

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.



Melihat REDD+ melalui 4I

Sebuah kerangka kerja ekonomi politis

Maria Brockhaus dan Arild Angelsen

- Menganalisis REDD+ dengan 4I – kelembagaan (*institutions*) dan alur kebergantungan serta ‘keterlekatan’, para pelaku dan kepentingan, gagasan serta informasi (*interests, ideas and information*) mereka – dapat membantu untuk memahami sejumlah kendala dan faktor-faktor yang mendukung ke arah perubahan.
- Perubahan transformatif di luar sektor kehutanan dibutuhkan untuk mewujudkan potensi penuh mitigasi REDD+, namun berbagai kepentingan ekonomi dan struktur kekuasaan menghadirkan berbagai tantangan untuk perubahan yang diinginkan.
- REDD+ juga dapat berperan – dan sampai tingkat tertentu telah berperan – sebagai pengubah permainan. Sejumlah insentif ekonomi baru, informasi baru, berkembangnya kekhawatiran publik tentang perubahan iklim, koalisi sejumlah pelaku baru dan kebijakan baru, semuanya berpotensi untuk memunculkan perubahan transformatif.

2.1 Pengantar

Bab ini mengenalkan sebuah kerangka kerja konseptual untuk menganalisis politik REDD+, sebuah kerangka kerja yang kemudian diterapkan dalam bab-bab selanjutnya. Melalui lensa ekonomi politis, kami berfokus pada

lembaga, kepentingan dan gagasan (Hall 1997).¹ Selain itu kami juga mengenalkan *informasi* sebagai elemen keempat yang mendukung perubahan kebijakan yang efektif (Angelsen 2010a). Kami menyebutnya sebagai ‘kerangka kerja 4I’: Kelembagaan/ *institutions* (aturan, alur kebergantungan atau keterlekatan), Kepentingan/*interest* (berbagai potensi keuntungan material), Gagasan/*ideas* (wacana kebijakan, ideologi dan kepercayaan yang mendasari) dan Informasi/*information* (data dan pengetahuan, pembentukan dan pemanfaatannya). Tanpa melupakan saling kebergantungan antara semua elemen dalam 4I, kami akan mengupas setiap elemen ini pada bagian-bagian selanjutnya. Kerangka kerja 4I ini memungkinkan kita untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan berbagai kendala, tantangan dan peluang di antara berbagai topik relevan dalam arena kebijakan REDD+.

Kerangka kerja ini juga menunjukkan beberapa cara yang mungkin untuk memecahkan kebuntuan politis dan mengatasi masalah ‘ayam dan telur’ yang terkait dengan perubahan transformatif. Gagasan REDD+ dan insentif ekonomi yang menyertainya seharusnya memunculkan pergeseran dari bisnis seperti biasa. Namun agar REDD+ dapat mencapai tujuan utamanya yaitu mengurangi emisi secara keseluruhan, maka dibutuhkan perubahan langsung dalam ranah kebijakan REDD+ di semua tingkat. Walaupun dilema ini bukan unik untuk REDD+, kebutuhan akan perubahan ini hanya mendapat perhatian terbatas dalam berbagai perdebatan dan kepustakaan. Kami berusaha mengatasi hal ini dengan menanyakan, apa saja yang memotivasi atau menghambat para pelaku di ranah kebijakan REDD+ untuk melaksanakan proses-proses perubahan transformatif?

Bagian 2.2 mendefinisikan pemahaman kami tentang perubahan transformatif dan mengapa ini diperlukan untuk mewujudkan potensi REDD+. Pada bagian 2.3 kami membahas berbagai kendala atau pendorong perubahan bagi REDD+, dengan mengenalkan kerangka kerja 4I dan menggambarkan masing-masing elemennya. Bagian 2.4 membahas beberapa cara yang mungkin untuk mengatasi masalah ‘ayam dan telur’ dalam REDD+ dan perubahan transformatif. Kami mengakhiri bab ini dengan sebuah analisis tentang apakah REDD+ diluncurkan sebagai sebuah langkah baru ke depan atau REDD+ sendiri yang dibentuk dan diperlemah oleh bisnis seperti biasa yang mengelilinginya.

1 Sejumlah kerangka kerja telah digunakan dalam berbagai disiplin ilmiah untuk menganalisis secara lebih baik istilah-istilah yang kami sebut sebagai kelembagaan, kepentingan, gagasan dan informasi. Walaupun terdapat variasi istilah dan perspektif, sebenarnya tidak terlalu berbeda, misalnya ketika para sosiolog menggunakan konsep budaya, pengetahuan, kekuasaan, dan sejarah. Hall (1997) dan Grindle (1999) menerapkan istilah-istilah ini dalam disiplin ekonomi politik. Dalam kaitannya dengan perubahan strategi ke arah tindakan selama periode jelas dan tidak jelas, Swidler (1986) memberikan masukan yang mendalam tentang peran kausal budaya dalam memengaruhi tindakan dan berlaku sebagai alat bantu yang dapat digunakan oleh para pelaku untuk mewujudkan strategi baru.

2.2 Perubahan transformatif dan ranah kebijakan REDD+

Dalam konteks REDD+, kami mendefinisikan perubahan transformatif sebagai *sebuah pergeseran wacana², sikap, hubungan kekuasaan, dan kebijakan serta aksi protes yang sengaja dilakukan yang mendorong perumusan kebijakan dan implementasi yang menjauh dari pendekatan kebijakan bisnis seperti biasa, yang secara langsung dan tidak langsung mendukung deforestasi dan degradasi hutan* (lihat juga Bab 5). Pergeseran seperti ini tertanam di dalam dan diterjemahkan sebagai berbagai perubahan dalam lembaga³ formal dan informal utama yang relevan dalam implementasi REDD+, termasuk perubahan koordinasi dan transparansi di berbagai tingkat tata kelola.

Berbagai contoh perubahan transformatif dalam konteks hasil kebijakan REDD+ adalah: i) perubahan kerangka kerja ekonomi, peraturan dan tata kelola, termasuk devolusi hak para pengguna lokal; ii) penghapusan insentif yang merugikan, seperti subsidi dan konsesi yang mendukung kepentingan ekonomi tertentu dan merangsang deforestasi dan degradasi hutan; dan iii) reformasi kebijakan dan peraturan industri kehutanan yang secara efektif mengurangi pemanenan hasil hutan yang tidak lestari (Kanninen dkk. 2007). Perubahan semacam ini khususnya dibutuhkan ketika perusakan hutan dikaitkan dengan pemburuan dan penciptaan rente (Ross 2001) – yaitu, situasi ketika kelompok-kelompok yang berkuasa memperoleh akses ke lahan hutan, kayu atau sumberdaya lain yang bernilai tinggi, dan menggunakan kekuasaan mereka untuk meraup dan/atau memperbesar rente hutan. Karena itu, perubahan transformatif di tingkat nasional mencerminkan perubahan kerangka kerja kebijakan dari yang merangsang eksploitasi hutan menjadi yang mendorong konservasi hutan dan pemanfaatan yang berkelanjutan.

Ranah REDD+, yang seharusnya menjadi tempat terjadinya perubahan ini, dapat dibagi menjadi beberapa bagian: negosiasi iklim, bantuan pembangunan, kebijakan nasional dan realitas lokal (Bab 3). Di sini kami

2 Dryzek mendefinisikan *wacana* sebagai “sebuah cara bersama untuk memahami dunia”. Wacana melekat dalam bahasa, dan memungkinkan mereka yang terlibat di dalamnya untuk menafsirkan bagian dari informasi dan meletakkannya pada suatu studi atau catatan yang bersangkutan. Masing-masing wacana bersandar pada “asumsi, penilaian, dan ketidaksetujuan” (Dryzek 1997:8). Khususnya dalam bidang lingkungan hidup, wacana dapat bersifat sangat berbeda dan bertentangan.

3 Menurut Douglass North, kami memahami *lembaga* sebagai “rangkaiannya aturan permainan dalam suatu masyarakat yang memengaruhi insentif dalam hubungan timbal balik manusia, baik politis, sosial atau ekonomi ... Tujuan peraturan adalah untuk menetapkan cara suatu permainan dimainkan. Namun tujuan para pelaku atau tim dalam rangkaian peraturan itu adalah untuk memenangkan permainan” (North 1990:3-5). Secara konsep aturan-aturan ini dibedakan dari pemain dalam definisi oleh North ini.

mengamati ranah REDD+ teragregasi, namun dengan acuan khusus pada ranah kebijakan nasional.⁴

Ranah REDD+ memiliki banyak kesamaan dengan ranah kebijakan (iklim) lainnya. Namun, ada ciri-ciri pembeda pada ranah kebijakan REDD+ yang perlu dijadikan faktor dalam analisis ketika menerapkan 4I dan membuat tugas perubahan transformatif lebih menantang:

Lembaga bertingkat dan proses berlapis yang terikat dengannya, yang bersifat kronologis dan hirarkis, yang merupakan ciri-ciri utama REDD+ (Bab 6). Banyaknya lapisan di dalam berbagai lembaga menciptakan tantangan sekaligus peluang, khususnya ketika desentralisasi atau resentralisasi juga sedang berlangsung. Misalnya, kerangka kerja dan kesepakatan global dapat menyediakan pendanaan untuk implementasi lokal, hasil lokal dapat menyediakan penerimaan untuk penjualan kredit karbon bagi pemerintah nasional, dan hukum nasional dapat memungkinkan atau meniadakan tindakan lokal. Koordinasi bertingkat yang lebih baik dibutuhkan untuk keberhasilan REDD+ dan ini tengah berlangsung di banyak bidang REDD+ yang relevan, termasuk pembagian manfaat (Bab 8) dan pemantauan, pelaporan dan verifikasi (MRV) serta kebocoran (Bab 6).

Berbagai pelaku dengan otoritas dan kepentingan berbeda, yang mengikuti wacana, kepercayaan dan model mental yang beragam dan kontradiktif, juga mencirikan ranah REDD+. Ini terlihat dari dinamika kekuasaan dalam negosiasi UNFCCC. Dalam ranah kebijakan nasional, kepentingan pembangunan dan penciptaan keuntungan dalam bentuk industri kehutanan, bisnis pertanian, dan bahkan produsen pertanian berskala kecil mengalami pertentangan dengan para pendukung konservasi, yang ingin melihat hutan dalam keadaan utuh. Di tingkat lokal, prospek untuk pekerjaan di perkebunan besar atau keterlibatan dalam skema petani plasma kelapa sawit sering menutupi manfaat yang dinikmati dari hasil-hasil hutan dan jasa nonkayu yang bervariasi, yang tersedia di hutan. Selain itu, pelaku yang memperoleh manfaat, baik dari eksploitasi hutan maupun dari hutan yang tidak terganggu, tidak serta merta adalah mereka yang tinggal di dalam atau berdekatan dengan suatu hutan.

Struktur tata kelola berada dalam suatu spektrum antara pasar dan negara, dan dapat berbentuk hirarki, koalisi atau jaringan kerja. Negara-negara REDD+ memiliki cakupan rezim politis yang berkisar dari negara demokratis sampai otoriter, dengan implikasi negosiasi timbal balik yang harus diperhitungkan

⁴ Namun demikian, penting diperhatikan bahwa proses dan keputusan dalam satu bidang kebijakan nasional tertentu dapat juga memengaruhi yang lainnya dan dapat membentuk efek tumpahan (*spillover*), khususnya pada tingkat regional (misalnya, Amazon, DAS Kongo dan di wilayah Asia Tenggara).

dalam implementasi REDD+ yang berkesetaraan, efektif dan efisien (Bab 5). Perdebatan lain dalam REDD+ adalah mengenai tingkat keterkaitan pasar dalam REDD+ (Böhm dan Dhahi 2011; Michaelowa 2011; Newell 2011), dan pembobotan relatif pada tingkat tata kelola yang berbeda.

Kebergantungan pada konteks mencerminkan bahwa perubahan kebijakan yang lebih luas dari sektor kehutanan dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan REDD+. Hal ini juga mengacu pada rintangan bagi perubahan transformatif, mengingat sektor kehutanan di negara-negara REDD+ yang penting selama beberapa dekade ini terkait dengan kekuasaan politis dan ekonomi. Misalnya, dengan mengalokasikan sumberdaya hutan (rente) kepada sejumlah individu dan kelompok dalam rangka membangun dukungan dan koalisi politik.

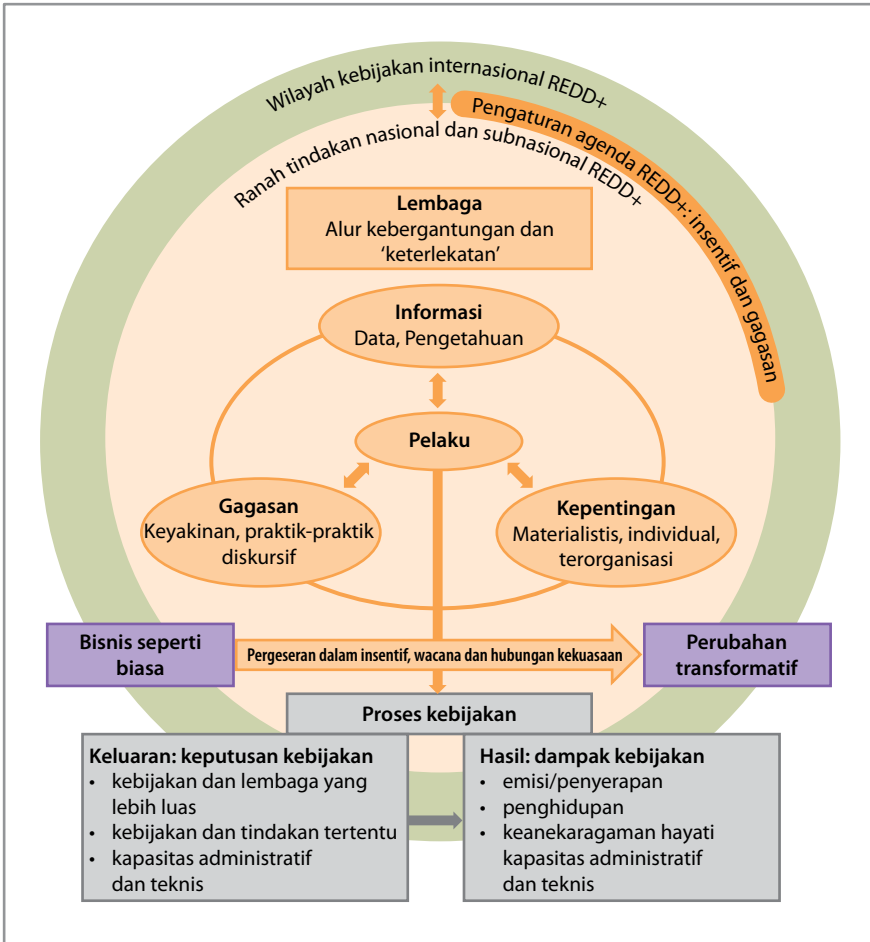
Sementara sejumlah ciri tersebut tidak hanya unik untuk REDD+, besarnya tantangan ini membuat REDD+ berbeda dari kesepakatan lainnya. Misalnya, proyek-proyek mitigasi di bawah Mekanisme Pembangunan Bersih, seperti pembangkit listrik tenaga air atau tempat penimbunan sampah atau bahkan aforestasi/reforestasi (A/R) relatif sederhana dibandingkan dengan REDD+. Dalam ranah yang sangat kompleks ini, perubahan transformatif harus terjadi kalau deforestasi dan degradasi hutan ingin diatasi secara efektif.

2.3 Kerangka Kerja 4I

2.3.1 Sekilas tentang elemen-elemen utamanya

Gambar 2.1 menyajikan diagram skematis *ranah* kebijakan REDD+. Ranah ini dicirikan oleh sejumlah besar pelaku internasional, nasional dan subnasional, termasuk kementerian, lembaga dan beberapa badan pemerintah, LSM pembangunan dan lingkungan hidup; organisasi hak masyarakat adat; kelompok bisnis; partai-partai politik; organisasi penelitian dan kelompok pemikir; dan berbagai ajang partisipatif seperti forum meja bundar dan masyarakat madani. Berbagai kelompok seperti ‘masyarakat yang bergantung pada hutan’ mungkin diwakili oleh kelompok-kelompok di atas atau memiliki perwakilan yang menyatakan dirinya bertindak atas nama mereka dalam ranah kebijakan.

Semua pelaku tersebut beroperasi dalam ‘aturan permainan’ atau *lembaga* yang ada. Norma, peraturan dan pengaturan kelembagaan formal dan informal lainnya dibentuk oleh sejarah yang telah mendorong dan sering merangsang deforestasi dan degradasi hutan – dan yang sebagian dibentuk untuk memenuhi *kepentingan* beberapa pelaku dalam ranah kebijakan REDD+. Akibatnya, para pelaku yang memiliki kepentingan seperti ini mungkin tidak terlalu bersemangat untuk berubah, meskipun situasi saat ini kemungkinan tidak mendorong ke hasil yang optimal secara sosial dan bagi



Gambar 2.1 REDD+ dan 4I

lingkungan hidup. Namun kepentingan dan kekuasaan untuk mewujudkan perubahan dapat juga berubah sejalan dengan waktu sebagai respon atas perubahan lembaga, peluang ekonomi dan insentif yang baru, serta gagasan dan informasi baru.

Para pelaku dalam ranah kebijakan REDD+ mengikuti suatu *gagasan* khusus (termasuk ideologi) dan sering didasari keyakinan kuat tentang bagaimana mengelola hutan negara. Mereka menggunakan berbagai wacana untuk melegitimasi pemenuhan kepentingan mereka. Memang benar, ranah REDD+ dipenuhi oleh berbagai ideologi yang berbeda tentang apa hakikat REDD+ itu dan apa tindakan prioritasnya (berikut strateginya) (lihat kotak 3.2).

Di semua tingkat dan skala dalam ranah kebijakan REDD+, berbagai wacana terungkap melalui *informasi* yang beragam dan sering bertentangan. Pengetahuan digunakan dan disalahgunakan dalam negosiasi politis untuk membenarkan bagaimana dan mengapa – atau mengapa tidak – menerapkan REDD+. Sejalan dengan dimensi politis ini adalah dimensi teknis, yang para pelakunya memiliki kapasitas berbeda dalam mengakses, memroses dan menyediakan informasi.

Secara keseluruhan, 4I membentuk berbagai pilihan dari apa yang seharusnya dan yang dapat menjadi kontribusi hutan dan lahan berhutan bagi kesejahteraan sosial (dan individual), dan kemungkinan bentuk dari sejumlah kontribusi ini.

Pada Gambar 2.1, skenario yang ideal adalah ketika gagasan REDD+ memasuki ranah, mendorong terjadinya revisi atas struktur insentif dan lembaga. Sampai sejauh mana gagasan baru ini dipakai dan mendorong perubahan kebijakan yang diinginkan dalam jangka pendek dan menengah bergantung pada: i) dinamika yang terjadi di dalam ranah keseluruhan; dan ii) sifat saling memengaruhi antara elemen dalam 4I yang memungkinkan pergeseran insentif, wacana dan hubungan kekuasaan dalam ranah kebijakan nasional dan subnasional. Skenarionya bergantung pada konteks kelembagaan dan hubungan kekuasaan yang ada di suatu negara, dan juga tahapan proses REDD+ yang terkait (Bab 5). Misalnya, perubahan politik di sekitar Moratorium Hutan Indonesia jelas menggambarkan kondisi saling memengaruhi, terkait faktor-faktor yang membatasi dan yang memungkinkan perubahan jangka panjang (Kotak 2.1).

Kami membahas bagaimana mencapai perubahan jangka panjang pada bagian 2.4. Namun pertama kami mengamati secara rinci bagaimana 4I menghambat atau memungkinkan negosiasi hasil dan keluaran kebijakan yang akhirnya akan mendorong ke perubahan transformatif dan pengurangan emisi hutan.

2.3.2 Lembaga: alur kebergantungan dan ‘keterlekatan’

Untuk memahami perubahan historis, North (1990) mengamati peran utama sejumlah lembaga dan bagaimana mereka membentuk dan dibentuk oleh masyarakat dari waktu ke waktu. Dalam kerangka kerja North, suatu lembaga terkadang dikembangkan untuk menangkap peluang ekonomi bagi masyarakat luas, namun sejumlah kelompok juga bisa jadi memiliki kekuasaan untuk membentuk berbagai lembaga untuk memenuhi kepentingan tertentu mereka. Selain itu, lembaga dapat dilihat sebagai barang publik, dan karena itu dapat dipandang sebagai masalah tindakan kolektif yang harus diselesaikan untuk menyediakan lembaga yang efektif.

Kotak 2.1 Moratorium Hutan Indonesia: Politik suatu kemungkinan

Frances Seymour

Berbagai kebijakan REDD+ tingkat nasional diprakarsai dan dibentuk oleh gabungan para pelaku kebijakan yang kompleks, baik domestik dan internasional, di dalam maupun di luar pemerintah. Bentuk moratorium atas ijin baru konsesi hutan selama dua tahun di Indonesia, dan proses yang mendorong kemunculannya, memberikan contoh yang jelas tentang 'politik suatu kemungkinan' ketika para konstituen untuk perubahan transformatif menghadapi kepentingan yang telah tertanam dalam bisnis seperti biasa.

Komitmen untuk mengeluarkan "penundaan dua tahun untuk semua konsesi baru bagi konversi hutan alam dan lahan gambut" merupakan salah satu elemen kunci dalam 'Surat Pernyataan Kehendak' (LoI) yang ditandatangani pada Mei 2010 antara pemerintah Indonesia dan Norwegia. Walaupun tanggal target awal yang ditetapkan adalah 1 Januari 2011, Instruksi Presiden (Inpres) yang menetapkan moratorium tersebut tidak diterbitkan sampai seminggu sebelum satu tahun perayaan LoI pada bulan Mei 2011. Keterlambatan ini, yang disertai dengan beredarnya rumor tentang berbagai versi yang dipertimbangkan, menunjukkan perjuangan yang berlarut-larut di antara sejumlah kepentingan yang berusaha untuk memengaruhi cakupannya. Termasuk dalam kepentingan ini adalah Satuan Tugas REDD+ (yang berlokasi di Kantor Kepresidenan) dan pendukungnya dalam masyarakat madani, Kementerian Kehutanan, dan perusahaan dengan model-model usaha yang bergantung pada keberlanjutan konversi hutan, termasuk agribisnis dan pertambangan. Karena Inpres ini tidak berlaku surut dan tidak berlaku pada ijin yang 'pada prinsipnya telah disetujui' oleh Kementerian Kehutanan, penundaan 5 bulan juga memberi peluang kepada pihak swasta untuk mendapatkan ijin baru. Di antara provinsi lainnya, hal ini terjadi di Kalimantan Tengah, yang terpilih menjadi provinsi uji coba REDD+ berdasarkan LoI tersebut.

Sebuah analisis spasial tentang Peta Moratorium Indikatif yang menyertai Inpres menghasilkan perkiraan bahwa 22,5 juta hektar hutan telah diberikan perlindungan sementara yang baru oleh instrumen kebijakan REDD+ ini. Luas ini jauh lebih kecil dibandingkan yang diharapkan oleh para konstituen REDD+, terutama karena penafsiran 'hutan alam' dalam LoI tersebut diartikan sebagai 'hutan primer' dalam Inpres, sehingga tidak memasukkan sekitar 46,7 juta hektar areal bekas tebangan dan hutan sekunder lain, yang masih kaya akan karbon dan keanekaragaman hayati. Selanjutnya, bahkan wilayah yang tercakup dalam Inpres tersebut tunduk pada pengecualian untuk kegiatan yang 'penting' bagi pembangunan nasional, termasuk untuk ketahanan pangan dan energi. Pengecualian semacam itu, ditambah dengan hutan sekunder yang masih ada dan 'lahan kosong' yang telah berijin yang dilaporkan dimiliki oleh perusahaan kelapa sawit dan lainnya, menunjukkan bahwa potensi moratorium sangat terbatas untuk membatasi konversi hutan dengan bisnis seperti biasa.

Namun demikian, cakupan moratorium yang luas untuk hutan lahan gambut dapat menghasilkan pengurangan emisi yang penting jika pelaksanaannya benar-benar mengurangi laju perusakan, drainase dan konversi dari ekosistem yang kaya karbon ini. Selain itu, komitmen Inpres untuk meninjau dan merevisi Peta Moratorium Indikatif secara berkala dan transparan menunjukkan sebuah langkah maju yang penting dalam tata kelola hutan Indonesia. Proses ini memicu penerbitan data tutupan lahan oleh Kementerian Kehutanan tahun 2009, yang membuka sebuah jendela yang sebelumnya tertutup bagi pemeriksaan publik, sementara revisi berkala atas Peta Moratorium Indikatif menyediakan sebuah media baru untuk pelibatan masyarakat madani dalam perumusan kebijakan hutan.

Menurut Murdiyarso dkk. (2011).

Peraturan yang telah ditetapkan dan batasan hubungan kekuasaan membatasi pilihan ke arah perubahan kelembagaan melalui apa yang disebut alur kebergantungan (*path-dependency*) dan ‘keterlekatan’ (*stickiness*) (lihat Baumgartner dkk. 2011). Alur kebergantungan merupakan realitas bagi REDD+: *apa yang telah dan sedang membentuk apa yang akan terjadi*. Misalnya, tipe rezim yang berlaku saat ini, struktur tata kelola tersentralisasi atau terdesentralisasi, serta norma kolonial atau pascakolonial sering termasuk dalam pola-pola deforestasi yang melekat dengannya (lihat Kotak 2.2).

‘Keterlekatan’ dicirikan oleh resistensi untuk berubah yang sering terlihat dalam organisasi pemerintah yang bertanggung jawab atas pengelolaan sumberdaya alam. Kementerian kehutanan di negara kaya hutan bisa jadi takut kehilangan bagian dari pengaruh wewenang mereka, atau kementerian pertanian mengkhawatirkan REDD+ akan membatasi peluang untuk membuka lahan pertanian baru. Salah satu cara untuk mengatasi keterlekatan kelembagaan ini adalah dengan menciptakan lembaga baru dan memperkenalkan pelaku baru, yang juga ada negosiasi timbal baliknya tersendiri. Kekuasaan formal umumnya tetap berada pada organisasi yang ‘paling melekat’ – yaitu organisasi yang memiliki pengaruh cukup untuk menolak perubahan – sementara lembaga dan pelaku yang baru diabaikan atau tetap dipinggirkan.

2.3.3 Kepentingan: Materi, individu dan terorganisasi

‘Kepentingan’ merupakan sebuah kepentingan sejumlah pelaku dan kelompok pelaku atas materi dalam ranah kebijakan REDD+. Berbagai pelaku dan kelompok yang berbeda dalam ranah kebijakan REDD+ memiliki kepentingan dan potensi berbeda untuk mewujudkan keuntungan materi bersama REDD+, tanpa REDD+ dan melalui REDD+.

Berbagai kepentingan, misalnya yang terkait dengan manfaat ekonomi, memengaruhi pemosisian para pelaku dalam ranah REDD+ (Peskett dan

Kotak 2.2 Alur kebergantungan kelembagaan di Daerah Aliran Sungai (DAS) Kongo

Samuel Assembe-Mvondo

Negara-negara Daerah Aliran Sungai (DAS) Kongo sedang menetapkan sejumlah strategi untuk implementasi mekanisme REDD+. Reformasi untuk mengadaptasi sistem penguasaan lahan sesuai agenda internasional tengah berlangsung, namun menghadapi sejumlah tantangan yang dicirikan oleh koeksistensi yang bertentangan antara hukum perundang-undangan yang menonjol dan hukum adat yang terpinggirkan.

Misalnya, selama periode administrasi Jerman, sejumlah besar areal lahan di wilayah suku Bakweri di Kamerun telah dialokasikan bagi perusahaan-perusahaan Jerman dan individu untuk tujuan pengembangan coklat, pisang, karet dan kelapa sawit. Model ini diikuti oleh pemerintah kolonial Inggris yang membentuk Perusahaan Pembangunan Kamerun (*Cameroon Development Corporation*), yang merupakan industri pertanian pertama dan terbesar di Kamerun, di bawah kepemilikan negara. Setelah kemerdekaan, reformasi legislatif atas administrasi pascakolonial bermaksud untuk mengadaptasi hukum kolonial dengan status baru Negara merdeka. Namun hal ini menyebabkan dominasi hukum tertulis yang terus berlanjut atas hukum adat. Secara perlahan-lahan kondisi ini menghilangkan praktik-praktik adat untuk mengambil manfaat dari sistem hukum yang ditegakkan oleh otoritas kolonial Eropa. Karena itu, sistem penguasaan lahan pascakolonial menutupi sistem penguasaan lahan adat dan memasukkan lahan adat, yang dianggap *kosong dan tidak berpenghuni*, menjadi lahan Negara. Masyarakat lokal hampir sepenuhnya terusir dari lahan mereka. Kepemilikan adat atau hak penguasaan lahan diganti dengan hak pemanfaatan yang diberikan kepada petani dan masyarakat lokal dan kemungkinan kepada operator manapun yang memilih melakukan pendaftaran. Monopoli negara atas lahan dikuatkan dalam hukum lahan dan registrasi sistematis. Memang, adanya suatu hukum lahan yang baru melibatkan penghilangan atas konsep adat tentang pengelolaan ruang. Dalam konteks ini, satu-satunya hak pemanfaatan adat yang dikenali atau ditoleransi oleh hukum perundang-undangan adalah *Droit de hache/wood cutting or axe rights* (penebangan kayu atau hak menebang). Istilah ini digunakan untuk menggambarkan hak yang timbul dari membuka atau menebang hutan dengan persetujuan dari penghuni sebelumnya. Hak-hak ini diturunkan dari dan didasarkan pada pemanfaatan yang berlanjut.

Republik Demokratik Kongo (RDK) merupakan sebuah ilustrasi yang tepat untuk situasi semacam ini. Memang, hukum penguasaan lahan lahan RDK yang dikeluarkan tahun 1973 dan dimodifikasi tahun 1980, menyatakan bahwa semua lahan dan sumberdaya alam merupakan milik Negara. Karena itu, Negara pada saat itu tidak mengenali peraturan apa pun yang terkait dengan akses dan kendali atas lahan dan sumberdaya alam yang berakar dari masyarakat lokal. Situasi pascakolonial yang dicirikan oleh kepemilikan eksklusif oleh Negara

atas lahan dan sumberdaya hutan berkurang dengan adanya Konferensi Rio serta sejumlah tuntutan sosial dan demokratis oleh organisasi akar rumput di awal tahun 1990-an. Sejak saat itu, undang-undang hutan saat ini (2002) telah mengakui bahwa pemangku kepentingan lokal harus menikmati hak dasar untuk mengelola lahan dan sumberdaya alam (hutan masyarakat).

Namun demikian, tren lain baru dimulai melalui pemakaian Panduan tentang Partisipasi Masyarakat Lokal dan Masyarakat Adat oleh Komisi Hutan Afrika Tengah (*Guidelines on the Participation of Local Communities and Indigenous People by Central Africa Forest Commission/COMIFAC*). Panduan ini mewakili pemisahan dengan sistem hukum kolonial di masa lalu – sebuah inovasi sejalan dengan penyediaan instrumen ini melibatkan mekanisme-mekanisme yang bermunculan seperti REDD+, Penegakan Hukum, Tata Kelola dan Perdagangan bidang Kehutanan – Perjanjian Kemitraan Sukarela (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade – Voluntary Partnership Agreements – FLEGT/VPA*), PES dan kepemilikan adat atas lahan dan sumberdaya hutan. Selain itu, beberapa negara di DAS Kongo baru-baru ini juga mengadopsi perundang-undangan nasional tentang hak masyarakat adat (misalnya, Pygmies), berdasarkan Konvensi ILO No. 169 tentang Masyarakat Hukum Adat dan Deklarasi PBB tahun 2007 tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (khususnya, Republik Kongo dan Republik Afrika Tengah).

Tren saat ini dalam evolusi hak masyarakat lokal dan masyarakat adat menyajikan perbaikan yang dipicu oleh agenda subregional (komitmen COMIFAC) maupun internasional (CBD, FLEGT, REDD dll), namun dibangun atas dan berhadapan dengan alur kebergantungan kolonial dan pascakolonial.

Brockhaus 2009). Para pelaku menegosiasikan kepentingan mereka dalam kebijakan dan proses REDD+ secara horizontal, vertikal, dan antartahapan dalam proses perumusan kebijakan. Negosiasi horizontal terjadi, misalnya, di antara kementerian kehutanan, pertanian, pertambangan, pertanian dan keuangan. Secara vertikal, negosiasi dapat terjadi, misalnya, di antara pelaksana proyek, pelaku dari masyarakat madani dan para perunding. Koalisi yang terbangun di antara pelaku yang berbeda memengaruhi kekuasaan politik untuk mewujudkan kepentingan. Kepentingan mana yang menang sering merupakan hasil dari kombinasi kekuasaan ekonomi dan politis. Namun pembentukan koalisi juga terhambat karena sejumlah kepentingannya sering bertentangan atau mengharuskan negosiasi timbal balik, bahkan di dalam kelompok-kelompok pelaku.

Kepentingan bisnis dapat diarahkan untuk mendukung atau menentang REDD+, bergantung pada kegiatan ekonomi industri atau bisnis yang terlibat,

misalnya perwakilan industri bubur kayu dan kertas (yang melihat REDD+ sebagai suatu ancaman) *versus* investor karbon (yang melihat REDD+ sebagai sebuah peluang). Demikian juga, lembaga-lembaga pemerintah dan lingkup kepentingan dan pengaruhnya dapat bertentangan dengan REDD+, misalnya lembaga perlindungan lingkungan hidup *versus* kementerian pertanian. Masing-masing sisi membenarkan posisinya dengan mengaitkan kepentingan negara dalam hal kesejahteraan ekonomi dan sosial. Namun REDD+ terbentuk dalam negara yang pemerintah negara dan sistem birokrasinya sering terkait sangat erat dengan sektor bisnis, dan kurangnya otonomi kepentingan bisnis yang mendorong deforestasi dan degradasi akan membatasi pilihan negara untuk mengubah praktik-praktik saat ini. Hal ini berlaku khususnya ketika pencarian rente, penipuan, kolusi dan korupsi merupakan praktik di dalam sistem birokrasi yang melayani kepentingan individu daripada kepentingan masyarakat (Karsenty dan Ongolo 2012). Konflik atau jalan buntu dapat timbul apabila tidak ada koalisi ke arah perubahan atau apabila hanya sedikit partisipasi dari para pelaku utama yang merupakan bagian dari skenario bisnis seperti biasa saat ini dan yang berkontribusi secara langsung atau tidak langsung bagi deforestasi dan degradasi hutan, seperti negara dan para pelaku bisnis (Bab 5).

2.3.4 Gagasan, ideologi dan kepercayaan: Wacana untuk bisnis seperti biasa atau ke arah perubahan

Tindakan para pelaku tidak hanya dibentuk oleh pengejaran kepentingan materi secara rasional saja, namun juga oleh gagasan dan cita-cita. Pelaku yang berbeda memiliki gagasan spesifik (konsep atau konstruksi mental) atau ideologi (serangkaian norma atas gagasan) selain kepentingan materi mereka. Namun gagasan dan ideologi bukanlah tujuan akhir. Seperti dibahas oleh Swidler (1986) dalam uraiannya tentang pengaruh budaya, gagasan mereka membentuk alat bantu yang secara tidak langsung menyediakan sumberdaya untuk, atau secara langsung mengatur, cara pelaku menyusun strategi tindakan mereka.

Dalam ranah kebijakan multitingkat dan multipelaku, beragam strategi dinegosiasikan oleh pelaku yang berbeda, dan perubahan kebijakan dapat merupakan hasil dari negosiasi ini. Sistem kepercayaan para pelaku dalam subsistem politis memiliki tingkat resistensi untuk berubah yang berbeda-beda (Sabatier dan Jenkins-Smith 1999). Tingkat resistensi ini bervariasi menurut ruang negosiasi: i) 'keyakinan mendasar' atau kepercayaan normatif fundamental; ii) 'poros kebijakan' atau posisi politik dasar; iii) 'aspek-aspek sekunder' atau evaluasi dari dan persengketaan tentang berbagai program dan lembaga dan preferensi atas kebijakan tertentu. Aspek sekunder lebih dapat dinegosiasikan antara koalisi advokasi, dan banyak tindakan REDD+ terletak di sini. Namun demikian, peran Bolivia dalam UNFCCC – yaitu ketika para perunding Bolivia menolak gagasan REDD+ karena keterkaitannya

dengan pembiayaan berbasis pasar – menunjukkan bahwa aspek-aspek REDD+ bersinggungan dengan kepercayaan ‘poros mendalam’ dan sejumlah posisi politik.

Kebijakan publik dan tata kelola lingkungan hidup pada hakikatnya merupakan sebuah proses politis, yang dipengaruhi oleh berbagai kepentingan, kepercayaan dan praktik-praktik wacana yang digunakan untuk membingkai wacana kebijakan (Hajer 1995; Forsyth 2003; Jasanoff 2009). REDD+ juga bukan merupakan perkecualian. Ciri-ciri wacana memengaruhi pembuatan kebijakan, karena mereka membingkai masalah dan menyajikan sejumlah pilihan yang terbatas atas apa yang ‘beralasan’ atau yang diajukan sebagai ‘hal yang mungkin’ (Hajer dan Versteeg 2005) – atau dalam konteks REDD+, apakah yang dimaksud dengan ‘efektif, efisien dan berkesetaraan’. Bab 8 yang membahas tentang pembagian manfaat REDD+ menyajikan sebuah contoh yang tepat untuk proses ini.

Wacana dan koalisi wacana yang muncul dibingkai oleh dukungan individu atau kepentingan yang terorganisasi. Berbagai wacana ini dapat melegitimasi dan mendominasi tindakan dan kebijakan yang mendukung deforestasi dan degradasi hutan dan dapat membatasi penjabaran gagasan baru seperti REDD+. Lanskap REDD+ sendiri juga didominasi oleh berbagai wacana yang sebagian saling bertentangan: i) ‘kejelasan penguasaan lahan dulu kemudian baru REDD+’ atau ‘Tidak ada hak tidak ada REDD+’; ii) sentralisasi REDD+ *versus* desentralisasi REDD+; dan iii) manfaat REDD+ bagi mereka yang berkontribusi bagi efisiensi dan keefektifan, *versus* manfaat bagi mereka yang memiliki hak moral berbasis pertimbangan kesetaraan (Bab 8). Pada tingkat nasional dan global, kami melihat adanya persepsi dan wacana terkait kedaulatan sumberdaya alam; posisi pasar dan antipasar; serta kesetaraan global (misalnya, terkait pemanfaatan kredit REDD+ sebagai pengganti kerugian). Demikian pula paradigma pembangunan nasional yang juga memengaruhi gagasan REDD+ melalui fokusnya pada eksploitasi sumberdaya alam dan perwujudan keuntungan ekonomi dalam jangka pendek.

Sebuah aspek REDD+ yang penting, yang dibahas lebih lanjut dalam Bab 3, adalah bahwa konsep ini cukup ditentukan secara terbuka untuk ditafsirkan secara berbeda, sehingga pada dasarnya sesuai untuk berbagai kepercayaan normatif, seperti keyakinan yang dipegang oleh pasar lingkungan hidup liberal dan ‘kelompok hijau sosial’ (Kotak 3.1, Hiraldo dan Tanner 2011a). Koalisi baru dalam ranah kebijakan REDD+ adalah hasilnya. Namun ketidaksepakatan yang kuat dapat terlihat ketika rincian REDD+ harus dibuat spesifik, seperti berapa banyak yang harus disandarkan pada pendanaan pasar karbon di masa depan, dan sampai sejauh mana penguasaan lahan dan hak harus ditindaklanjuti sebelum tindakan REDD+ akan dilaksanakan.

2.3.5 Informasi: Mata uang global saat ini

Informasi adalah elemen keempat dalam perubahan transformatif, namun merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kelembagaan, kepentingan dan gagasan. Fakta tidak muncul dengan sendirinya, mereka dipilih, ditafsirkan, dan dibentuk dalam konteks yang mencerminkan kepentingan penyedia informasi. Foucault dan sejumlah ilmuwan lain telah memberikan wawasan tentang kaitan yang kuat antara pengetahuan, wacana dan kekuasaan (lihat Foucault 1980; Arts dan Buizer 2009; Winkel 2012). Di atas kami menyebutkan beberapa wacana yang sering bertentangan. Informasi baru muncul menggantikan ‘alat bantu untuk bertindak’ yang sudah ada dengan yang baru, khususnya apa yang disebut Swidler (1986) sebagai ‘situasi yang tidak jelas’. Masalah global perubahan iklim dapat dianggap sebagai suatu situasi yang tidak jelas. Namun apa yang membuat para pengambil keputusan menggantikan paradigma pembangunan berbasis eksploitasi dengan wacana baru yang memihak pada tegakan hutan? Menggunakan gagasan-gagasan baru sebagai sebuah kekuatan ke arah perubahan berjangka panjang bergantung pada sejumlah kondisi struktural.

Selain itu, berbagai faktor seperti penyingkapan, ketersediaan, dan kredibilitas data dalam REDD+ semuanya memengaruhi apakah informasi menjadi penghambat atau pendukung ke arah perubahan. Para pelaku memiliki akses yang tidak sama untuk mendapatkan informasi, serta kapasitas teknis yang bervariasi untuk menghasilkan, menyediakan, dan mengubah pengetahuan menjadi manfaat ekonomi langsung atau mendukung pembuatan keputusan publik. Dalam dunia REDD+, informasi merupakan mata uang dan sumber kekuasaan.

Pengumpulan dan penyebaran data dan informasi adalah mur dan baut dalam mekanisme REDD+, yang sedang dalam pengembangan. Lebih dari intervensi kebijakan umumnya, REDD+ memiliki target spesifik – pengurangan emisi – yang harus dikuantifikasi. Namun angka memiliki sifat ekonomi politis sendiri dan selalu bisa dimodifikasi dan ditafsirkan secara berbeda (Espeland dan Stevens 2008:411). Misalnya, pengurangan emisi dibandingkan dengan suatu tingkat acuan, namun tidak ada cara yang mudah untuk menetapkannya (Bab 16).

Walaupun secara teoritis pengambilan keputusan seharusnya berbasis bukti dan berorientasi pada solusi, kenyataan politis jarang memenuhi harapan ini. Hal ini mungkin karena minat terhadap tindakan berbasis bukti dan berorientasi solusi hanya sedikit, atau karena buktinya tidak dihasilkan atau tidak tersedia. Proses pembelajaran REDD+ untuk rancangan kebijakan REDD+ yang lebih baik, yang terkait panduan UNFCCC global dan proyek-proyek lokal, akan memerlukan perantara atau *broker* bukti dan pengetahuan. Perantara untuk pembelajaran kebijakan, seperti agen-agen

konsultan, LSM internasional yang besar dan berbagai organisasi penelitian, juga dapat menjadi bagian dari proses-proses politis dan menentukan perumusan kebijakan. Salah satu contohnya adalah publikasi kurva biaya pengurangan marjinal (*Marginal Abatement Cost/MAC*) oleh McKinsey (McKinsey and Company 2009) dan perannya sebagai penasihat kebijakan di negara-negara REDD+.

2.4 Bagaimana mencapai perubahan tranformatif

Untuk mendapatkan respon yang dipandang efektif, efisien dan berkesetaraan atas tantangan mitigasi global, dibutuhkan perubahan transformatif. Keluaran terpenting dari proses kebijakan harus berupa perubahan dalam kerangka kerja ekonomi, peraturan dan tata kelola yang lain, juga reformasi kebijakan di dalam dan di luar sektor kehutanan. Kami membahas tiga cara yang dapat mendasari perubahan transformatif dalam REDD+: perubahan insentif ekonomi, gagasan dan informasi baru, serta para pelaku dan sejumlah koalisi baru.

2.4.1 Perubahan insentif ekonomi

Penyediaan sumberdaya pembiayaan internasional untuk tiga tahap REDD+: kesiapan, reformasi kebijakan dan emisi yang dikurangi (Bab 7) berada di luar sistem-sistem nasional dan subnasional yang seharusnya menjadi tempat perubahan berlangsung. Hal ini merupakan inti gagasan awal REDD+: REDD+ harus mengubah persamaan biaya-manfaat dasar sehingga nilai tegakan hutan menjadi lebih tinggi dibandingkan hutan yang ditebang. Smith dkk. (2004) menyebutnya sebagai 'transisi yang disengaja' – suatu perubahan yang memang dimaksudkan yang didorong oleh berbagai pelaku dari luar.

Logikanya menarik, dan bukti menunjukkan bahwa prospek pendanaan REDD+ yang signifikan telah menjadi pengubah permainan di beberapa negara (Bab 5). Namun potensi pendanaan eksternal untuk menjadi pencetus perubahan transformatif menghadapi beberapa pertanyaan: siapa yang sepenuhnya merugi; siapa yang menerima kompensasi lebih sedikit dibandingkan biaya yang ditanggung; siapa yang akan merasakan manfaat bersihnya; dan bagaimana menghadapi ketidakpastian tentang pembayaran aktual di masa depan.

Pertama, walaupun sekelompok negara bisa jadi mendapatkan manfaat ekonomis setelah implementasi REDD+ melalui pendanaan internasional, tidak semua yang berada dalam ranah REDD+ akan merasakan manfaatnya. Khususnya para pelaku besar yang akan tetap memperoleh keuntungan dari praktik-praktik bisnis seperti biasa yang tetap berlanjut, kemungkinan besar akan merugi. Kompensasi penuh bagi kelompok-kelompok yang kaya dan

berkuasa secara politis tidak dapat diterima, khususnya dalam ranah REDD+ internasional, dan akan merusak kredibilitasnya serta membahayakan peluang-peluang pendanaan jangka panjang. Selain itu, sebagian besar pendanaan REDD+ saat ini adalah dari bantuan pembangunan, yang tujuan utamanya adalah untuk pengentasan kemiskinan. Namun dukungan yang lebih luas untuk REDD+ dibutuhkan, dan hal ini dapat dicapai dengan memastikan bahwa semua pihak yang relevan merasakan manfaatnya. Namun dilema utamanya adalah bahwa ini bisa menyebabkan kebijakan REDD+ melemah dan tidak efektif dalam mengurangi emisi. Moratorium Hutan Indonesia dapat dijadikan contoh: Tindakan ini menjadi bagian dari kesepakatan AS \$1 miliar antara Indonesia dan Norwegia dan memperoleh dukungan yang cukup untuk mewujudkannya sebagai kenyataan, namun di sepanjang perjalanannya begitu banyak kompromi yang terlibat sehingga dampak potensialnya diragukan.

Kedua, kompensasi internasional penuh untuk biaya-biaya REDD+ tidak realistis untuk kebanyakan negara karena beberapa alasan. Pendanaan internasional yang cukup tidak tersedia dan negara-negara REDD+ berpenghasilan menengah diharapkan untuk menanggung sendiri sebagian biaya ini sebagai bagian dari prinsip UNFCCC yaitu “bersama namun dengan tanggung jawab yang dibedakan dan sesuai dengan kemampuan masing-masing” (*“common but differentiated responsibilities and respective capabilities”*). Artinya, sejumlah negara harus bersedia untuk menerima negosiasi timbal balik jangka pendek dan menengah untuk visi jangka panjang yang lebih luas atas dampak pembangunan hijau dan penghindaran perubahan iklim.

Ketiga, insentif REDD+ selama tahap-tahap awal belum merupakan kenyataan, namun lebih merupakan janji-janji tentang pembayaran berbasis hasil di masa depan. Memang demikianlah sifat dari pembayaran berbasis hasil; pembayaran hanya dapat dilakukan setelah hasil (misalnya, pengurangan emisi) dicapai dan diverifikasi. Karena itu, harus dibangun kepercayaan dalam insentif yang dijanjikan ini. Tanpa ada prediksi tentang besarnya pembayaran yang akan diterima negara-negara REDD+ untuk perubahan yang mereka capai, REDD+ tampaknya kurang mampu merangsang perubahan transformatif yang ingin dicapainya.

2.4.2 Sejumlah gagasan dan informasi baru

REDD+ telah menyediakan wacana baru tentang nilai tegakan hutan dan perannya dalam menyerap dan menyimpan karbon (Cronin dan Santoso 2010; Kengoum 2011; May dkk. 2011a; Pham 2011). Sementara pemahaman tentang peran ini bukan merupakan hal baru, REDD+ telah meningkatkan kesadaran tentang fakta bahwa emisi gas rumah kaca (GRK) dari deforestasi hutan tropis menyumbang 17% dari emisi

global (IPCC 2007a), dan mengurangi emisi ini penting untuk mencapai target dalam membatasi kenaikan suhu sampai dengan 2°C di atas tingkat praindustri. Dalam pelaksanaannya, REDD+ juga telah memberi andil dalam peningkatan kesadaran tentang sejumlah risiko tinggi pemanasan global.

REDD+ juga telah memfokuskan perhatian pada sejumlah isu lama dan baru yang kesemuanya menunjuk pada perlunya perubahan dalam kebijakan-kebijakan dan praktik-praktik bisnis seperti biasa untuk dapat mewujudkan potensi REDD+. Contoh-contohnya adalah: i) hak adat dan masyarakat, serta konflik tentang penggunaan hutan oleh kelompok-kelompok lokal dan perusahaan kehutanan komersial berskala besar, ii) tata kelola, korupsi dan ekonomi politis dalam pemanfaatan hutan; iii) biaya yang tidak efisien dan beranggaran tinggi atas berbagai kebijakan dan praktik yang mendukung kegiatan yang menghancurkan hutan.⁵ Karena itu sejumlah koalisi wacana baru yang melibatkan sejumlah pelaku nasional dan lokal dalam konteks pemikiran REDD+ tentang hak, konservasi hutan dan ketidaksetaraan dalam eksploitasi hutan dapat berpengaruh penting ke arah perubahan.

Akhirnya, sebuah aspek yang tidak banyak dibahas dalam kepustakaan REDD+ adalah potensinya untuk meninjau kembali peran antara negara maju dan berkembang. Negara berkembang yang kaya hutan berpeluang untuk menyediakan jasa bagi negara maju, dan untuk ini mereka dibayar. Hal ini membalikkan posisi peran negara berkembang selama ini sebagai penerima yang bergantung pada bantuan pembangunan dari negara maju. REDD+ dapat ditafsirkan sebagai mekanisme untuk mengubah posisi, dengan meninjau ulang peran negara berkembang yang kaya hutan bergeser dari kebergantungan pada bantuan menuju dukungan bagi negara maju dalam menyediakan barang publik global (mitigasi iklim). Karena itu, beberapa pelaku dalam negara memandang REDD+ sebagai kontributor bagi kedaulatan nasional yang dapat mendorong pelaku-pelaku domestik untuk terlibat dalam REDD+.

2.4.3 Sejumlah pelaku dan koalisi baru

Perubahan insentif ekonomi serta gagasan dan wacana baru dapat menyebabkan pergeseran dalam hubungan kekuasaan di antara para pelaku utama (Knight dan Sened 1995; March dan Olsen 1998; Marsh dan Smith 2000; Cleaver 2002). Diperkenalkannya REDD+ dan janji insentif yang melekat padanya dalam ranah kebijakan nasional dan subnasional mendorong terjadinya perubahan *de facto*. Ketika (atau jika) hak karbon hutan telah ditetapkan, mereka yang berhak atas karbon memperoleh kekuasaan. Demikian pula kepemilikan

⁵ Tentu saja, tidak satupun dari isu ini adalah baru. Repetto dan Gillis (1998) menulis sebuah studi yang menonjol tentang peran aspek yang kedua dan ketiga; aspek yang pertama telah dimunculkan oleh berbagai LSM dan sejumlah peneliti selama beberapa dekade.

informasi tentang konsep REDD+, peluang potensial yang dapat disediakan oleh REDD+, atau data yang dibutuhkan untuk melaksanakan REDD+ dapat menjadi sumber kekuasaan yang baru. Pergeseran dan perubahan dalam kekuatan tawar ini dapat berpotensi membawa perubahan tambahan – dan mengindikasikan perubahan transformatif (Gambar 2.1).

Selain itu, sejumlah pelaku baru memasuki ranah REDD+ dan mendapatkan kekuasaan dan pengaruh yang baru dalam pengambilan keputusan (Schroeder dan Lovell 2011). Akibatnya, mereka dapat menggunakan lembaga mereka untuk mengubah perwakilan politis atas kepentingan tertentu dan dapat memperbaiki ketidakseimbangan informasi yang ada. Pergeseran ini bisa jadi akhirnya mengubah hubungan kekuasaan. Dengan demikian, ambang pintu yang pertama telah terlewati: sebuah gagasan eksogen mengubah hubungan kekuasaan endogen, dan proses-proses perumusan dan implementasi kebijakan seharusnya memperkuat dinamika ini ke arah perubahan transformatif.

REDD+ telah menarik banyak pelaku dengan agenda dan ideologi yang berbeda, yang masing-masing mencoba untuk memperoleh bagian dari kue REDD+ yang mereka amati. Hal ini menyebabkan agenda REDD+ beragam dan kurang fokus, yang berisiko kehilangan ciri awal REDD+ yang semula membuatnya menarik (Bab 3). Namun, koalisi yang luas atas kepentingan yang berbeda dan pelaku dengan ideologi yang berbeda seperti itu (lihat Kotak 3.1) juga dapat menjadi landasan ke arah perubahan transformatif. Sebuah penanda utama untuk skenario mana yang akan terwujud adalah apakah fokus akan tetap berada pada REDD+ sebagai tujuan (Bab 18) atau apakah REDD+ hanya menjadi rangkaian kegiatan yang gagal untuk mencapai pengurangan emisi secara signifikan.

REDD+ berpotensi untuk mendorong perubahan transformatif, namun pada akhirnya: “uang tunai adalah raja” dan “wacana adalah ratu”. Pergeseran dalam insentif keuangan dan dalam praktik-praktik yang mewujudkan wacana tertentu menyediakan alat yang kuat untuk menjaga fokus tetap pada target utama: meningkatkan nilai relatif tegakan pohon sehingga jumlah yang akan ditebang menjadi lebih sedikit.

2.5 Kesimpulan

Mengurangi emisi melalui deforestasi dan degradasi hutan yang dihindari membutuhkan perubahan kelembagaan dan kebijakan yang mendasar. Kami menyediakan lensa 4I untuk memahami politik dan kekuasaan dalam REDD+. Analisis lembaga serta alur kebergantungan dan keterlekatan, serta para pelaku berikut kepentingan, gagasan dan informasi mereka dapat bermanfaat untuk memahami faktor-faktor yang mendorong pergeseran hubungan kekuasaan, insentif dan praktik-praktik yang berbeda.

Meskipun terdapat sejumlah hambatan seperti diuraikan di atas, banyak kemajuan telah dicapai dalam ranah kebijakan global dan nasional, serta sejumlah proses politik untuk mengembangkan kerangka REDD+ telah berlangsung sejak gagasannya muncul pada COP11 di Montreal tahun 2005. REDD+ berpotensi untuk menjadi pengubah permainan dengan membentuk sejumlah koalisi baru seputar nilai tegakan hutan (Bab 5). Namun perubahan transformatif akan bergantung pada kekuatan dari koalisi baru ini, sejauh mana pergeseran dalam praktik-praktik yang berbeda, dan pembentukan insentif ekonomi, baik internasional maupun domestik, yang menghargai tegakan hutan lebih dari hutan yang ditebang.

Dalam bab ini kami telah memusatkan pembahasan tentang dua keluaran yang terbentuk dari permainan REDD+: bisnis seperti biasa atau perubahan transformatif. Di kebanyakan negara, kenyataannya akan berupa sesuatu di antara keduanya, dan ambang batas atau titik kritisnya harus diatasi, misalnya pembentukan konstituen yang baru *dan* berkuasa ke arah perubahan.

Bab-bab berikutnya menguraikan pilihan-pilihan penting untuk meningkatkan peluang perubahan transformatif, termasuk cara mengatasi hambatan yang diuraikan di sini dan mengambil manfaat dari peluang-peluang yang bermunculan. Se jauh mana perubahan akan dicapai sangat bergantung pada kemampuan sejumlah agen dalam ranah kebijakan REDD+ untuk: i) mengelola kepentingan yang beragam antartingkat dan koalisi pelaku yang berkuasa; ii) menyediakan informasi dan kapasitas untuk mengubah data menjadi pengetahuan yang mendorong perubahan perilaku di antara agen-agen pemerintah dan nonpemerintah; dan iii) mengomunikasikan visi yang lebih luas tentang REDD+ dan mitigasi perubahan iklim yang dapat menggantikan paradigma pembangunan yang ada saat ini.

