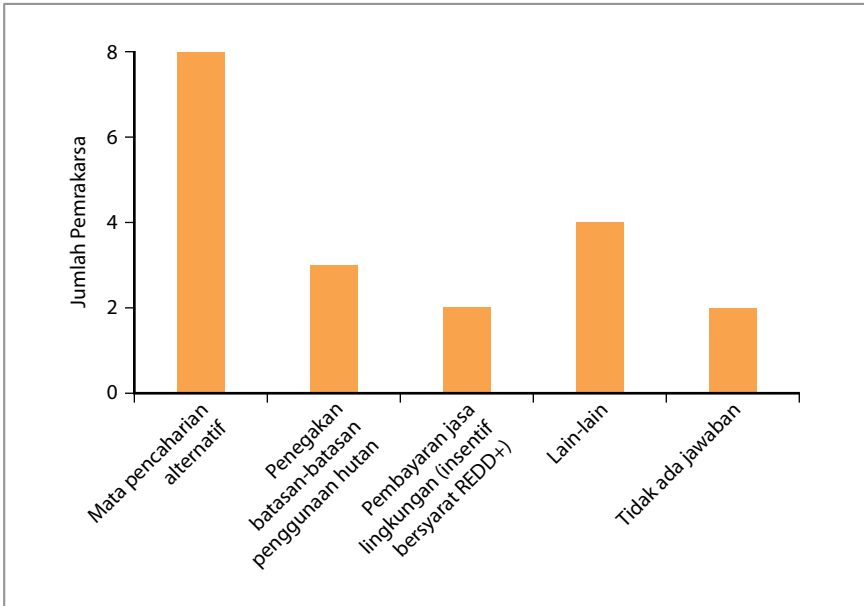
### 10.5.2 Intervensi-intervensi ICDP sebagai pilihan cadangan

Hal ini dapat terjadi jika prasyarat untuk REDD+ gagal terwujud, jika para pemrakarsa memutuskan mereka tidak bisa atau tidak akan melanjutkan mendukung REDD+ atau jika pembayaran REDD+ berhenti. Seperti dijelaskan oleh Dharsono Hartono dari P.T. Rimba Makmur Utama di Kalimantan Tengah, Indonesia: “Kami tidak ingin menjadi terlalu bergantung pada REDD. Dalam keadaan REDD bukan sebagai sumber utama pendapatan, kami ingin tetap lentur. Mungkin ekowisata akan menjadi sumber pendapatan utama di masa depan”(Hartono, komunikasi pribadi).

Beberapa dari 19 pemrakarsa dalam sampel kami telah menyuarakan kekhawatiran tentang kesiapan mereka untuk memperkenalkan insentif bersyarat berdasarkan pengurangan emisi. Salah satu proyek (TNC Berau di Indonesia) tidak yakin bagaimana menggunakan insentif-insentif ini karena metode karbon untuk pembayaran di tingkat kabupaten mungkin tidak dapat dikembangkan tepat waktu, atau program nasional yang sedang muncul tidak melibatkan pembayaran subnasional di tingkat kabupaten. Proyek lain (ICV di Brasil) telah memutuskan untuk tidak melanjutkan pendapatan bersyarat dari REDD+ karena tidak suka berurusan dengan pasar karbon hutan.

Kami bertanya kepada pemrakarsa 19 proyek tentang insentif mana saja, dari antara semua yang ada, yang cenderung memiliki efek positif terkuat dalam menjaga atau meningkatkan kapasitas hutan dalam batas-batas wilayah proyek untuk menyerap karbon. Jawaban mereka ditampilkan pada Gambar 10.1.

Jawaban-jawaban mereka harus diperlakukan dengan hati-hati karena kemungkinan adanya variabel pengganggu. Pada beberapa proyek, aliran pendapatan PES dimaksudkan sebagai alternatif mata pencaharian jangka panjang. Meskipun demikian, respons yang muncul menunjukkan indikasi sejauh mana tingkat perhatian para pemrakarsa difokuskan pada alternatif mata pencaharian ketimbang PES sebagai ukuran kunci untuk mencapai tujuan proyek. Hal ini mungkin mencerminkan popularitas model ICDP atau memudarkan harapan terhadap prospek jangka pendek REDD+.



**Gambar 10.1 Para pemrakarsa intervensi berharap untuk memiliki dampak paling positif dalam penyerapan karbon**

Catatan: Berdasarkan pertanyaan-pertanyaan berikut ini, yang diajukan kepada 19 pendukung GCS: “Mana di antara insentif-insentif ini (mata pencaharian alternatif, meningkatnya penegakan, PES, yang lain) yang kemungkinan mempunyai efek positif terbesar dalam memelihara atau meningkatkan kapasitas hutan di lingkup batas-batas proyek untuk menyerap karbon?”

## 10.6 Model turunan sebagai tantangan

Model turunan memang memberikan berbagai peluang yang dijelaskan di atas, namun ini juga memperkenalkan dua kemungkinan tantangan dalam konteks kebijakan dan ketidakpastian pasar. Keduanya terkait dengan beban yang timbul karena sepenuhnya mengandalkan ICDP jika terbukti dibutuhkan, dan tertundanya atau tidak lengkapnya penyuluhan lokal mengenai REDD+.

### 10.6.1 Kebergantungan pada ICDP dapat menjadi beban

Seperti disebutkan sebelumnya, pendekatan ICDP untuk pengelolaan hutan telah menemui sejumlah masalah. Jika para pemrakarsa proyek REDD+ memilih atau dipaksa meninggalkan usaha mereka sehingga bisa memperkenalkan pembayaran bersyarat, mereka berisiko mengulang kesalahan desain dan pelaksanaan yang dihadapi dalam menjalankan upaya ICDP di masa lalu. Beberapa masalah yang dihadapi ICDP di antaranya adalah: kurangnya kejelasan tujuan; upaya yang tidak efektif dalam melibatkan masyarakat lokal; rencana yang terlalu ambisius; kapasitas terbatas untuk mengembangkan lembaga-lembaga negara yang terlibat dalam menerapkan

ICDP; ketidakmampuan menciptakan mata pencaharian alternatif yang layak dan meningkatkan pendapatan di dalam dan di sekitar wilayah yang dilindungi; kecenderungan untuk kurang menghargai ancaman yang dipicu oleh pelaku eksternal seperti perusahaan dan infrastruktur besar; dan penegakan hukum perlindungan hutan yang tidak memadai (Brandon dan Wells 2009).

Jika para pemrakarsa proyek berfokus sepenuhnya pada ICDP, risiko mereka mungkin rendah jika yang diharapkan adalah untuk melembagakan perubahan pengelolaan melalui pelibatan masyarakat satu kali saja. Sebaliknya, risikonya mungkin tinggi jika harapan dari awal adalah mereka diharuskan mencapai aliran pendapatan REDD+ yang berlangsung lama dan mampu mempertahankan perubahan pengelolaan hutan yang dicita-citakan.

### 10.6.2 Beberapa pemrakarsa menunda atau tidak menyelesaikan penyuluhan REDD+

Semua pemrakarsa REDD+ harus melakukan penyuluhan di tingkat lokal tentang perubahan iklim dan bagaimana proyek ini bertujuan untuk turut menyumbang mitigasi perubahan iklim, serta bagaimana masyarakat lokal dapat turut menyumbang pencapaian tujuan ini dan apa keuntungan serta risikonya bagi mata pencaharian mereka. Penyuluhan ini pada dasarnya adalah bagian ‘informasi’ dari **persetujuan sukarela setelah menerima informasi lebih dahulu** (FPIC). FPIC didukung oleh konvensi internasional, dalam beberapa kasus diwajibkan oleh hukum nasional, dan merupakan prasyarat untuk sertifikasi independen dan memenuhi keamanan sosial. Semua proyek telah menyisihkan dana sehingga proyek dapat melakukan banyak upaya FPIC, yang sering melibatkan pertemuan-pertemuan di semua desa dalam lingkup batas-batas proyek, dan dalam beberapa kasus di tingkat subdesa.

Di antara 19 proyek yang diteliti, enam sengaja menunda penyuluhan tentang REDD+ di tingkat lokal. Di beberapa lokasi, peserta lokal tidak tahu sama sekali bahwa pembayaran bersyarat dari REDD+ adalah sesuatu yang sedang dipertimbangkan (lihat juga Bab 11). Salah satu alasan utama penundaan itu adalah para pemrakarsa ingin menghindari meningkatnya harapan sumber pendapatan yang mungkin nantinya gagal terwujud. Mungkin bukan kebetulan bahwa penyuluhan-penyuluhan yang tertunda, semuanya berada di lokasi-lokasi proyek yang berada di kawasan hutan yang lembab. Kandungan karbon dan karenanya penambahan potensi dan aliran pendapatan di hutan lembab lebih tinggi daripada di hutan kering. Di wilayah sampel proyek-proyek kawasan hutan kering tidak terlihat kecenderungan untuk menunda penyuluhan, mungkin karena aliran pendapatan karbon hutan bisa diduga akan kecil, sehingga konsekuensi merugikan dalam bentuk putusnya harapan aliran pendapatan juga menjadi kecil.



Dalam menjelaskan alasan penyuluhan tentang REDD+ yang tidak memadai atau tertunda kepada para pemangku kepentingan lokal para pemrakarsa menyampaikan:

- [Mengenai mengapa mereka mungkin tidak bisa mendidik warga di tempat-tempat di mana REDD+ belum dilakukan:] “Alasan utama adalah keterbatasan waktu dan sumberdaya manusia. Ada juga kekhawatiran tentang meningkatnya harapan.” (Monica de los Rios dari proyek Acre di Brazil).
- “Kami tidak cukup dini membagikan informasi yang cukup. Sekarang ada kesalahpahaman dan orang-orang salah mengerti konsep REDD. Kami sendiri tidak memiliki informasi yang cukup untuk menjelaskan REDD secara rinci ... Kami kekurangan informasi terinci karena kami sendiri tidak menghitungnya dengan baik/tidak melakukan apa yang menjadi tugas kami” (Raja Jarrah dari proyek HIMA di Tanzania).
- “Warga desa mungkin tidak dapat memahami REDD seperti kami memahaminya. Kami tidak menggunakan istilah ‘REDD’. Terlalu membingungkan bagi mereka. Kami harus menghindari jargon. Selain itu, tujuan kami adalah restorasi. Kami tidak ingin membesarkan harapan. Kami harus memperkenalkan gagasan ini secara bertahap” (Dharsono Hartono di lokasi Katingan di Indonesia).
- “Bagi kami, situasinya terlalu rumit untuk bisa menyampaikan secara efektif kepada masyarakat lokal rencana REDD kami dengan rincian penuh. Kami mungkin akan menghabiskan banyak uang untuk melakukan hal ini, sementara masyarakat tetap tidak akan memiliki pemahaman penuh tentang REDD. Kami menganggarkan jumlah yang sewajarnya dan berharap untuk tetap berpegang pada anggaran itu “(Steve Ball dari lokasi Mpingo di Tanzania)

Dari satu sudut pandang, keterlambatan penyuluhan sepenuhnya masuk akal dan bersih dari kesalahan. Jelas masuk akal untuk tidak menaikkan harapan yang tidak perlu. Para pemrakarsa ini sepenuhnya berniat melakukan penyuluhan ini setelah ada kebijakan dan sinyal pasar yang kondusif, dan saat mereka telah berhasil mengatasi penundaan karena sejumlah hambatan yang muncul dalam proyek itu sendiri. Di sisi lain, ada beberapa bahaya laten. Dalam beberapa kasus, kegiatan FPIC telah dilakukan tanpa melakukan penyuluhan tentang REDD+, yang berarti bahwa di beberapa titik di masa depan para pemrakarsa perlu kembali ke desa-desa dan melakukan penyuluhan ini dan membingkai ulang kondisi-kondisi yang diperlukan untuk mendapatkan persetujuan dari mereka. Usulan ini mahal. Beberapa proyek mendekati akhir ketersediaan dana dan sulit untuk melakukan penyuluhan ini dengan anggaran yang tersisa. Skenario terburuk, di proyek-proyek seperti ini, REDD+ akan terus berlanjut tanpa adanya persetujuan sepenuhnya.

## 10.7 Kesimpulan

Proyek subnasional REDD+ berencana untuk menggabungkan praREDD+ (utamanya ICDP) dan ciri khas pendekatan pengelolaan REDD+ (pembayaran berbasis-kinerja) untuk mewujudkan tujuan mereka. Pendekatan ini memberikan keuntungan yang jelas bagi para pemrakarsa proyek, termasuk: cara untuk melanjutkan apa yang bisa dilakukan oleh para pemrakarsa dan apa yang telah dilakukannya; sinergi di tempat yang mengoptimalkan dua model (dengan satu model mencapai apa yang tidak bisa dicapai oleh model lainnya); sebuah cara untuk mengatasi ketidakpastian pendanaan; dan cara untuk meminimalkan kebocoran di luar lokasi.

Kami telah melihat bahwa intervensi praREDD+ telah bergerak maju, sementara intervensi REDD+ lambat terwujud, sebagian karena ketidakpastian kebijakan dan pasar yang terkait dengan REDD+. Keputusan para pemrakarsa dalam konteks ketidakpastian ini menggarisbawahi manfaat dan kelemahan pendekatan turunan. Di satu sisi, pendekatan ICDP memungkinkan pemrakarsa proyek untuk melangkah maju sebelum kebijakan dan kondisi pasar untuk REDD+ siap sepenuhnya, dan memiliki pilihan mundur dalam keadaan yang memungkinkan kondisi-kondisi gagalnya REDD+ dengan cara yang meyakinkan mereka bahwa risiko yang diambilnya itu layak dibandingkan manfaat yang nantinya diperoleh. Di sisi lain, model ICDP sendiri memiliki sejarah bermasalah, dan kesenjangan antara penerapan awal intervensi ICDP dan keterlambatan pengenalan PES menunjukkan adanya kecenderungan di mana para pemrakarsa menunda untuk terbuka sepenuhnya kepada para pemangku kepentingan lokal tentang sifat dan ruang lingkup intervensi-intervensi REDD+ yang sudah direncanakan.

Apa yang perlu terjadi agar REDD+ dapat bergerak maju pada tingkat proyek subnasional dengan cara yang mengoptimalkan potensi sinergi antara ICDP dan PES? Titik awal yang penting adalah belajar dari masa lalu. Brandon dan Wells (2009:232-235) dan Blom dkk. (2010:167-170) memberikan petunjuk yang berguna tentang bagaimana merencanakan dan melaksanakan proyek-proyek ICDP yang lebih baik.

Langkah-langkah ini utamanya berada dalam wilayah kendali para pemrakarsa itu sendiri, sedangkan apa yang harus terjadi ada dalam kendali mereka yang lebih tinggi dari skala proyek. Agar REDD+ bisa bergerak maju di tingkat bawah maka harus ada cara untuk mengatasi kelembaman kebijakan dan pasar. Hal ini memerlukan penyempurnaan kerangka internasional dan mekanisme pendanaan REDD+, pengembangan kerangka regulasi untuk mendorong perkembangan pasar karbon hutan yang layak, dan penciptaan perumusan undang-undang nasional dan peraturan yang terkait dengan REDD+ yang memprioritaskan perlindungan dan kesejahteraan pemangku kepentingan lokal.