

# 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.



## Politik dan kekuasaan dalam proses kebijakan REDD+

Monica Di Gregorio, Maria Brockhaus, Tim Cronin dan Efrin Muharrom

- Diperlukan empat prasyarat untuk mengatasi berbagai rintangan politik-ekonomi dalam usaha mencapai pengurangan emisi melalui REDD+: i) otonomi relatif negara/bangsa terhadap kepentingan yang mendorong deforestasi dan degradasi hutan, ii) pengakuan atau rasa memiliki nasional atas proses-proses kebijakan REDD+, iii) proses kebijakan REDD+ yang inklusif, dan iv) adanya koalisi yang menyerukan perubahan transformatif.
- Merumuskan dan melaksanakan strategi nasional REDD+ adalah hal yang sangat menantang bagi negara-negara di mana para pelaku internasional merupakan kekuatan pemicu satu-satunya bagi proses kebijakan REDD+.
- Koalisi baru yang mampu memutuskan ketergantungan kelembagaan dan langkah politik membutuhkan partisipasi kalangan elite di masing-masing negara dan keterlibatan para pelaku bisnis untuk memengaruhi agenda politik secara signifikan.

### 5.1 Pengantar

Bab ini menyajikan analisis proses kebijakan perumusan dan usulan implementasi strategi REDD+ di tingkat nasional (dan federal) di tujuh negara: Bolivia, Brasil, Kamerun, Indonesia, Nepal, Peru dan Vietnam. Dengan

menggunakan lensa ekonomi-politik, kami mengidentifikasi kendala-kendala utama dalam perumusan kebijakan yang efektif. Mulai dari pemicu utama deforestasi dan konteks khusus masing-masing negara, pertama kami mengidentifikasi ciri-ciri utama dalam proses kebijakan nasional, termasuk kondisi struktural, pelaku-pelaku kebijakan yang memegang peran dominan dan berbagai proses yang membantu atau menghambat pengembangan kebijakan-kebijakan REDD+ yang efektif, efisien dan berkesetaraan. Tentunya iklim negosiasi internasional memengaruhi proses kebijakan nasional tentang REDD+, namun dalam bab ini kami tidak membahas hubungan antara keduanya, tetapi memfokuskan pembahasan pada tingkat nasional.

Negara-negara yang terlibat dalam pengembangan kebijakan REDD+ mengalami kemajuan dengan kecepatan yang berbeda dan terlibat dengan derajat yang berbeda dalam kerja sama multilateral maupun bilateral untuk desain kebijakan REDD+, dengan penekanan khusus pada pengembangan kapasitas (Bab 3). Rezim politik negara-negara ini beragam, mulai dari pemerintahan demokrasi sampai ke pemerintahan otoriter. Seperti bisa diduga rezim demokratis menghadirkan proses kebijakan yang lebih terbuka dan inklusif (Johannsen dan Pedersen 2008). Di semua negara, ada banyak pelaku, baik di tingkat subnasional, nasional dan internasional yang terlibat dalam proses kebijakan nasional REDD+ (Hiraldo dan Tanner 2011a). Pertentangan politik selalu berada di jantung setiap proses kebijakan, dan arena kebijakan REDD+ tidak terkecuali.

Masing-masing dari tujuh negara yang diteliti tersebut telah mengalami berbagai peristiwa di mana kebijakan utamanya terkait dengan perumusan kebijakan REDD+ (Gambar 5.1). Keluaran utama kebijakan berhubungan dengan pembentukan lembaga-lembaga baru, prosedur dan peningkatan kapasitas yang terkait dengan berbagai kegiatan kesiapan (*readiness*), sementara perumusan kebijakan dan pelaksanaan konkret sampai sekarang masih terbatas. Secara keseluruhan, lambatnya kemajuan mungkin mencerminkan keterlambatan dalam memperoleh pembiayaan dari negosiasi iklim global, tetapi perebutan kekuasaan di kancah domestik juga bisa merupakan salah satu penyebabnya.

Bab ini menggunakan kerangka analisis ekonomi politik, yang didasarkan pada kerangka '4I' yang diuraikan dalam Bab 2: "*institutions, interests, ideas and information*" (**kelembagaan, kepentingan, gagasan dan informasi**) dengan fokus khusus pada tiga hal pertama. Kami menyelidiki bagaimana terjadinya kebergantungan *kelembagaan* dan langkah politik, *kepentingan-kepentingan* yang mendorong pelaku deforestasi dan degradasi hutan, dan bagaimana *gagasan-gagasan* mereka diterjemahkan ke dalam praktik-praktik pewacanaan (Gambar 5.2). Semua faktor ini memengaruhi kekuatan koalisi dominan yang memungkinkan atau membatasi perubahan transformatif dalam arena kebijakan

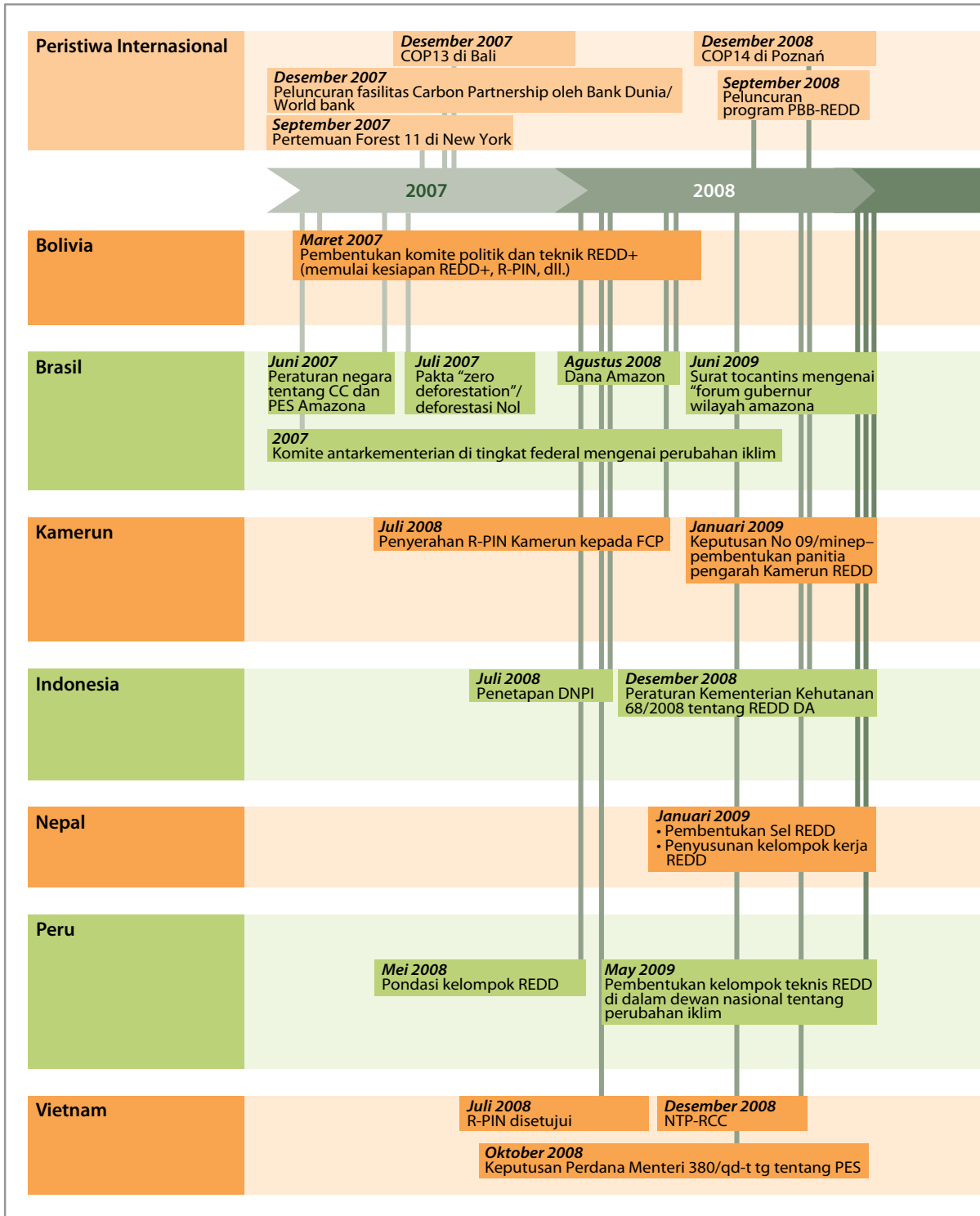
ini. Kami mendefinisikan perubahan transformatif sebagai perubahan dalam sikap, wacana, hubungan kekuasaan dan tindakan terarah (kebijakan dan/atau protes) yang diperlukan untuk mengarahkan perumusan dan implementasi kebijakan menjauh dari pendekatan kebijakan bisnis-seperti-biasa (*business as usual*) dan bergerak mendukung (secara langsung atau tidak langsung) pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan serta peningkatan stok karbon hutan (Bab 2). Kami berpendapat bahwa ada empat prasyarat yang diperlukan guna mendorong perubahan transformatif: i) otonomi tingkat tinggi bagi negara *vis-à-vis* kepentingan ekonomi yang kuat yang mendorong deforestasi dan degradasi hutan dalam hal prasyarat kelembagaan dan politik yang diperlukan; ii) kepemilikan pemerintah nasional atas proses-proses kebijakan REDD+; iii) pelibatan para pemangku kepentingan dalam proses kebijakan REDD+, dan iv) dalam hal dinamika kebijakan diperlukan adanya koalisi dominan yang ingin menghentikan berlangsungnya praktik-praktik bisnis-seperti-biasa (Gambar 5.2).

## 5.2 Metode

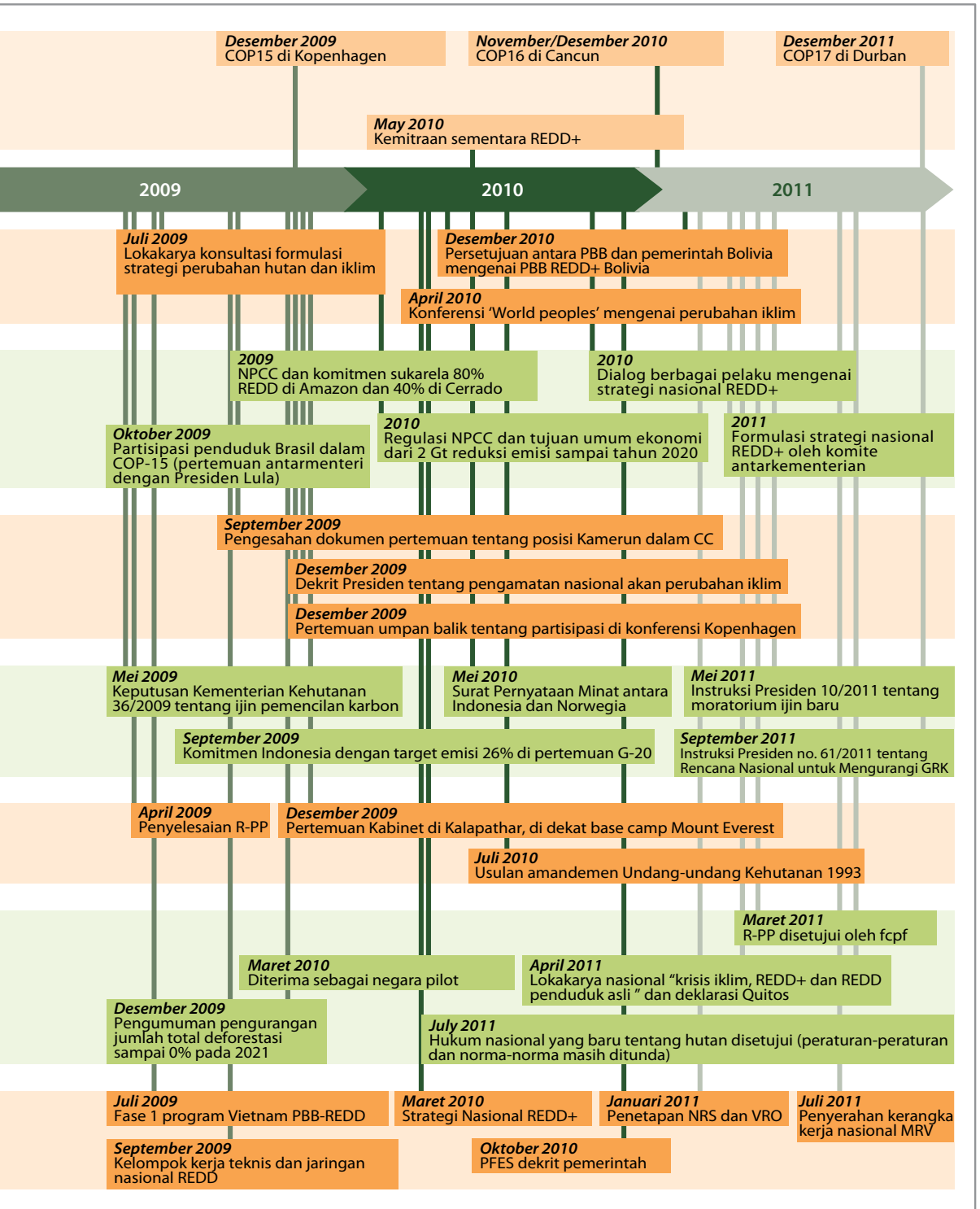
Analisis berikut ini didasarkan pada temuan dari dua modul penelitian komponen analisis kebijakan dari Studi Komparatif Global (GCS) REDD+ yang sedang berlangsung di bawah pimpinan CIFOR (lihat Lampiran).

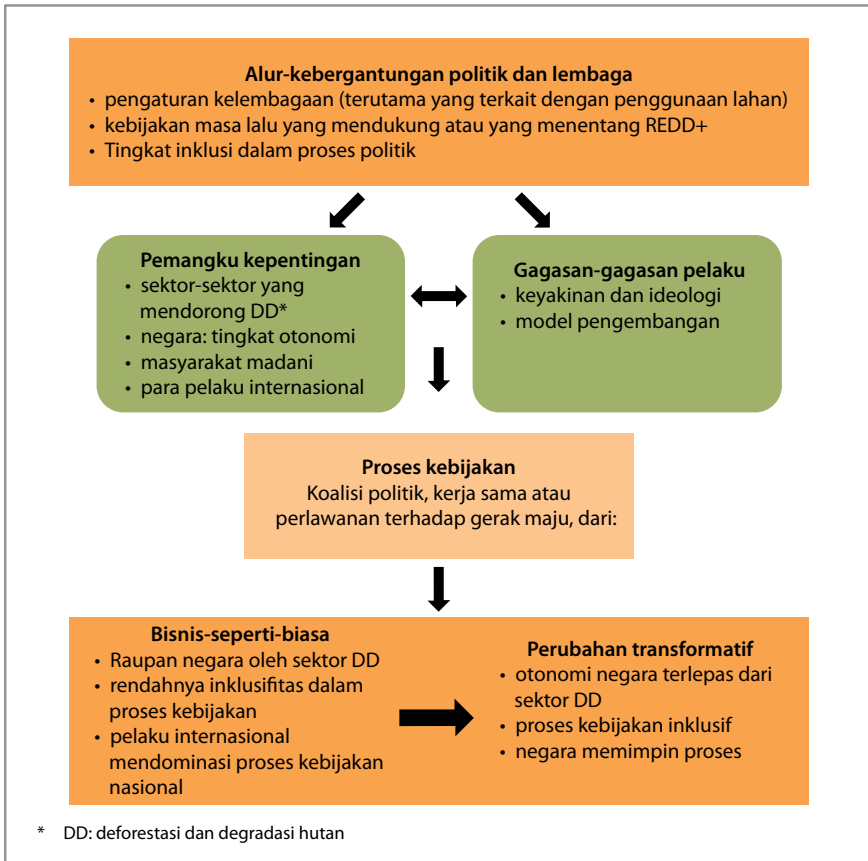
Modul pertama adalah *analisis kebijakan* yang meneliti konteks politik di mana strategi-strategi nasional REDD+ sedang dikembangkan dan mengidentifikasi alur-ketergantungan yang mungkin terjadi dan penghambat pelaksanaan REDD+. Fokus utamanya adalah kondisi politik-ekonomi, kelembagaan dan tata kelola di masing-masing negara. Penelitian di setiap negara mencakup *desktop research*, wawancara para pakar dan telaah dokumen kebijakan.

Modul kedua adalah *analisis media* tentang wacana kebijakan, yang meneliti komposisi arena kebijakan, pernyataan posisi (sikap pendirian) para pelaku utama dan potensi pembentukan koalisi guna mencapai perubahan transformatif. Kami menyoroti bagaimana media menyajikan perdebatan REDD+ dan membandingkan wacana dominan dengan kontra-wacana (Hajer 1995; Boykoff 2008). *Bingkai media* adalah “pola kognisi, interpretasi, dan presentasi, seleksi, penekanan pengecualian yang digunakan oleh pewacana secara rutin membingkai wacananya” (Gitlin 1980:7). Penetapan tema dan analisis sistematis terhadap bingkai media mengidentifikasi pelaku utama yang mendukung bingkai yang dihadirkan dalam artikel-artikel, sikap mereka terhadap REDD+ dan praktik-praktik wacana yang mereka lakukan. Dalam analisis ini disertakan artikel-artikel dari tiga surat kabar besar di tingkat nasional dari Desember 2005 hingga Desember 2009. Analisis komparatif didasarkan pada data media yang dikumpulkan dalam sebuah studi kasus.



Gambar 5.1 Peristiwa/kegiatan/Peristiwa kebijakan REDD+ oleh negara





Gambar 5.2 Kerangka kerja politik-ekonomi

### 5.3 Konteks kelembagaan, alur-kebergantungan dan kepentingan-kepentingan

Faktor-faktor yang menghambat perubahan transformatif ditentukan oleh interaksi tatanan kelembagaan, kebijakan-kebijakan terdahulu dan konsolidasi berbagai kepentingan yang beroperasi di sektor-sektor pemicu deforestasi dan degradasi hutan. Berbagai faktor ini bersama-sama membangun alur-kebergantungan yang sulit diatasi. Beberapa penyebab deforestasi dan degradasi telah disorot dalam kepustakaan, yang berkisar dari penyebab langsung seperti perluasan pertanian baik skala besar maupun kecil, sampai ke pemicu tidak langsung seperti kebijakan negara dan kepentingan bisnis besar, baik di dalam maupun di luar sektor kehutanan (Rudel 2007; Brockhaus dkk. 2012). Insentif ekonomi yang kuat sering ada di balik pemicu yang paling relevan, biasanya hal ini saling memperkuat atau berlangsung bersamaan (Lambin dkk. 2001).



Perubahan transformatif membutuhkan adanya negara yang otonom dari sektor-sektor pemicu deforestasi dan degradasi hutan dan bekerja bagi kepentingan masyarakat umum (Karsenty dan Ongolo 2012). *Otonomi* negara mengacu pada sejauh mana pelaku penyelenggara negara dapat membuat berbagai keputusan kebijakan yang independen dari berbagai sektor. Bentuk otonomi yang dimiliki adalah produk dari sejarah spesifik suatu negara. Negara harus mampu menahan tekanan lobi dari berbagai sektor yang mendapatkan keuntungan dari eksploitasi hutan dan perubahan tata guna lahan sehingga memungkinkan terjadinya perubahan transformatif. Namun otonomi harus berjalan seiring dengan proses kebijakan inklusif yang diterjemahkan ke dalam bentuk otonomi yang sudah ada (Evans 1995). Semakin inklusif suatu sistem politik, semakin besar kemungkinan negara melayani masyarakat yang lebih luas, karena berbagai tuntutan kepentingan-kepentingan yang lebih lemah (seperti masyarakat sipil) terwakili secara lebih baik dalam sistem politik yang otonom (Jenkins 1995).

Ada bukti kuat mengenai kurangnya otonomi negara *vis-à-vis* sektor-sektor yang mendorong deforestasi dan degradasi hutan. Adanya kolusi dan korupsi, atau lemahnya tata kelola hutan, dipandang sebagai tantangan utama dalam pengembangan dan pelaksanaan kebijakan REDD+ yang efektif (Kanninen dkk. 2007). Pembalakan liar dan tidak adanya penegakan hukum umum terjadi di banyak negara berhutan tropis (Brack 2005). Analisis yang sedang berlangsung menunjukkan adanya hubungan kuat antara tata kelola hutan dan kondisi pemerintahan secara umum serta dampaknya bagi proses kebijakan REDD+ (WRI 2009).

Analisis berikut ini mempertimbangkan empat kondisi utama politik-ekonomi dan kelembagaan: i) pemicu utama deforestasi, yang mewakili kepentingan-kepentingan bisnis-seperti-biasa; ii) berbagai kebijakan yang memungkinkan atau menghambat tujuan REDD+ dan tatanan kelembagaan yang terkait; iii) otonomi negara *vis -à-vis* pelaku ekonomi yang mendorong terjadinya deforestasi dan degradasi hutan, dan iv) tingkat inklusivitas proses kebijakan (Tabel 5.1).

Kondisi pertama mengacu pada berbagai kegiatan yang *memicu deforestasi dan degradasi hutan*. Perluasan pertanian, termasuk peternakan adalah penyebab utama deforestasi, meskipun dampak relatif pertanian skala besar *versus* skala kecil dan pertanian subsisten sangat bervariasi. Pemicu lainnya adalah penebangan hutan, pertambangan dan pembangunan infrastruktur (Tabel 5.1). Karena itu, agar dapat mengatasi deforestasi dan degradasi hutan secara efektif, para perumus kebijakan perlu mengidentifikasi kendala-kendala utama dalam kebijakan kehutanan, pertanian, peternakan dan sektor pertambangan dan menyusun struktur insentif baru (lihat Tabel 5.1 diskusi tentang Brasil). Tingginya rente atau keuntungan ekonomi di berbagai sektor ini membuat

**Tabel 5.1 Berbagai pemicu deforestasi, kebijakan-kebijakan yang menentang atau yang mendukung REDD+ dan otonomi para penyelenggara negara**

Negara	Pemicu deforestasi dan degradasi hutan	Kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan tujuan REDD+	Kebijakan-kebijakan yang mendukung REDD+	Kurangnya otonomi atau kemungkinan manfaat yang dinikmati oleh kepentingan-kepentingan khusus	Kategori nilai demokrasi (indeks)*	Tingkat sentralisasi
<b>Brasil</b>	<p>Pertanian (skala besar dan kecil); infrastruktur; tebang pilih hutan; pertambangan; penebangan selektif; kebakaran</p>	<p>Kredit pedesaan untuk peternakan sapi (meskipun lebih terbatas dibandingkan sebelumnya) atau pembangunan infrastruktur (jalan dan bendungan); lemahnya penegakan peraturan hak guna lahan?</p>	<p>Persyaratan aturan konservasi hutan atas tanah pribadi; meningkatkan penegakan kebijakan tata guna lahan (termasuk kawasan dilindungi); zona ekonomi dan ekologi; usaha-usaha sertifikasi legalitas produsen dalam mata rantai perdagangan (daging sapi, kedelai); proses pengaturan lahan dan tata batas lahan penduduk asli; pemantauan deforestasi sesuai waktu terjadinya</p>	<p>Menengah-tinggi (spekulasi lahan; tebang-liar; peternakan; penghindaran pajak; penyelundupan obat terlarang; hubungan <i>patron-klien</i>; kampanye pemilu)</p>	<p>Demokrasi yang cacat (7.12)</p>	<p>Sistem federal</p>
<b>Peru</b>	<p>Pertanian (biasanya skala kecil); infrastruktur; pertambangan liar; pertambangan</p>	<p>Rezim pajak dan kebijakan yang mendukung migrasi dan perluasan pertanian; proyek-proyek infrastruktur jalan (minyak, <i>biofuel</i>) dan listrik tenaga air); dukungan ekspansi pertambangan; kurangnya kebijakan lingkungan dan kebijakan pembangunan berkelanjutan di Amazon.</p>	<p>Ley 29763 <i>ley forestal y de fauna silvestre</i> (undang-undang hutan baru dan kehidupan liar) telah disetujui tetapi belum sepenuhnya dijalankan; perjanjian dagang Peru-AS; perjanjian perdagangan bebas dengan China tentang perlindungan hutan dan dagang Peru-EU (REDD+, sertifikasi hutan, pengelolaan hutan lestari); ley 29785 <i>ley de consulta previa</i> (hukum <i>prior consultation</i>); program konservasi hutan nasional</p>	<p>Menengah-tinggi (korupsi para pegawai sipil dan profesional); kartel berkekuatan besar yang mendukung tebang liar, produksi coca dan kokain dan penambangan liar</p>	<p>Demokrasi yang cacat (6.59)</p>	<p>Sentralisasi</p>

Negara	Pemicu deforestasi dan degradasi hutan	Kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan tujuan REDD+	Kebijakan-kebijakan yang mendukung REDD+	Kuranginya otonomi atau kemungkinan manfaat yang dinikmati oleh kepentingan-kepentingan khusus	Kategori nilai demokrasi (indeks)*	Tingkat sentralisasi
<b>Indonesia</b>	Pertanian (skala besar mencakup penanaman hutan seperti hutan kelapa sawit, pertanian skala kecil dan subsistem); penebangan; pertambangan	Ketergantungan pajak pada hutan dan pertambangan; bebas pajak hasil hutan, produk pertanian, <i>pulp</i> dan kertas, izin pertambangan di kawasan lindung, konsesi fiskal dan non-fiskal untuk pengembangan perusahaan makanan dan energi, pengembangan <i>biofuel</i> , alokasi lahan untuk perkebunan kelapa sawit	Moratorium pemberian izin baru dan perbaikan hutan alam utama serta pengaturan lahan gambut (meskipun dianggap sebagai kebijakan yang lemah karena besarnya pengaruh pengusaha terhadap pemerintah)	Menengah-tinggi (tekanan dari perkebunan skala besar dan penebangan, pulp dan kertas, pertambangan dan kampanye pemilu)	Demokrasi yang cacat (6.53)	Desentralisasi disertai adanya ketegangan
<b>Bolivia</b>	Pertanian (skala kecil dan besar); kolonisasi dan produksi kedelai; pembangunan infrastruktur; penebangan (ilegal); pertambangan	Insentif politik dan ekonomi di sektor pertanian (agribisnis kedelai dan tebu), proyek-proyek infrastruktur yang akan datang (jalan, bendungan), dukungan untuk kolonisasi Amazon Utara	Peningkatan pemantauan penebangan liar di kawasan hutan, pengakuan peningkatan hak kepemilikan lokal, kerangka hukum tentang pengelolaan hutan lestari, desentralisasi pengelolaan hutan	Rendah (penebangan liar menyuap polisi kehutanan dan polisi lalu-lintas, tetapi hanya ada sedikit bukti bahwa hal ini melibatkan pemerintah nasional)	Rezim hibrid (5.84)	Desentralisasi
<b>Nepal</b>	Pertanian; penebangan liar; <i>resettlement</i> ; infrastruktur; kebakaran	Modernisasi pertanian dan pembangunan infrastruktur terkait; pembangunan PLTA, pembangunan jalan setempat, penambangan pasir, batu besar dan batu biasa, kurangnya kebijakan yang menyeluruh tentang penggunaan lahan	Subsidi minyak tanah, biogas, mikro-hidro, solar, kompor masak yang lebih efisien, program hutan masyarakat	Menengah-tinggi (tebang liar dan penyelundupan ke India dan Tibet (China), perambahan lahan hutan, politisi, birokrat dan tokoh masyarakat yang korup)	Rezim hibrid (4.24)	Desentralisasi

berlanjut ke halaman berikutnya

Tabel 5.1 Lanjutan

Negara	Pemicu deforestasi dan degradasi hutan	Kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan tujuan REDD+	Kebijakan-kebijakan yang mendukung REDD +	Kurangnya otonomi atau kemungkinan manfaat yang dinikmati oleh kepentingan-kepentingan khusus	Kategori nilai demokrasi (indeks)*	Tingkat sentralisasi
<b>Kamerun</b>	Pertanian (menengah dan skala kecil, subsisten); penebangan; pertambangan	Devaluasi meningkatkan ekspor kayu; infrastruktur (jalan, rel kereta api, bendungan); penambangan dan proyek pertanian skala besar	Peraturan No. 2011/08 panduan perencanaan teritorial dan pembangunan berkelanjutan di Kamerun	Tinggi di sektor penebangan (korupsi yang mendorong tebang liar mencakup elite lokal dan nasional)	Otoriter (3.41)	Desentralisasi namun ada batasan-batasan
<b>Vietnam</b>	Pertanian; infrastruktur; penebangan; kebakaran; perladangan berpindah; migrasi	Pengembangan tanaman keras (karet dan kopi); rencana pembangunan sosio-ekonomi nasional; skema kredit untuk memberantas kemiskinan; alokasi lahan; perkembangan ekonomi sebagai tujuan utama strategi pengembangan hutan, infrastruktur (jalan dan PLTA), swadaya pangan	Keputusan 380 dan dekret 99; pembayaran bagi jasa lingkungan hutan termasuk peraturan pembagian-keuntungan (desain kuat, implementasi lemah); peraturan tentang pengembangan dan perlindungan hutan 2004 dan undang-undang pertahanan 2003; dasar hukum bagi/karbon/hak-hak karbon ( <i>carbon rights</i> ), strategi perubahan iklim dan program nasional REDD+	Menengah-tinggi (khususnya di tingkat lokal dan dalam hubungannya dengan perusahaan-perusahaan milik negara dan administrasi lahan)	Otoriter (2.96)	Sentralisasi

Berdasarkan May dkk. (2011b), Dkamela (2011), Indriarto dkk. (2012), Pham dkk. (2012), Cedla dan Cifor (2011a), *Forest Action dan cifor* (2011), Dar dan Cifor (2012)

\* Skor tinggi pada indeks menunjukkan adanya demokrasi, sedangkan skor rendah menunjukkan rezim otoriter (*Economist Intelligence Unit* 2011)

### Kotak 5.1 REDD+ cara Brasil: Memadukan tongkat tua dengan wortel baru

Jan Börner dan Sven Wunder

Melaksanakan REDD+ memerlukan kebijakan yang efektif dalam mengubah keputusan penggunaan lahan dan hutan. Biasanya, perubahan seperti ini menyebabkan hilangnya manfaat ekonomi bagi pengguna lahan, setidaknya dalam jangka pendek. Selain biaya pelaksanaan, setiap kebijakan REDD+ yang efektif pasti memiliki konsekuensi distribusi manfaatnya. Idealnya, REDD+ bisa memaksimalkan keefektifan dari segi biaya dan kesetaraan. Namun dalam kenyataannya, perumus kebijakan cenderung menghadapi kesulitan negosiasi timbal balik di antara kedua tujuan ini.

Kepemilikan lahan dan hak pemanfaatan hutan penduduk Brasil sangat terkonsentrasi. Merebaknya pelanggaran menyebabkan Senat pemerintah Brasil kini sedang mempertimbangkan perluasan peraturan tata guna lahan yang saat ini sangat terbatas. Jika peraturan kehutanan yang berlaku sekarang ditegakkan secara efektif – misalnya, mewajibkan konservasi 80% tanaman hutan yang ada di lahan pertanian – maka negara ini akan mengorbankan agroindustri skala besar yang sedang berkembang pesat. Sebaliknya, pendekatan REDD+ yang murni berbasis insentif akan berarti memberikan kompensasi kepada pemilik lahan supaya tidak melanggar peraturan konservasi yang ada, yang secara politis sensitif. Karenanya, pada COP15 tahun 2009, Brasil mengusulkan pendekatan REDD+ yang menggabungkan penegakan peraturan yang lebih tegas diiringi program nasional yang memberikan kompensasi pembayaran jasa lingkungan (PES).

Usaha menemukan kombinasi optimal antara tongkat ‘peraturan lama’ dan ‘wortel’ PES memiliki implikasi tidak hanya dalam hal kesetaraan, tetapi juga dalam hal biaya pelaksanaan. Penegakan hukum konservasi memerlukan biaya mahal untuk operasi lapangan, tetapi juga dapat menghasilkan pemasukan denda yang sebagian dapat mengimbangi biaya pelaksanaan tersebut. Sebaliknya, PES memerlukan pengeluaran anggaran cukup besar sehingga mengorbankan peluang politik *vis-à-vis* pengeluaran pemerintah lainnya. Menambahkan aspek kesetaraan pada REDD+ dengan cara memberikan ganti rugi hilangnya peluang pemilik lahan – baik legal maupun ilegal tetapi ditoleransi – akan membutuhkan biaya besar, terutama jika para penjaga hutan di masa lalu yang mengabdikan dengan baik (misalnya, banyak masyarakat adat Amazon dan penghuni hutan tradisional) juga diberi penghargaan.

Pendekatan yang memadukan tongkat-dan-wortel mengandung pro dan kontra. Sebagai instrumen yang berdiri sendiri, PES dapat ditegakkan dengan sekedar menanggukuhkan pembayaran kepada pengguna lahan yang tidak patuh. Penerima PES kemudian akan berharap untuk menerima paling sedikit kompensasi atas peluang mereka yang hilang. Meskipun demikian, dalam hubungannya dengan peraturan-peraturan sebelumnya

berlanjut ke halaman berikutnya

### Kotak 5.1 Lanjutan

yang sudah berlaku, maka PES menjadi subsidi atas kepatuhan, yang biasanya tidak bisa memberi kompensasi penuh kepada pengguna lahan atas kepatuhannya pada undang-undang konservasi. Di bawah kebijakan yang terpadu seperti ini, penangguhan pembayaran mungkin tidak cukup efektif untuk mendorong konservasi jika ancaman terhadap pelanggaran peraturan dianggap sebagai sesuatu yang mustahil dijalankan, misalnya di daerah perbatasan terpencil. Ketidaksempurnaan penegakan hukum dari komponen pelengkap 'tongkat' juga dapat mendorong pengguna lahan untuk mengantongi PES lalu melanjutkan bisnis seperti biasa. Karena itu pembuat kebijakan yang secara efektif mengintegrasikan tongkat-dan-wortel berbasis kebijakan REDD+ akan bergantung pada alat-alat perencanaan yang dapat mengantisipasi biaya pelaksanaan yang mencakup ruang yang heterogen dan bergantung pada efek kesejahteraan seperti yang dihasilkan oleh alat-alat konservasi yang dioperasikan secara sinergis. Dalam lingkungan sistem pemerintahan yang terdesentralisasi sebagian seperti Brasil, biaya penerapan kebijakan-kebijakan lingkungan ditanggung bersama oleh pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian mekanisme baru untuk pembagian biaya dan penerimaan manfaat juga diperlukan di seluruh entitas administratif untuk mencapai hasil yang efektif dan setara.

Sumber: Börner dkk. (2011)

pemerintah sangat kesulitan mendesain ulang sejumlah insentif. Di banyak negara, meskipun sektor yang mendorong deforestasi dan degradasi hutan sudah sangat dikenali, cara mengukur dampak masing-masing sektor pemicu deforestasi dan degradasi hutan tersebut tetap merupakan tantangan berat.

Kebijakan-kebijakan yang mendukung penyebab deforestasi dan *tatanan kelembagaan* yang terkait dengan kebijakan tersebut, menghambat perubahan transformatif dan menciptakan *alur-kebergantungan* yang sulit dicari jalan keluarnya. Di kebanyakan negara, rezim pajak lebih memilih eksploitasi hutan demi mendukung pembangunan ekonomi, seperti pemberian dukungan kredit pedesaan untuk peternakan sapi di Brasil (meskipun sekarang jumlahnya lebih rendah dan sudah terpaut dengan berbagai tindakan pelestarian lingkungan) dan potongan pajak untuk *biofuel* serta pengembangan penanaman di Indonesia (Tabel 5.1). Dana publik untuk pembangunan infrastruktur juga merupakan kunci pendukung perluasan kegiatan tersebut. Setelah sekian lama kebijakan-kebijakan ini menciptakan struktur kelembagaan yang meningkatkan keuntungan penggunaan lahan yang bersaing dengan pelestarian hutan, sehingga secara efektif mengokohkan kekuatan sektor utama yang mendorong deforestasi dan degradasi hutan.

Tantangannya adalah bagaimana membebaskan diri dari alur-kebergantungan seperti ini. Di semua negara ada juga kebijakan-kebijakan yang sudah ada yang bisa dipakai mengaktifkan perumusan dan implementasi kebijakan REDD+. Kebijakan-kebijakan ini mencakup kebijakan pembayaran jasa lingkungan, peraturan kehutanan yang mendorong pengelolaan hutan lestari; konservasi, reboisasi dan rehabilitasi hutan; dan pengeluaran pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi energi serta memberikan alternatif untuk produk-produk hutan. Masalahnya, kebijakan-kebijakan ini umumnya hanya memiliki sumberdaya yang lebih sedikit dan hanya mencakup wilayah yang sangat terbatas, dibandingkan dengan kebijakan-kebijakan yang mendukung penyebab-penyebab deforestasi (Tabel 5.1).

Terlepas dari sektor bisnis, negara sendiri memiliki kepentingan ekonomi dan politik untuk mengeksploitasi dan mengonversi hutan, karena kegiatan-kegiatan ini berkontribusi untuk tujuan pembangunan ekonomi dan menyediakan sumberdaya keuangan bagi negara dalam bentuk pajak dan pungutan lainnya. Agar dapat memberikan insentif, negara perlu memegang tingkat otonomi yang memadai sehingga bebas dari para pelaku ekonomi yang mendorong deforestasi (Karsenty dan Ongolo 2012). Kurangnya otonomi juga dapat terungkap melalui tingginya tingkat kolusi antara negara dan para pelaku sosial. Dari ketujuh negara yang diteliti, semuanya menghadapi tantangan ini (Tabel 5.1). Nepal dan Peru menghadapi tantangan dalam penerapan undang-undang kehutanan, khususnya di tingkat lokal di mana jaringan *patron-client* berperan kuat. Di Brasil dan Indonesia, agribisnis yang kuat, pemilik tanah peternakan, dan perusahaan kayu terus memberikan tekanan pada pemerintah untuk melindungi hak sewa mereka. Ini bisa dibuktikan dari serangan para pemangku kepentingan bisnis terhadap peraturan kehutanan di Brasil dan moratorium di Indonesia. Sebagian besar lobi berlangsung di belakang layar, namun efeknya terlihat dalam perumusan kebijakan akhir, sangat terbatasnya pelaksanaan kebijakan serta rendahnya tingkat kepatuhan terhadap kebijakan yang ada (Coen 2004). Dalam beberapa tahun terakhir terlihat bahwa Brasil meningkatkan kemampuan dalam menahan tekanan tersebut dibandingkan Indonesia, yang memiliki sejarah panjang hubungan erat antara pejabat pemerintah dan kepentingan bisnis di semua tingkatan. Di banyak negara ini, ijin penebangan liar juga secara rutin digunakan untuk menggalang sumberdaya untuk kampanye pemilu. Di Vietnam tantangan utamanya terkait dengan korupsi dan kolusi di perusahaan milik negara, pemerintah daerah dan pelayanan publik. Tingginya tingkat pendapatan negara dari kepentingan yang mendorong deforestasi, terlihat di Kamerun di mana lebih dari 90% dari kegiatan penebangan liar melibatkan elite tingkat lokal dan nasional. Tidak satu pun dari tujuh negara yang dikaji memiliki otonomi memadai untuk mendukung perubahan kebijakan yang berani memberikan isyarat untuk memutuskan diri dari model pembangunan tradisional yang mengandalkan eksploitasi sumberdaya alam. Para pelaku penyelenggara negara di Vietnam, diikuti oleh Brasil, mungkin yang paling

## **Kotak 5.2 Mengaitkan pengetahuan dan tindakan: perumusan kebijakan REDD+ di Tanzania**

Salla Rantala

Bagaimana memetik berbagai jenis pengetahuan yang relevan dalam cara yang meningkatkan keefektifan, efisiensi dan kesetaraan dalam perumusan kebijakan merupakan tantangan mendesak yang dihadapi negara-negara saat mereka menyiapkan kebijakan nasional REDD+. Para perumus kebijakan semakin bergantung pada para pialang pengetahuan ilmiah yang kompleks yang berkaitan dengan perubahan iklim dan rezim yang diperlukan untuk mengatasinya. Pada saat yang sama, keluaran kebijakan sering mencerminkan proses tawar-menawar politik antara berbagai pelaku kebijakan yang berbeda dalam sumberdaya dan kapasitas masing-masing, dan bukannya sebagai cerminan dari proses linear pembuatan kebijakan berbasis bukti.

Di Tanzania, satuan tugas REDD+ yang dipimpin oleh pemerintah menyambut kontribusi masyarakat madani, lembaga penelitian, pemerintah daerah dan mitra internasional untuk pembangunan strategi nasional REDD+. Organisasi dengan tanggung jawab yang kuat untuk menyebarkan informasi yang relevan tentang REDD+ membagikan pengalaman-pengalaman mereka dalam proses perumusan kebijakan. Tindakan formal yang dilakukan mencakup penyelenggaraan berbagai lokakarya dan pelatihan. Namun, pintu masuk untuk memengaruhi kebijakan yang paling berhasil dan banyak dibicarakan adalah menemukan organisasi-organisasi yang tepat baik di dalam maupun di luar pemerintah untuk bekerja sama melakukan advokasi, serta diplomasi terselubung yang dilakukan terhadap orang-orang yang menduduki posisi tinggi dalam garis kewenangan di berbagai sektor yang berbeda. Ada cukup banyak konsensus mengenai kebutuhan untuk menampilkan kisah nyata tentang kesuksesan lokal guna meyakinkan para perumus kebijakan. Tantangan paling menonjol dalam mengaitkan pengetahuan relevan dengan pembuatan kebijakan REDD+ adalah biaya tinggi yang diperlukan untuk mendapatkan perhatian para pejabat penting. Pengelola acara yang bertujuan membagi informasi harus bersaing untuk bisa mendapatkan waktu yang sangat terbatas di antara pihak yang perlu dilibatkan. Dihadapkan pada banyaknya pilihan acara-acara yang perlu diikuti maka orang-orang ini bisa saja akhirnya mengambil keputusan berdasarkan sumberdaya yang tersedia, misalnya jumlah tunjangan yang diperoleh dan bukannya pada isi informasi apa yang disampaikan dalam acara tersebut.

Tantangan ini menggambarkan bagaimana saluran-saluran sumberdaya dan informasi dalam perumusan kebijakan saling terjalin satu sama lain. Hambatan-hambatan lain yang disebutkan oleh narasumber di Tanzania berkaitan dengan kapasitas dan kesediaan para pengambil keputusan untuk mempertimbangkan rekomendasi yang berbeda dari pandangan lama mereka, serta kelesuan sistem birokrasi dalam menanggapi bukti. Interaksi dengan para pejabat junior dan cabang-cabang (kekuasaan) eksekutif dalam pemerintahan saja, dan bukannya berinteraksi dengan "pengambil keputusan yang sesungguhnya", juga dikatakan sebagai bagian dari kegagalan dalam mengaitkan pengetahuan dengan tindakan.



mandiri dalam mendukung perubahan tersebut. Di semua kasus lainnya, perubahan transformatif akan membutuhkan aliansi yang lebih luas antara berbagai bagian dari negara dan kerja sama kekuatan lain sehingga mampu memecahkan alur-kebergantungan. Pelaku internasional dan masyarakat sipil dapat mengambil bagian dengan mendorong terjadinya perubahan tersebut. Norwegia adalah salah satu donor internasional utama yang mendukung upaya ini (lihat Kotak 5.4).

Akhirnya, semakin inklusif sebuah proses kebijakan, semakin besar pula kemungkinan kebijakan REDD+ dapat mencakup pertimbangan kesetaraan dan kemungkinan potensi ketegangan dan konflik antara para pelaku kebijakan dan pemangku kepentingan menjadi lebih kecil. Proses kebijakan yang inklusif dipengaruhi oleh jenis rezim politik dan tingkat sentralisasinya. Kami menggunakan indeks demokrasi dan tingkat sentralisasi yang sebenarnya dari sistem politik sebagai *proxy* (sesuatu yang digunakan untuk mengukur sesuatu yang lain) untuk mengukur inklusivitas (Tabel 5.1) Rezim politik di tujuh negara yang diteliti bervariasi dari demokrasi ke otoriter, demikian juga tingkat sentralisasinya, dari sangat tersentralisasi (Vietnam) sampai ke negara-negara yang bersifat federal dan terdesentralisasi (Brasil, Indonesia). Secara umum, rezim yang lebih otoriter seperti Vietnam dan Kamerun cenderung lebih terpusat dan memiliki bentuk partisipasi eksklusif dalam proses kebijakannya. Sedangkan beberapa rezim, seperti Peru, bersifat demokratis namun relatif tersentralisasi. Negara yang lebih demokratis diharapkan menjadi lebih inklusif dalam pengambilan keputusan kebijakan. Negara seperti Indonesia dan Kamerun telah mengalami proses perubahan desentralisasi dan resentralisasi (Ribot 2003, Oyono 2004). Secara keseluruhan, Vietnam dan Kamerun mewakili rezim politik yang eksklusif, sedangkan Brasil, Peru dan Indonesia lebih inklusif. Bolivia dan Nepal memiliki rezim hibrid yang memiliki fitur demokratis maupun otoriter, ditandai dengan adanya inklusivitas terbatas. Inklusivitas rezim politik kemungkinan akan berdampak pada inklusivitas proses kebijakan spesifik, termasuk REDD+ (lihat Kotak 5.2 untuk analisis lebih rinci mengenai inklusivitas dalam proses konsultasi tentang REDD+ di Tanzania).

## 5.4 Wacana kebijakan dan koalisi ke arah perubahan

Media dapat dilihat sebagai cermin dari proses kebijakan yang sedang berlangsung, dan dalam penelitian ini *analisis media* digunakan untuk mengidentifikasi wacana kebijakan yang dominan dan sejauh mana wacana ini dirangkul di antara para pelaku. Koalisi transformatif menggunakan praktik-praktif wacana yang menantang skenario bisnis-seperti-biasa dan menghimbau adanya perubahan kelembagaan, kebijakan dan struktur insentif dari model pembangunan ekonomi tradisional, yang didasarkan pada eksploitasi sumberdaya hutan. Namun, pencerminan proses-proses kebijakan oleh media hanya bersifat parsial. Tidak semua pelaku menggunakan media

**Tabel 5.2 Pelaku yang membentuk wacana kebijakan (persentase jumlah total pelaku yang mengekspresikan posisinya tentang REDD+ melalui media)**

Kelompok pelaku	Indonesia	Brasil	Bolivia	Vietnam	Nepal	Kamerun	Peru
Negara (nasional)	45	26	50	67	17	8	12
Negara (subnasional)	7	2	3	0	6	0	0
Korporasi	3	4	10	6	6	0	0
Antarpemerintahan	8	7	9	27	6	17	25
Riset (internasional)	5	11	0	0	6	42	25
LSM dan LSM-Lingkungan (internasional)	16	17	10	0	0	0	25
Riset (nasional)	6	13	3	0	12	25	0
Pelaku masyarakat madani (nasional dan LSM lingkungan)	10	20	15	0	47	8	13
Total% organisasi	100	100	100	100	100	100	100
<b>Jumlah total organisasi</b>	<b>219</b>	<b>113</b>	<b>60</b>	<b>32</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>8</b>

sebagai alat untuk memengaruhi kebijakan dan opini publik; kalangan bisnis biasanya tidak ingin diekspos oleh media dan lebih memilih untuk melobi pemerintah dengan cara yang lebih tersembunyi (Coen 2004). Hal yang sama berlaku bagi para ilmuwan, meskipun lembaga-lembaga penelitian lebih banyak diliput oleh media daripada kalangan bisnis.

Di ketujuh negara ini, liputan media mengenai REDD+ dimulai setelah *road map* Bali diluncurkan pada COP13 tahun 2007. Sejak saat itu, artikel media meningkat jumlahnya, namun tingkat peliputannya berbeda secara substansial antar negara. Antara Desember 2005 dan 2009, tiga surat kabar utama di Indonesia dan Brasil masing-masing memuat sekitar 190 dan 250 artikel yang membahas REDD+, sedangkan di negara-negara lain peliputan media tetap di bawah 15 artikel (Cronin dan Santoso 2010; cedla dan CIFOR 2011b, Kengoum 2011; May dkk. 2011a, Pham 2011; *forest action* dan CIFOR 2012; Libelula dan CIFOR 2012).

### 5.4.1 Kepemilikan

Agar pemerintah di suatu negara dapat memimpin perubahan berkelanjutan dalam arena kebijakan nasional REDD+, maka mereka perlu berperan sebagai pemegang kendali atas proses kebijakan dan memperlihatkan kemauan politik untuk menerapkan

### **Kotak 5.3 Berbagai kendala dalam perumusan kebijakan REDD+ yang efektif di Nepal**

Bryan R. Bushley dan Dil Bahadur Khatri

Sejak akhir 1970-an, sektor kehutanan di Nepal telah mengalami proses yang mantap ke arah desentralisasi menuju peningkatan otonomi daerah dan pengelolaan hutan berbasis masyarakat, serta proses pembuatan kebijakan nasional yang semakin inklusif. Namun dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah dan para petugas kehutanan telah berusaha membatasi otonomi kelompok-kelompok pengguna hutan dan mengambil lebih banyak nilai ekonomis hutan melalui perundang-undangan, arahan-arahan, dan instrumen pertanggungjawaban lainnya. Pemerintah, LSM-LSM internasional, donor dan masyarakat madani telah bersama-sama menyambut REDD+ dan terlibat dalam pembuatan kebijakan dan proses uji coba.

Namun, wacana dan kebijakan REDD+ telah dipengaruhi oleh sejumlah interaksi antara para pelaku dalam tubuh pemerintah, donor/LSM internasional dan masyarakat madani; ada beberapa kecenderungan yang bisa dilihat. Pertama, pertukaran informasi dan sumberdaya terkait dengan REDD+ dikendalikan oleh LSM-LSM nasional dan internasional yang sedang melaksanakan proyek-proyek percontohan tertentu, sedangkan organisasi pemerintah paling berpengaruh dalam membentuk kebijakan tertentu. Kedua, partisipasi masyarakat madani dalam perumusan kebijakan terbatas pada beberapa pelaku yang terlibat, sedangkan kepentingan kelompok tertentu terpinggirkan, seperti perempuan dan kaum Dalit (kasta rendah yang terkucil), kurang terwakili. Ketiga, belum ada keterlibatan langsung dari sektor swasta dalam uji coba atau proses perumusan kebijakan. Meskipun ada beberapa kekurangan di atas, muncul konfigurasi baru para pelaku di sekitar proyek percontohan dan usaha-usaha peningkatan kesadaran dan kampanye advokasi untuk membela hak-hak masyarakat yang bergantung pada hutan.

Ada juga sejumlah kendala kebijakan khusus yang dapat mengancam kelangsungan jangka panjang REDD+ di Nepal. Kendala pertama dan terpenting adalah kurangnya dasar hukum yang jelas akan penetapan hak-hak karbon. Terkait dengan hal ini adalah masalah kelemahan dan ketidakpastian hak-hak kepemilikan lahan, terutama untuk sejumlah masyarakat yang bergantung pada hutan. Tanpa salah satu dari hal ini maka akan sulit untuk menggalang dukungan keuangan dan politik yang kuat untuk REDD+, baik dukungan internal maupun eksternal. Kurangnya kejelasan dan konsensus dalam mengadopsi pendekatan berbasiskan dana vs pendekatan berbasiskan pasar untuk REDD+ juga merupakan kendala utama. Hambatan penting lainnya adalah kurangnya mekanisme yang inklusif, adil dan pembagian keuntungan yang bisa dipasarkan. Percontohan pembagian keuntungan telah dilakukan di tiga lokasi percontohan REDD+, dengan minoritas (40%) dari kriteria untuk keuntungan berbasiskan stok karbon dan

berlanjut ke halaman berikutnya

### Kotak 5.3 Lanjutan

mayoritas (60%) berbasiskan berbagai faktor sosial yang berbeda, seperti proporsi masyarakat adat, perempuan, dan kelompok-kelompok miskin di setiap komunitas. Namun pendekatan seperti itu tidak memiliki dasar dalam pasar karbon, mungkin tidak akan dapat bertahan dalam skema perdagangan karbon global, dan mengabaikan para pengelola lahan lainnya di luar komunitas pengguna hutan. Akhirnya, dibutuhkan kerangka kerja tata kelola menyeluruh yang demokratis, yang bisa meningkatkan mekanisme pembagian manfaat, mengawasi pemantauan, pelaporan dan verifikasi, dan membahas resolusi konflik yang terkait dengan implementasi REDD+.

Di Nepal, REDD+ tampaknya memperkuat kecenderungan negara untuk mengarah pada sentralisasi sekaligus meminggirkan pemangku kepentingan penting lainnya. Namun, modus baru kolaborasi juga muncul. Modus baru ini berpotensi mengubah lembaga-lembaga tata kelola hutan yang ada. Jika kolaborasi ini berhasil mengatasi kendala-kendala yang disampaikan di atas, maka berbagai kolaborasi baru ini bisa turut berkontribusi bagi realisasi mekanisme REDD+ yang lebih efektif, efisien dan setara.

strategi-strategi ini. Menganalisis sejauh mana penyelenggara negara di tingkat nasional bertindak aktif dalam membentuk wacana kebijakan di media dapat memberikan indikasi mengenai tingkat kepemilikan pemerintah atas proses kebijakan REDD+. Data yang disajikan di sini mengacu pada jumlah pelaku kebijakan (Tabel 5.2) dan berbagai wacana mengenai REDD+ yang mereka lakukan, sebagaimana ditunjukkan melalui bingkai media.

Di empat dari tujuh negara, para pelaku penyelenggara negara mendominasi wacana media. Di Bolivia, kebanyakan penyelenggara negara memahami REDD+ sebagai mekanisme yang merugikan dan menolaknya secara sepihak, namun penyelenggara negara tingkat nasional di Vietnam dan Indonesia menunjukkan sikap yang sangat mendukung REDD+. Wacana kebijakan di Brasil didominasi oleh penyelenggara negara di tingkat nasional (26%), namun pemangku kepentingan yang sangat beragam juga diwakili di dalam media, terutama LSM internasional di bidang lingkungan hidup, lembaga-lembaga penelitian dan para pelaku dari kalangan masyarakat madani. Indonesia juga menyajikan para pelaku yang sangat beragam, terutama LSM internasional. Kekhasan Indonesia yang terdesentralisasi adalah jumlah pelaku subnasional yang relatif tinggi, sebagai cerminan negosiasi yang sedang berlangsung antara pemerintah pusat dan daerah mengenai kendali atas sumberdaya REDD+ dan keputusan-keputusan kebijakan (Cronin dan Santoso 2010; lihat juga Kotak 6.2). Hanya ada dua negara lain yang pelaku subnasionalnya masuk ke dalam liputan media, yaitu Brasil sebagai negara federal, dan Bolivia negara terdesentralisasi.

### **Kotak 5.4 Analisis berbasis media tentang wacana REDD+ di Norwegia**

Laila Borge

Tahun 2010, ilmuwan iklim terkenal James E. Hansen mengatakan bahwa efek utama dari pendanaan yang diberikan oleh Norwegia bagi perlindungan hutan adalah lahirnya hati nurani yang lebih jernih bagi anggota-anggota bangsa kaya minyak ini. Menteri Lingkungan Hidup Norwegia, Erik Solheim dengan cepat membalas pernyataan tersebut dengan sebuah surat kepada *Aftenposten* (surat kabar terkemuka Norwegia): "Norwegia mendukung upaya mencegah deforestasi karena ini adalah cara tercepat dan paling efisien dari segi biaya untuk mencapai pengurangan emisi gas rumah kaca secara mendasar. (...) Norwegia telah menunjukkan kepemimpinan internasional dengan inisiatifnya di bidang iklim dan kehutanan dan kami telah membuat beberapa negara lain mendukung pekerjaan penting ini". Sudut pandang ini telah menjadi pandangan yang paling banyak diungkapkan media Norwegia.

Tahun 2007, selama negosiasi iklim internasional di Bali, Norwegia menjanjikan 15 miliar nok (AS \$2,6 miliar) untuk mendanai upaya mengurangi emisi akibat deforestasi dan degradasi hutan di negara-negara sedang berkembang. Inisiatif Hutan dan Iklim Internasional Norwegia didirikan pada tahun 2008 untuk melaksanakan janji itu. Inisiatif ini mendatangkan dukungan politik yang luas dan media Norwegia sangat optimis mengenai gagasan ini. Perlindungan hutan hujan disajikan sebagai cara yang sederhana, murah dan efektif untuk mengurangi emisi gas rumah kaca. Beberapa komentator juga menyatakan bahwa dengan mendanai konservasi hutan, Norwegia cepat bisa menjadi negara netral karbon.

Beberapa tahun terakhir, suara-suara kritis meningkat lebih keras terutama dari komunitas peneliti dan kalangan masyarakat madani. Tidak ada yang menyangkal nilai yang terkandung dalam tujuan inisiatif, namun banyak yang meragukan apakah memungkinkan untuk mengukur dan mengontrol efeknya dan juga mengungkapkan bahwa sebagian besar uang itu belum dikucurkan. Pemerintah Norwegia juga dikritik karena membiayai proyek-proyek yang menghancurkan hutan hujan melalui dana pensiun pemerintah. Beberapa media telah menyoroti secara kritis beberapa dampak negatif tak disengaja dari REDD+. Selain itu, pemerintah Norwegia juga dikritik karena membeli jalan keluar dari pengurangan CO<sub>2</sub> di dalam negeri yang kurang populer.

Secara keseluruhan, media Norwegia tetap positif, dan inisiatif hutan dan iklim internasional Norwegia dipandang sebagai upaya paling sukses dari pemerintah dalam mengurangi emisi. Perdebatan di Norwegia sebagian besar dibentuk oleh pemerintah dan LSM-LSM lingkungan dalam negeri. Pemerintah Brasil juga cukup mendapat tempat dalam liputan pers Norwegia. Pelaku paling sering dikutip adalah (mantan) menteri lingkungan dan menteri pengembangan koperasi, Erik Solheim, dan Perdana Menteri Norwegia, Jens Stoltenberg.

Nepal menunjukkan kehadiran pelaku masyarakat madani yang tinggi di media, yang jauh melebihi pelaku penyelenggara negara. Lembaga-lembaga dalam badan pemerintahan dan lembaga-lembaga penelitian internasional menduduki peringkat berikutnya. Di kebanyakan negara, para pelaku masyarakat sipil bekerja sama dengan pemerintah, namun di Kamerun dan Peru mereka secara menyeluruh mendominasi wacana kebijakan. Pada kenyataannya, Kamerun menunjukkan kontrol pemerintah yang paling lemah atas wacana kebijakan. Secara dominan strategi REDD+ didorong oleh para pelaku internasional, dan kondisi yang sama terbukti juga di Peru. Hal ini memang bisa menunjukkan kemungkinan kurangnya kapasitas negara untuk terlibat dengan masalah-masalah teknis yang kompleks seperti REDD+, namun bisa juga menjadi indikator lambatnya kemajuan proses kebijakan dan kurangnya kemauan politik untuk mencurahkan sumberdaya dalam upaya perumusan dan pelaksanaan strategi nasional REDD+. Di Kamerun, kondisi ini menjadi tanda bahwa tindakan kebijakan yang berkelanjutan dan efektif di sekitar REDD+ mungkin dalam waktu dekat akan menjadi terbatas. Nepal menyajikan profil yang berbeda, masyarakat sipilnya memiliki representasi yang lebih menonjol di liputan media dibandingkan pemerintah dan mereka merupakan pendukung utama kebijakan REDD+ (lihat Kotak 5.3).

Secara keseluruhan, pemerintah di Brasil, Indonesia dan Vietnam memiliki kepemilikan yang kuat atas proses kebijakan REDD+ di tingkat nasional dan secara proaktif mendukung tindakan kebijakan REDD+, meskipun di Indonesia dan Vietnam tindakan ini dilakukan dalam aliansi kuat dengan donor internasional. Satu analisis yang dilakukan atas media Norwegia juga mengungkapkan hal senada, karena debat yang ada sebagian besar dipengaruhi oleh pemerintah Norwegia dan LSM-LSM lingkungan dalam negeri (untuk pandangan negara-negara donor, lihat Kotak 5.4). Di Nepal, kendali pemerintah lebih terbatas dan liputan REDD+ di media utamanya diisi oleh asosiasi pengguna hutan. Di Kamerun dan Peru, suara dan posisi pemerintah hampir tidak terdengar, menunjukkan rendahnya tingkat kepemilikan nasional atas proses kebijakan REDD+. Para pelaku internasional mungkin berusaha mendorong perumusan kebijakan REDD+, namun kemajuan kebijakan REDD+ kemungkinan akan terhambat oleh tidak adanya kepemilikan nasional.

#### 5.4.2 Tidak adanya suara dan wacana tersembunyi

Otonomi negara *vis-à-vis* para pelaku pemicu deforestasi dan kepemilikan pemerintah atas proses kebijakan dan sikap positif terhadap REDD+ merupakan prasyarat untuk kemajuan kebijakan; tetapi sejumlah prasyarat ini tidak cukup untuk memastikan formulasi yang efektif dan seimbang bagi strategi nasional REDD+. Perubahan transformatif memerlukan pelaku kebijakan dan koalisi yang mampu memimpin diskusi ke arah kebijakan baru dibandingkan skenario bisnis-seperti-biasa, dengan demikian melepaskan diri

dari alur-kebergantungan kelembagaan dan politik-ekonomi (Laumann dan Knoke 1987). Perlawanan dari koalisi konservatif yang mempertahankan *status quo* merupakan hal yang tidak dapat mereka hindari. Terjadinya perubahan transformatif atau tidak bergantung pada koalisi mana yang akhirnya akan mendapatkan dominasi dalam lingkaran kebijakan. Dominasi biasanya membutuhkan waktu untuk menunggu, setidaknya bagi sebagian elite negara dan kepentingan bisnis. Koalisi dapat didasarkan pada kepentingan bersama, keyakinan ideologis atau wacana umum (Hajer 1995; Sabatier 1999, Benford dan Snow 2000; Di Gregorio 2012).

Tidak hanya suara dominan di media yang mengungkapkan posisi para pelaku kebijakan – tidak adanya suara juga sama pentingnya. Analisis di atas menunjukkan bahwa pandangan kalangan bisnis dan hubungan negara dan kalangan bisnis hampir tidak dieksplorasi sama sekali di media. Ini terjadi bahkan di negara-negara seperti Indonesia dan Brasil, di mana peran sektor bisnis cukup signifikan. Pada umumnya, bisnis cenderung melobi para perumus kebijakan di balik layar (Coen 2004). Ini merupakan fenomena universal, terlebih lagi di tempat-tempat di mana lobi semacam ini dianggap bermasalah oleh publik. Ketika tekanan semacam ini melahirkan kegiatan-kegiatan ilegal, kerahasiaan menjadi lebih penting lagi. Kita telah melihat bagaimana korupsi dan kolusi antara negara dan kepentingan bisnis, legal maupun ilegal, merupakan keprihatinan utama di sebagian besar negara yang diteliti (Kotak 5.1). Kolusi semacam ini membentuk koalisi terselubung yang bisa sangat kuat dalam melawan perubahan transformatif dan dapat memengaruhi bukan hanya pelaksanaan, tetapi juga perumusan kebijakan.

Meskipun demikian ada sejumlah indikasi yang menunjukkan bahkan ketika koalisi semacam ini cenderung beroperasi secara rahasia, suara mereka bisa dicerminkan di media. Dukungan pelaku penyelenggara negara kepada praktik bisnis-seperti-biasa, dalam kondisi-kondisi di mana otonomi negara rendah, merupakan indikator kemungkinan adanya koalisi dominan tersebut. Misalnya, keengganan pemerintah untuk mengambil tindakan tegas terkait REDD+ saat ini mungkin mengancam keuntungan ekonomi yang telah ditetapkan dan terkait dengan deforestasi dan degradasi hutan.

Selain mengidentifikasi pelaku utama, analisis media membantu menentukan posisi para pelaku ini dalam kebijakan REDD+. Posisi kebijakan tunggal mereka telah digabungkan menjadi kategori lebih luas untuk mengidentifikasi koalisi mana yang mendukung perubahan transformatif, dan koalisi mana yang menolak perubahan tersebut. Hasil analisisnya disajikan dalam bagian berikutnya.<sup>1</sup>

---

1 Mengingat perlawanan pemerintah Bolivia terhadap REDD+ dan tidak adanya upaya untuk mewujudkan perubahan transformatif, maka negara ini tidak diikuti dalam analisis yang dibahas dalam bagian ini.

### 5.4.3 Koalisi bisnis-seperti-biasa yang umum ditemui dan koalisi perubahan transformatif

Di media, sejumlah koalisi kuat yang mendukung sektor-sektor utama yang memicu deforestasi dan degradasi hutan terlihat jelas di Brasil dan Indonesia. Para pelaku di Indonesia menekankan perlunya kebijakan REDD+ mengompensasi hilangnya kesempatan (*opportunity cost*) bisnis skala besar yang terkait dengan konversi hutan dan memperingatkan bahwa REDD+ tidak boleh mengesampingkan pembangunan ekonomi. Mengingat rendahnya tingkat otonomi pelaku penyelenggara negara yang telah digambarkan sebelumnya, pernyataan-pernyataan seperti ini konsisten dengan situasi di mana bagian dari sisi aparatur negara berpihak pada kepentingan bisnis yang mendapatkan keuntungan dari pemanfaatan lahan untuk peternakan, pengembangan perkebunan, penebangan hutan dan pertambangan. Namun pendapat para pelaku penyelenggara negara beragam. Sebagai contoh di Indonesia, bagian konservasi dari Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup mengakui bahwa perkembangan kebijakan REDD+ akan membutuhkan kebijakan yang luas dan reformasi kelembagaan.

Ada juga bagian di mana kebijakan REDD+ menghambat kerja koalisi. Di Brasil, baik pelaku penyelenggara negara maupun organisasi internasional yang bergerak di bidang lingkungan terpecah dalam hal kemungkinan pembiayaan REDD+ melalui mekanisme pasar. Debat yang sama terlihat di Nepal, di mana organisasi-organisasi lokal dan kelompok-kelompok lingkungan domestik mendukung mekanisme pasar namun menyuarakan keprihatinan tentang kurangnya pelibatan pengguna lokal dalam keputusan-keputusan kebijakan REDD+. Mereka menyerukan adanya perubahan prosedural dalam pembuatan keputusan kebijakan. Namun para pelaku penyelenggara negara tidak terlibat dengan isu pelibatan sosial di media.

Di Vietnam, perdebatan tentang kompensasi mengacu pada peraturan yang mewajibkan perusahaan-perusahaan milik negara/BUMN (pembangkit listrik tenaga air) menghargai pengguna hutan yang menyediakan jasa-jasa lingkungan yang berkaitan dengan hutan, karena pemerintah Vietnam memasukkan PES di bawah kebijakan REDD+. Media melaporkan dua kasus seperti ini, di mana perusahaan milik negara tidak setuju dengan pemerintahnya. Meskipun ada perlawanan ini, terlihat bahwa di Vietnam pemerintah tingkat nasional sedang mencoba mendorong adanya perubahan arah dari bisnis-seperti-biasa *vis-à-vis* beberapa kepentingan bisnis milik negara (Pham dkk. 2012).

Secara keseluruhan koalisi dan pernyataan sikap yang menyerukan perubahan transformatif kurang menonjol di media dibandingkan bisnis-seperti-biasa atau sikap netral. Ini menunjukkan bahwa, secara keseluruhan koalisi transformatif adalah koalisi minoritas yang menentang koalisi yang lebih kuat yang mendukung *status quo*. Di Indonesia, sebagian dari masyarakat sipil dalam



negeri menentang dimasukkannya perkebunan di dalam skema REDD+. Hal ini menunjukkan adanya serangan langsung terhadap koalisi dominan bisnis-seperti-biasa. Namun, tidak ada indikasi adanya koalisi transformatif lebih luas yang mungkin mencakup pelaku lain seperti perwakilan bisnis atau pemerintah. Sejumlah LSM internasional di bidang lingkungan berpihak kepada masyarakat sipil domestik dalam mengekspresikan keprihatinan mereka mengenai potensi REDD+ yang akan membatasi akses pengguna hutan lokal atau bahkan mengusir kelompok yang bergantung pada hutan. Namun upaya mendorong para pembuat kebijakan untuk mempertimbangkan kembali pengaturan penguasaan hutan lokal tidak mendapat respon dalam wacana koalisi dominan.

Kekuatiran tentang tata kelola yang lemah dan korupsi disuarakan oleh kedua belah pihak, baik pelaku internasional maupun pelaku domestik masyarakat sipil di Indonesia. Secara khusus, mereka menekankan ancaman bahaya bahwa korupsi mengakibatkan ketidakefektifan implementasi REDD+. Posisi ini dapat dipahami sebagai seruan perlunya perubahan transformatif dan kecaman terhadap kolusi dan keuntungan ekonomi yang sering mendasari koalisi bisnis-seperti-biasa. Namun di sebagian besar negara lainnya, kekuatiran seperti ini tetap tak tertangani, meskipun fakta menunjukkan bahwa pemerintahan yang lemah merupakan kendala politik utama di sebagian besar negara.

Tuntutan utama dari koalisi dominan masyarakat sipil dalam negeri di Nepal adalah agar kelompok pengguna hutan memiliki peran yang lebih kuat dalam mengakses manfaat REDD+. Pandangan ini ditentang oleh pemerintah lokal, sementara pemerintah tingkat nasional tampaknya tidak terlibat dengan masalah REDD+ dalam perdebatan media. Federasi pengguna hutan membentuk satu-satunya koalisi REDD+ yang terlibat dengan media di negeri ini. Posisi sepenting ini sebagian terkait dengan sejarah panjang kelompok pengguna hutan dan hutan kemasyarakatan di Nepal. Ini adalah satu-satunya kasus dalam penelitian kami di mana jalur-ketergantungan tampaknya memberikan peluang kekuatan kepada masyarakat sipil. Namun, dengan tidak adanya koalisi yang lebih luas yang mencakup sekutu dari kalangan elit, keefektifannya dalam mendorong perubahan tetap diragukan.

Di Peru, LSM-LSM lingkungan internasional mendominasi perdebatan media dan pendapatnya sama dengan sejumlah organisasi masyarakat adat dalam keprihatinan mereka tentang hutan tanaman yang dimasukkan ke dalam skema REDD+. Namun, pelaku penyelenggara negara hampir tidak terlibat dalam diskusi sekitar REDD+ di media, sementara para pelaku bisnis menyerukan penguatan pengaturan properti swasta untuk memastikan akses ke kredit dan keamanan investasi. Koalisi *business as usual*, korupsi dan kolusi tetap tersembunyi dari pengawasan publik. Hal yang sama berlangsung di Kamerun, di mana media tidak menyebut adanya pelaku penyelenggara

negara yang memberikan pernyataan tentang posisi REDD+, meskipun Kamerun dinyatakan sebagai negara yang turut mendukung pengembangan program-program REDD+. Tidak adanya koalisi transformatif di media mungkin berkontribusi pada kurangnya keterlibatan pelaku penyelenggara negara, yang tidak dihimbau untuk mengambil posisi atas REDD+. Hal ini menunjukkan bahwa perkembangan kebijakan REDD+ masih pada tahap sangat dini.

Singkatnya, pelaku penyelenggara negara di Indonesia, meskipun dalam pernyataan-pernyataan lisannya mendukung REDD+, mereka juga terbuka dalam mempertahankan kebijakan bisnis-seperti-biasa. Di Brasil, pelaku penyelenggara negara telah mengambil langkah-langkah untuk mendukung REDD+ tetapi kepentingan-kepentingan para pemicu deforestasi yang telah tertanam demikian dalam merupakan pemain kuat dan mencoba menanamkan pengaruhnya dalam berbagai keputusan kebijakan. Di Vietnam, pemerintah secara eksplisit menentang jalur-ketergantungan semacam ini, meskipun jelas terlihat ada resistensi dari para pemangku kepentingan bisnis. Di semua negara kecuali Nepal, koalisi yang mendukung perubahan transformatif, jika ada, merupakan koalisi minoritas. Hanya di Nepal koalisi semacam ini mendominasi wacana di media, sebagian besar berkat kurangnya keterlibatan para penyelenggara negara dalam diskusi kebijakan REDD+. Di Peru dan Kamerun bukti koalisi perubahan transformatif tidak ada.

## 5.5 Kesimpulan

Bukti-bukti di atas menggambarkan bagaimana empat faktor penting, yang dapat membantu mengatasi kendala ekonomi-politik dalam mewujudkan reformasi kebijakan dan menuju desain kebijakan REDD+ yang efektif dan berkesetaraan, telah dilaksanakan di negara yang berbeda-beda. Keempat faktor itu adalah: tingkat otonomi tinggi yang dimiliki pelaku penyelenggara negara yang bebas dari kepentingan bisnis yang terkait dengan eksploitasi dan konversi hutan; kepemilikan dan kontrol pemerintah nasional atas strategi nasional REDD+; tingkat inklusivitas yang tinggi dalam proses kebijakan; dan hadirnya koalisi untuk mencapai perubahan transformatif.

Temuan-temuan yang ada menggambarkan bahwa di sebagian besar negara, faktor-faktor tersebut tidak hadir sebelum REDD+ diperkenalkan, atau saat ini belum bisa dicapai, selain negara-negara sedang berjuang dengan proses reformasi baik di dalam maupun di luar sektor kehutanan. Salah satu tantangan yang sama-sama dihadapi ketujuh negara ini adalah tingkat otonomi pelaku penyelenggara negara. Sementara pernyataan-pernyataan negara, dinyatakan dalam sikap media, menggambarkan skenario sama-sama menang, di mana tujuan ekonomi berjalan seiring dengan perlindungan lingkungan, namun pelaku penyelenggara negara tampaknya menemukan bahwa dalam praktiknya merangkul pandangan ini sangatlah sulit. Tingginya

ketergantungan perkembangan ekonomi pada eksploitasi sumberdaya alam yang tak berkelanjutan telah begitu dalam tertanam dalam struktur politik-ekonomi. Tantangan utama ini masih terus dihadapi oleh ketujuh negara yang diteliti.

Tidak satu pun negara yang diteliti menunjukkan proses kebijakan sangat inklusif, seperti dinyatakan oleh indeks demokrasi dan indeks desentralisasi efektif, namun Indonesia dan Brasil terbukti lebih baik dibandingkan yang lain. Kamerun dan Vietnam menunjukkan proses yang paling eksklusif, meningkatkan kekuatiran bahwa konflik dan ketegangan tersembunyi (laten) antara para pemangku kepentingan mungkin terjadi dalam arena REDD+ dan ada kemungkinan memburuk seiring berjalannya waktu. Di sejumlah negara, kurangnya keterlibatan para pelaku penyelenggara negara di tingkat nasional menimbulkan pertanyaan serius tentang siapa yang mengendalikan proses kebijakan. Di tiga dari tujuh negara, kepemilikan nasional atas perkembangan kebijakan dan reformasi yang terkait REDD+ terlihat lemah. Di negara-negara ini peran penting pemain internasional dalam pembiayaan dan desain kebijakan – tanpa adanya kehadiran pemerintah nasional yang mengambil alih proses tersebut – mengarah pada lambatnya kemajuan dan kemungkinan akan menyebabkan munculnya berbagai masalah dalam penerapannya.

Berbagai upaya proaktif, yang utamanya dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil untuk membangun konstituen domestik yang menantang kepentingan-kepentingan yang sangat kuat, jelas terlihat dalam debat media di beberapa negara, tetapi tetap saja mereka merupakan koalisi minoritas. Diperlukan kemajuan lebih lanjut jika REDD+ tidak ingin dianggap sebagai kegiatan yang dikendalikan oleh donor, tetapi sebagai kebijakan nasional yang sejati, kebijakan yang melayani kepentingan lebih luas di negara-negara berkembang kaya hutan dan tidak dianggap sebagai sesuatu yang bertentangan dengan pembangunan nasional. Bahkan di negara-negara yang paling maju dalam perumusan strategi nasional REDD+, kebijakan terkait sering dianggap sebagai ancaman bagi pembangunan ekonomi. Akibatnya, kepentingan-kepentingan ekonomi kuat melobi pemerintah untuk mengadopsi kebijakan yang mengurangi keefektifan atau memperlambat pembuatan keputusan tentang REDD+, seperti yang terlihat dari pengalaman moratorium Indonesia mengenai konversi hutan dan ancaman saat ini di Brasil untuk merevisi peraturan kehutanan sehingga melemahkan persyaratan untuk perlindungan hutan.

Sekarang yang dibutuhkan adalah koalisi yang mampu memutuskan jalur-ketergantungan seperti itu: aliansi baru, yang luas dan inklusif yang menggunakan keahlian ilmiah dan kapasitas teknis serta kelembagaan untuk mengatasi model kebijakan tradisional yang tidak dapat memproyeksikan bagaimana kebijakan REDD+ dapat diselaraskan dengan tujuan

pembangunan. Partisipasi elite negara dan keterlibatan pelaku bisnis dalam koalisi-koalisi merupakan penentu untuk memengaruhi agenda politik secara signifikan. Di sebagian besar negara hal ini memerlukan munculnya wacana kontra-perubahan transformatif yang dapat menantang model lama pembangunan, membubarkan koalisi dominan dan menarik dukungan dari pelaku penyelenggara negara dan bisnis sehingga mereka bersedia menerima tantangan ini.