

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.



Siapa yang seharusnya menerima manfaat dan mengapa?

Wacana tentang pembagian manfaat REDD+

Cecilia Luttrell, Lasse Loft, Maria Fernanda Gebara dan Demetrius Kweka

- Sebelum merancang mekanisme pembagian manfaat yang efektif untuk REDD+, perlu dijawab lebih dulu pertanyaan tentang apa yang hendak dicapai oleh REDD+. Tujuan yang ingin dicapai sangat mempengaruhi desain mekanisme pembagian biaya dan manfaatnya.
- Manfaat tidak hanya bersifat finansial. Hanya sedikit proyek REDD+ yang menyediakan pembayaran langsung ke kalangan rumah tangga pada tahap awalnya, sehingga pembagian manfaat memerlukan perhatian untuk berbagai macam kegiatan.
- Legitimasi berbagai kelembagaan dan proses pengambilan keputusan sangat penting. Kejelasan hukum sangat penting, seperti konsensus mengenai lembaga-lembaga yang memiliki hak untuk mengambil keputusan dan perhatian terhadap hak-hak prosedural.

8.1 Pengantar

Distribusi manfaat telah diidentifikasi sebagai “salah satu rintangan paling menantang” yang dihadapi REDD+ (Costenbader 2011). Pembagian manfaat penting untuk menciptakan insentif positif guna mengurangi emisi karbon,

tetapi harus dilihat secara bijak, jika tidak maka akan mengancam legitimasi dan dukungan bagi REDD+. Selain itu, pembagian manfaat dapat membantu menghindari kebocoran yang terkait dengan REDD+ dan memastikan kelangkaan pengurangan emisi (Peskett 2011a).

Pembagian manfaat bukanlah konsep yang unik untuk REDD+. Banyak sektor sumberdaya alam (misalnya, proyek-proyek pertambangan, minyak, konservasi dan pembangunan) dan sebagian besar pemerintah telah berurusan dengan pembagian manfaat melalui perpajakan dan subsidi. Ada banyak yang harus dipelajari dari pengalaman ini (lihat, misalnya, tinjauan oleh Lindhjem dkk. 2010). Seperti terjadi di sektor lain, perdebatan pembagian manfaat dalam REDD+ menimbulkan sejumlah persoalan, termasuk definisi manfaat, identifikasi penerima manfaat yang sah, biaya distribusi yang efisien, struktur kelembagaan yang diperlukan untuk transfer keuangan dan proses pengambilan keputusan dan implementasi (lihat Lindhjem 2010; Peskett 2011a, Vatn dan Vedeld 2011).

Bab ini menguraikan kebijakan dan sistem yang diusulkan untuk distribusi biaya dan manfaat di tingkat nasional dan subnasional di berbagai negara dan proyek. Fokusnya terutama pada wacana utama seputar pertanyaan tentang bagaimana biaya dan manfaat harus didistribusikan. Kami mendefinisikan 'wacana' sebagai "cara bersama memahami dunia" (menurut Dryzek, 1997:8). Bagian 8.2 menjelaskan konteks diskusi dengan mendefinisikan konsep-konsep kunci dan menjelaskan tatanan kelembagaan untuk mengalokasikan dana. Bagian 8.3 memaparkan wacana utama tentang bagaimana mendistribusikan biaya dan manfaat dan mengeksplorasi implikasi dari wacana yang berbeda untuk desain mekanisme pembagian manfaat. Bagian 8.4 membahas pentingnya legitimasi dalam proses pengambilan keputusan dan menjelaskan cara memantau berbagai pertimbangan yang menyangkut keefektifan, efisiensi dan kesetaraan yang mendasari masing-masing wacana. Bab ini menyimpulkan ringkasan pilihan yang diambil antara wacana yang berbeda yang terkait dengan pembagian manfaat dan menggarisbawahi pentingnya melegitimasi proses desainnya.

Bab ini bersumber dari informasi Studi Komparatif Global CIFOR (GCS) tentang REDD+ dan menggunakan informasi dari 22 lokasi proyek di tujuh negara (lihat Lampiran). Tabel 8.1 menyoroti status kebijakan dan praktik saat ini mengenai mekanisme pembagian manfaat nasional dan subnasional di negara tertentu. Data yang digunakan dalam bab ini dikumpulkan di tingkat nasional, proyek dan desa di masing-masing lokasi proyek dan dilengkapi dengan ulasan kepustakaan sekunder, wawancara, dan analisis kebijakan di tingkat nasional.

8.2 Memahami konteks

8.2.1 Mendefinisikan biaya dan manfaat REDD+

Dalam bab ini kami mendefinisikan pembagian manfaat menurut REDD+ sebagai distribusi manfaat bersih langsung dan tidak langsung dari pelaksanaan REDD+. Kami membedakan antara dua jenis manfaat. Pertama, ada keuntungan moneter dari pendanaan internasional dan nasional yang terkait dengan REDD+, termasuk dari penjualan kredit karbon hutan atau dana bantuan yang terkait dengan kesiapan-REDD, reformasi kebijakan dan atau pembayaran berdasarkan pengurangan emisi. Kedua, karena REDD+ meningkatkan kelestarian pengelolaan hutan, kemungkinan menghasilkan manfaat melalui peningkatan ketersediaan beberapa hasil hutan (misalnya, hasil hutan nonkayu) dan dengan memberikan manfaat yang terkait dengan jasa ekosistem nonkarbon. Kotak 8.1 menjelaskan istilah-istilah kunci dan konsep yang terkait dengan pembagian manfaat REDD+.

Implementasi REDD+ juga membutuhkan biaya yang ditanggung oleh pelaku yang berbeda dan pada tingkat yang berbeda. Sekali lagi, ada perbedaan konseptual antara pengeluaran keuangan langsung terkait dengan implementasi REDD+ dan biaya yang timbul dari perubahan penggunaan lahan hutan dan sumberdaya hutan di bawah REDD+. Jenis biaya yang terakhir ini biasanya disebut sebagai biaya peluang: pendapatan yang dikorbankan dengan memanfaatkan hutan dengan cara-cara yang mengurangi emisi. Biaya langsung meliputi biaya transaksi dan implementasi. Biaya implementasi dapat mencakup biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pemrakarsa untuk memberi kompensasi kepada para pelaku karena kesempatan yang hilang (biaya peluang), sehingga harus berhati-hati untuk tidak mengganggakan jumlahnya (Kotak 8.1, lihat juga Kotak 7.1).

Selain itu juga perlu dibedakan antara: i) biaya untuk negara; ii) biaya untuk para pelaku individu, dan iii) biaya anggaran untuk instansi pemerintah (lihat Tabel 8.2). Karena itu tidak tepat kalau berbagai jenis biaya, pelaku dan skala yang berbeda itu dicampurbaurkan karena dapat menghasilkan perkiraan yang menyesatkan mengenai keuntungan bersihnya (lihat Bab 7, termasuk Kotak 7.1).

Dalam bab ini, kami menggunakan istilah mekanisme pembagian manfaat untuk merujuk pada berbagai cara kelembagaan, struktur tata kelola dan instrumen yang mendistribusikan dana dan keuntungan bersih lainnya dari program REDD+ (menurut Vhugen dkk. 2011). Instrumen ini mungkin termasuk transfer tunai dalam sistem PES, pengelolaan hutan partisipatif (PKP) dan proyek-proyek konservasi dan pembangunan terpadu (ICDP)

Tabel 8.1 Ikhtisar kebijakan dan praktik pembagian keuntungan REDD+ di lima negara

	Peraturan perundang-undangan yang terkait dan usulan tingkat nasional	Implementasi dan kegiatan REDD+	Usulan untuk tatanan kelembagaan pengaturan keuangan
Brasil	UU Kehutanan dan Strategi Nasional REDD+ sedang dikerjakan: tidak ada posisi yang jelas tentang pembagian manfaat, tetapi diperlakukan terutama sebagai suatu perlindungan, tidak ada undang-undang hak karbon nasional yang diratifikasi namun sejumlah negara bagian tertentu telah mengeluarkan undang-undang.	Sejumlah proyek negara bagian dan semi-negara mendefinisikan pengaturan pembagian manfaat mereka sendiri, termasuk pembayaran langsung jasa lingkungan (PES).	Dana umum yang disediakan melalui Dana Amazon (AF) dan <i>Bolsa Verde</i> , dana AF disalurkan melalui Bank Nasional untuk Pembangunan Ekonomi dan Sosial (BNDES), sumber-sumber Program Investasi Hutan (FIP) disalurkan melalui Departemen Keuangan.
Indonesia	Peraturan Departemen Kehutanan (Dephut) 2012 dan 2009 mensyaratkan proyek REDD+ untuk memperoleh persetujuan menteri, tidak ada proyek yang diajukan untuk persetujuan seperti ini sampai saat ini. Kementerian Keuangan (2009) menyarankan pengaturan acuan emisi tingkat nasional dan subnasional, Kementerian Kehutanan mengeluarkan beberapa Konsesi Restorasi Ekosistem yang dapat didanai melalui kredit karbon, namun masih belum jelas, apakah karbon merupakan barang milik nasional yang harus diatur oleh negara.	Sejumlah proyek (didanai publik dan swasta) bergerak maju dari keputusan nasional, beberapa di antaranya tanpa pengesahan dari Menteri Keuangan, Ulu Masen, Aceh adalah contoh proyek pemerintah provinsi yang didanai dari sumber-sumber dana internasional tanpa melalui pemerintah pusat (Peskest 2011b).	Proses untuk merancang Strategi Nasional REDD+ sedang berlangsung, sebuah kelompok kerja di bawah gugus tugas utama REDD+ tengah merancang instrumen pendanaan berdasarkan perjanjian Norwegia, keuangan tersebut cenderung menjadi anggaran terpendam sehingga tidak dikelola melalui sistem transfer fiskal pemerintahan secara rutin; peraturan dari Departemen Kehutanan pada tahun 2009 menentukan proporsi pendapatan yang akan dibagi oleh proyek REDD+ sesuai dengan klasifikasi hutan, peraturan tersebut telah ditentang oleh Departemen Keuangan, peraturan Departemen Kehutanan tahun 2012 menyatakan bahwa pembagian manfaat penghasilan nonpajak dari karbon hutan akan diatur oleh undang-undang yang akan datang.

	Peraturan perundang-undangan yang terkait dan usulan tingkat nasional	Implementasi dan kegiatan REDD+	Usulan untuk tatanan kelembagaan pengaturan keuangan
Vietnam	Setelah melalui sejumlah konsultasi, rancangan REDD + mengusulkan agar manfaat dibagi antara pemerintah daerah, masyarakat hutan, badan pengelolaan sumberdaya alam dan organisasi perlindungan hutan, sebuah kelompok kerja berbagai pemangku kepentingan untuk pembagian manfaat telah ditetapkan, PES tingkat provinsi telah diuji coba di bawah Keputusan 380 dan Keputusan 99.	Proyek bergerak menjaui harapan pada pasar sukarela, UN-REDD dan SNV LSM sedang menguji pendekatan yang berbeda untuk pembagian manfaat, dengan menggunakan skenario permainan dengan masyarakat untuk membandingkan penerimaan pilihan yang berbeda dan menjajaki penggunaan 'koefisien R', yang membantu menghitung pembayaran berdasarkan pengurangan emisi dan dampak lingkungan sosial (UN-REDD Programme 2010).	Program UN-REDD (2010) mengusulkan dana nasional (daripada transfer melalui sistem anggaran negara) diawasi oleh badan multipihak pemangku kepentingan, pendapatan akan dibagi secara proporsional sesuai dengan kinerja provinsi.
Tanzania	Kerangka Nasional REDD+ di Tanzania menyajikan pilihan untuk: i) menyerahkan dana kepada masyarakat secara proporsional untuk pengurangan emisi; ii) menyalurkan manfaat sesuai dengan masukan sesuai dengan perbedaan ekologis dan untuk mengatasi permasalahan kesetaraan. Kerangka ini mengusulkan manfaat nonmoneter daripada manfaat finansial.	Lebih dari setengah proyek REDD+ berada di bawah pengelolaan hutan berbasis masyarakat (PHBM) di kawasan hutan lindung desa di mana pembagian manfaat tampaknya mengikuti pedoman PHBM dan masyarakat akan menerima 100% pendapatan, di tanah negara manfaat akan didistribusikan antara pemerintah dan masyarakat melalui panduan Pengelolaan Hutan Bersama (JFM) (belum selesai).	Kerangka Nasional REDD+ mengusulkan pembentukan Dana Perwalian Nasional yang akan menerima dana dari pembeli dan menyalurkannya kepada masyarakat/pelaksana, Strategi REDD+ cenderung menggunakan pendekatan nonpasar, namun para pemrakarsa menganjurkan kedua bentuk dana tersebut dan juga dan pendekatan pasar sebagai pilihan.
Papua Nugini	Desain program nasional REDD+ sedang dikerjakan, model-model pembagian manfaat mengalami penundaan, tidak ada klarifikasi, apakah hak karbon akan mengikuti kepemilikan adat: rancangan peraturan menyarankan pemerintah dapat mengatur penjualan karbon, tetapi hak atas karbon tetap pada pemegang hak milik lahan (Covington dan Baker & McKenzie 2009).	Tidak ada proyek resmi sampai saat ini tetapi beberapa LSM dan proyek-proyek pasar sukarela mendefinisikan sendiri pengaturan mereka.	Dana Perwalian atau komite koordinasi donor belum dikembangkan, LSM menyarankan badan pendanaan REDD+ harus independen, multipihak pemangku kepentingan, usulan model PES oleh kelompok konsultasi ahli (EKG 2011) menunjukkan dua arus (EKG 2011): kelanjutan dari pasar sukarela dan PES bawah komitmen nasional (dengan memasukkan pengaturan pasar sukarela awal).

Kotak 8.1 Konsep-konsep utama pembagian manfaat REDD+

Kebanyakan definisi manfaat dalam kepustakaan REDD+ hanya mengacu pada manfaat moneter yang tersedia untuk pengurangan emisi dan peningkatan stok karbon (Streck 2009; Lindhjem dkk. 2010; Peskett 2011a). Namun, implementasi kegiatan REDD+ di tingkat nasional dan lokal dapat memberi peluang untuk menghasilkan berbagai manfaat, selain manfaat moneter langsung (lihat Tabel 8.2 sebagai contoh). Manfaat ini termasuk:

- *Manfaat langsung* yang timbul dari pelaksanaan REDD+. Dalam hal ini termasuk peningkatan pekerjaan, peningkatan mata pencaharian, dan manfaat ekosistem secara langsung, yang meliputi hasil hutan nonkayu (HHNK), kayu bakar, pakan ternak dll.
- *Manfaat tidak langsung*, yang terdiri dari perbaikan tata kelola seperti penguatan hak-hak penguasaan lahan dan penegakan hukum, yang terkait dengan fase kesiapan REDD+) dan meningkatkan partisipasi dalam pengambilan keputusan mengenai manfaat penyediaan infrastruktur. Manfaat ekosistem tak langsung mencakup perlindungan kualitas tanah dan air, perlindungan keanekaragaman hayati dan stabilisasi iklim.

Manfaat langsung dan tidak langsung tersebut dapat berupa manfaat moneter maupun nonmoneter. Manfaat moneter adalah yang dapat diukur dan dinilai dari segi keuangan, dan manfaat nonmoneter sulit untuk dinilai dari segi keuangan (misalnya, peningkatan aset alami, keterampilan dan pengetahuan).

Pelaksanaan REDD+ juga menimbulkan biaya, yang mencakup:

- *Biaya peluang*: keuntungan bersih yang dikorbankan karena mengonversi hutan untuk penggunaan lahan lainnya (Börner dkk. 2010). Biaya ini bervariasi sesuai dengan pemicu deforestasi di daerah atau negara tertentu.
- *Biaya transaksi*: biaya yang diperlukan untuk melakukan transaksi yang melibatkan pembayaran REDD+, termasuk biaya kepada pihak eksternal, seperti para pelaksana hukum pasar atau pengatur sistem pembayaran untuk menentukan bahwa program REDD+ telah mencapai pengurangan emisi (Pagiola dan Bosquet 2009).
- *Biaya pelaksanaan*: biaya “yang langsung terkait dengan tindakan yang mengarah pada pengurangan deforestasi, dan dengan demikian menurunkan emisi” (Pagiola dan Bosquet 2009:3). Jenis biaya ini termasuk, misalnya, biaya menjaga hutan untuk mencegah kegiatan penebangan kayu ilegal dan relokasi kegiatan pemanenan kayu jauh dari hutan alam. Biaya ini mungkin juga melibatkan pembayaran kompensasi kepada para pelaku atas biaya peluang dan biaya transaksi, sehingga tiga biaya yang berbeda di atas mungkin tumpang tindih.

Namun menurut beberapa penulis, harus ada perbedaan antara pemulihan biaya (*kompensasi*) dan distribusi surplus setelah seluruh biaya lainnya dipenuhi (rente REDD+). Penulis lainnya berpendapat bahwa sistem REDD+, di mana biaya keseluruhan telah dikompensasi, secara teoritis seharusnya tidak ada kelebihan rentenya. Argumen ini menimbulkan dilema konseptual bagi pembagian manfaat, karena kalau mengejar keefektifan dalam mekanisme global di mana pendanaan secara langsung terbatas, maka dengan sendirinya rente REDD+ akan minimal (Meridian Institute 2009). Dengan demikian, merumuskan konsep REDD+ sebagai sumberdaya ekstraktif yang menghasilkan keuntungan bersih juga mungkin bermasalah.

Menghilangkan nilai manfaat tambahan berupa konservasi hutan dalam perhitungan biaya peluang bersih menjadikannya tampak lebih tinggi daripada sebelumnya (Pagiola and Bosquet 2009:15). Seperti yang tampak dalam berbagai manfaat nonkarbon, yang mungkin mengejutkan sebagian orang, kompensasi moneter kurang dibutuhkan untuk memperbaiki keadaan masyarakat lokal di bawah REDD+.

(IUCN 2009). Mekanisme pembagian manfaat lain yang terkait dengan proses kebijakan, adalah seperti reformasi tata kelola, insentif fiskal dan kebijakan yang menangani pemicu tertentu deforestasi dan degradasi (Chagas dkk. 2011).

Lindhjem dkk. (2010) mengelompokkan pembagian manfaat seperti memiliki dua dimensi penting: *pembagian manfaat vertikal*, yang melibatkan pembagian manfaat antara pemangku kepentingan tingkat nasional dan lokal dan *pembagian manfaat horizontal* antara anggota satu masyarakat dan masyarakat lainnya, di antara rumah tangga dan pemangku kepentingan lokal lainnya. Satu pertanyaan muncul terkait dengan pembagian manfaat vertikal menyangkut keseimbangan yang tepat antara manfaat yang digunakan sebagai insentif langsung untuk mengurangi deforestasi dan degradasi dan manfaat yang digunakan untuk meningkatkan tata kelola dan konteks kebijakan yang diperlukan untuk keberhasilan implementasi REDD+ (seperti argumentasi Gregersen dkk 2010; Karsenty dan Ongolo 2012).

Peningkatan tata kelola mungkin mencakup klarifikasi penguasaan lahan dan penguatan penegakan hukum. Dalam praktiknya, semua negara yang memberikan perhatian pada kedua jenis pembagian manfaat tersebut mengakui bahwa kebijakan lingkungan yang kondusif diperlukan untuk membuat PES atau kompensasi terkait lainnya berhasil. Penekanan relatif kepada dua dimensi pembagian manfaat bervariasi sesuai konteks spesifik suatu negara dan pemicu deforestasinya. Di Indonesia dan Kamerun, misalnya, kebanyakan

Tabel 8.2 Contoh-contoh penerima manfaat REDD+ dan biaya serta manfaat yang mungkin akan dirasakan

Penerima potensial REDD+	Peran dan biaya yang mungkin timbul	Contoh manfaat
Pemasok layanan REDD+ dan manfaat bersama (masyarakat tradisional, masyarakat adat, pemilik lahan, dll.)	Pemasok langsung pengurangan dan penyerapan karbon, biasanya bertanggung jawab atas perubahan penggunaan lahan dan kegiatan REDD+ di lapangan.	Manfaat langsung, manfaat nonmoneter, pendapatan dari penjualan produk dari kegiatan REDD+, alih teknologi, penguatan hak-hak, pekerjaan, menghasilkan jasa ekosistem nonkarbon.
Asosiasi desa dan kelompok masyarakat	Mungkin terlibat dalam pelaksanaan kegiatan REDD+ di lapisan bawah, seperti mengelola dan memantau penyaluran manfaat.	Pembayaran insentif langsung, manfaat nonmoneter, pekerjaan dan efek multilapis lainnya.
Kota/pemerintah daerah dan instansi	Terlibat dalam intervensi yang diperlukan untuk pelaksanaan REDD+, seperti definisi penguasaan lahan, persetujuan/evaluasi kegiatan dan menetapkan para pelaku yang memenuhi syarat.	Menyediakan berbagai pekerjaan, perbaikan infrastruktur lokal, pengembangan kapasitas, transfer fiskal, menghasilkan jasa ekosistem nonkarbon.
Pembang/pelaksana proyek (lokal atau subnasional)	Bertanggung jawab atas desain dan pelaksanaan proyek REDD+, kemungkinan besar akan mengelola dana untuk kegiatan REDD+.	Menyediakan berbagai pekerjaan, peningkatan kapasitas, peningkatan aset; perbaikan teknis.
Lembaga lokal dan individu yang bertanggung jawab untuk penegakan hukum	Lembaga dan individu yang bertanggung jawab atas kegiatan penegakan hukum, seperti pemantauan deforestasi dan menerapkan sanksi dan denda.	Menyediakan berbagai pekerjaan; pendapatan bersih, peningkatan kapasitas, alih teknologi.
Pemerintah pusat	Desain dan implementasi kebijakan dan berbagai tindakan (misalnya, penghapusan subsidi, pengenalan moratorium pembalakan).	Pembayaran kesiapan REDD+, manfaat tambahan yang diperoleh dari hutan, pajak dan royalti, efek multilapis bagi perekonomian dan lembaga; menghasilkan jasa ekosistem nonkarbon.
Masyarakat umum	Kegiatan dan pendapatan yang harus dilepaskan.	Manfaat antargenerasi dalam hal aset alam, manfaat tambahan yang diperoleh dari hutan.

deforestasi dan degradasi hutan terjadi secara ilegal atau semilegal dan sering terjadi di lahan milik negara atau milik pemerintah di mana penegakan hak atas lahannya lemah. Dengan demikian, penegakan hukum yang lebih kuat, klarifikasi hak kepemilikan dan intensifikasi pertanian diperlukan sebelum mekanisme berbasis kinerja layak diterapkan. Fokus kebijakan nasional Brasil juga pada penguatan kebijakan dan penegakan hukum, sementara negara-negara seperti Vietnam saat ini lebih memperhatikan pendekatan PES.

Tabel 8.3 menyajikan sejumlah proyek REDD+ dan mekanisme pembagian manfaat aktual yang mereka usulkan sampai saat ini. Selama kami melakukan kajian, hanya satu proyek yang melakukan transfer dana langsung ke rumah tangga. Tidak satu pun mekanisme pembagian manfaat saat ini di lima proyek Indonesia yang dikaji melakukan pembayaran tunai. Para pemrakarsa lebih suka mendefinisikan manfaat dalam bentuk kegiatan, seperti peningkatan kapasitas, peningkatan mata pencaharian alternatif dan penguatan hak penguasaan lahan, yang dipandang perlu sebelum sistem PES berhasil diperkenalkan. Artinya, jenis mekanisme pembagian manfaat yang ada kemungkinan akan berubah seiring dengan perkembangan dari kesiapan REDD+ menjadi pembayaran untuk pengurangan emisi yang sebenarnya.

8.2.2 Struktur kelembagaan bagi arus keuangan

Pembagian manfaat bersih dan biaya pelaksanaan REDD+ di antara para pelaku yang berbeda memiliki dua aspek: keuntungan moneter dari pendanaan internasional dan manfaat yang terkait dengan kesinambungan peningkatan pengelolaan hutan. Dengan demikian, istilah 'mekanisme pembagian manfaat' mencakup berbagai sarana kelembagaan, struktur tata kelola dan instrumen yang diperlukan untuk mendistribusikan baik keuangan dan keuntungan bersih dari pelaksanaan REDD+. Dalam hal mekanisme keuangan, mekanisme pembagiannya bergantung pada tatanan kelembagaan yang sudah berjalan untuk mengalokasikan pendanaan internasional dan nasional. Sementara mekanisme pembagian keuntungan yang tidak terkait langsung dengan uang akan bergantung pada cara tertentu yang dipilih untuk implementasi REDD+, termasuk aturan penyaluran manfaat keuangan. Fokus utama bab ini adalah mekanisme pembagian manfaat kedua ini. Namun, untuk memberikan konteks pembahasannya, bagian ini membahas usulan tata kelola dan tatanan kelembagaan yang diperlukan untuk mengalokasikan dana dari tingkat nasional sampai subnasional dan menjelaskan implikasi pembagian manfaatnya.

Usulan yang dimaksud di atas dapat dibagi menjadi empat kategori utama (menurut Vatn dan Angelsen 2009, Vatn dan Vedeld 2011) (lihat Gambar 8.1 dan Tabel 8.1):

1. Mekanisme berbasis proyek, seperti *Clean Development Mechanism* (CDM) atau proyek standar atau pasar sukarela, seperti yang ada di Peru dan Tanzania

Tabel 8.3 Sejumlah pendekatan pembagian manfaat di tingkat proyek^a

Proyek ^b	Tipe pengaturan pembagian manfaat ^c	Uraian
Tanzania – TFCG-Kilosa dan Lindi	Rumah Tangga (RT): mata pencaharian alternatif *; peningkatan kapasitas *; pertanian ditingkatkan *; PES	Dividen dari REDD+ dibayarkan kepada setiap anggota desa yang memenuhi syarat sebagaimana ditentukan oleh undang-undang desa, dana di muka dan pembayaran dana individu berdasarkan emisi rata-rata potensial yang dihindari per tahun, dewan desa memutuskan apakah akan menggunakan dividen untuk proyek-proyek masyarakat atau tidak.
Tanzania – Mpingo	RT: PES Komunitas: keamanan kepemilikan lahan*; sertifikasi *	Mendapatkan sertifikat tanah, klarifikasi batas *; penjualan kayu melalui FSC, rencana penggunaan lahan dan rencana pengelolaan. Awalnya proyek direncanakan untuk meneruskan keuntungan kepada masyarakat setelah dikurangi biaya tetapi ini menjadi kontroversi sehingga sekarang mereka membahas pengaturan persentasenya.
Tanzania – CARE	Masyarakat: energi alternatif untuk memasak *; mata pencaharian alternatif * dan peningkatan kapasitas *; PES	Distribusi pendapatan karbon akan menggunakan tabungan desa yang ada dan sistem kredit. Hak atas karbon akan dinegosiasikan antara CARE dan masyarakat melalui suatu lembaga desa yang memayungi.
Brasil – Transamazon	RT: PES, strategi produksi alternatif *; peraturan penguasaan lahan *; Masyarakat: penguatan organisasi	Manfaat bersyarat bagi 350 keluarga (berdasarkan pengurangan emisi karbon, terkait dengan pengurangan deforestasi).
Brasil – SFX	RT: peraturan kepemilikan lahan *, mata pencaharian alternatif *; peningkatan kapasitas	Pembayaran bersyarat dan di muka untuk pemilik tanah pribadi (besar dan kecil), kelompok adat dan pengelola kawasan lindung termasuk untuk: i) pemilik lahan: perintah penguatan dan kontrol, sistem terpadu untuk perizinan lingkungan dan pemantauan, meningkatkan produktivitas ternak, reboisasi skala besar dengan jenis tanaman bernilai tinggi, ii) tanah adat: pendapatan alternatif yang berkelanjutan, tata cara pengelolaan sumberdaya alam; iii) unit konservasi: pembentukan dewan pengelolaan dan rencana pengelolaan, meningkatkan perlindungan dan pemantauan.
Brasil – Cotriguaçu	RT: pengelolaan hutan lestari *, sapi dan produk-produk susu *, strategi produksi alternatif, peraturan penguasaan lahan *; peningkatan kapasitas	Manfaat bagi semua pelaku yang relevan: pemilik lahan pribadi (besar dan menengah) dan kelompok adat.

Proyek ^b	Tipe pengaturan pembagian manfaat ^c	Uraian
Brasil – Acre SISA	RT: * PES, strategi produk alternatif *; pengelolaan hutan lestari; peraturan kepemilikan lahan *	Manfaat untuk meningkatkan produksi di daerah yang gundul pada properti pemukiman swasta dan pedesaan termasuk i) pembiayaan sertifikasi, ii) peningkatan nilai produk hutan dan perlindungan tutupan hutan yang tinggi, daerah adat dan ekstraktif, termasuk pemantauan wilayah, dukungan untuk pemanfaatan hutan multiguna, proyek sosial-budaya; iii) manfaat untuk meningkatkan cadangan karbon di daerah yang gundul.
Brasil – Bolsa Floresta	RT: PES, diversifikasi pendapatan, peningkatan kapasitas * Masyarakat: pelayanan masyarakat	Manfaat bersyarat bagi rumah tangga, masyarakat dan asosiasi yang berpartisipasi. Keluarga-keluarga yang berkomitmen untuk tidak ada deforestasi sama sekali dan mendaftarkan anak mereka di sekolah. Pembayaran bulanan 50 real per rumah tangga (AS \$30).
Vietnam – SNV	RT: tanah * perbaikan manajemen, mata pencaharian alternatif *	Tahap awal desain. SNV sedang menguji jenis distribusi pembagian manfaat dengan dana komunal dan provinsi. Menjauh dari fokus untuk memperoleh kredit pasar sukarela, bekerja dengan ukuran biaya peluang.
Peru – BAM	RT: PES, manfaat kebaikan.	Manfaat bersyarat bagi mereka yang berkontribusi bagi pengurangan emisi melalui inisiatif percontohan reboisasi.
Peru – Alto Mayo	RT: masukan pertanian *; peningkatan kapasitas; * link ke pasar berkelanjutan * Masyarakat: pelayanan publik	Dukungan untuk produksi kopi organik yang berkelanjutan.
Indonesia – KCCP	RT: k peningkatan kapasitas *; mata pencaharian alternatif	Penguatan hak-hak kepemilikan tanah melalui Pembentukan Hutan Desa.
Indonesia – RRC	RT: kerja *; peningkatan kapasitas; mata pencaharian alternatif *; kredit Masyarakat: pembangunan desa	Ekowisata, infrastruktur, kesehatan dan kredit.
Indonesia – KFCP	RT: kerja *; mata pencaharian alternatif *; pelatihan * Pelatihan komunitas pemerintahan	PES tampaknya merupakan pilihan di masa depan.

a Data dikumpulkan dari tim negara C2, Tanzania, 2012, tim negara C2, Brasil, 2012, tim negara C2, Vietnam, 2012, tim negara C2, Peru, 2012, tim negara C2, Indonesia, 2012, serta interaksi langsung dan masukan tambahan dari tim peneliti negara C2. Informasi tentang proyek Brazil juga diambil dari Duchelle dkk. (2011a).

b Silakan lihat Lampiran untuk nama proyek secara lengkap dan detail.

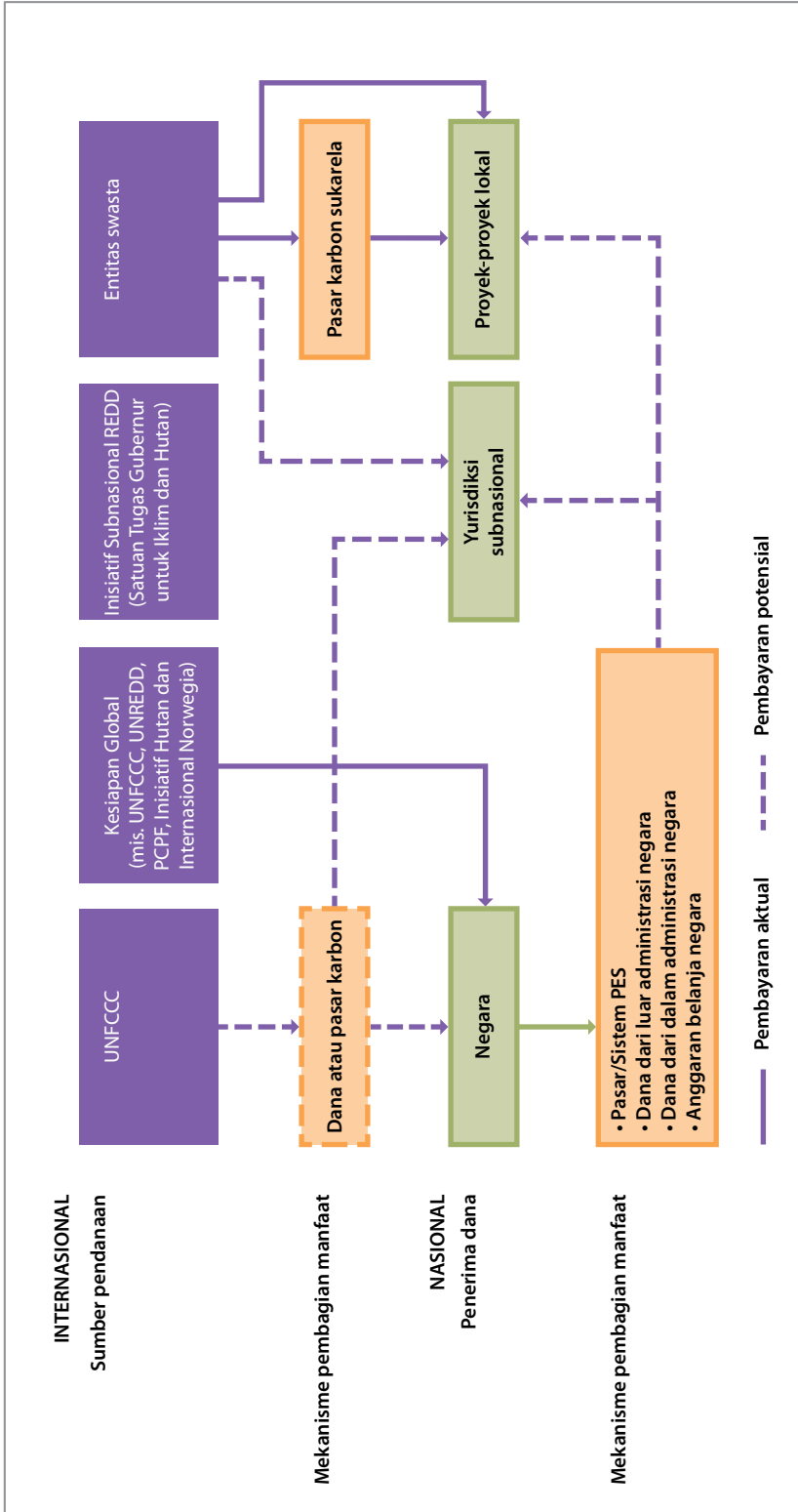
c * Tanda untuk yang sudah dilaksanakan.

2. Dana yang beroperasi secara independen di luar pemerintahan nasional, seperti dana perwalian konservasi yang sudah ada atau yang diusulkan Dana Perwalian Nasional (*National Trust Fund* di Tanzania, lihat Tabel 8.1)
3. Dana yang mengandalkan kemampuan administrasi negara dan dapat mengarahkan pembiayaan ke sektor negara, tetapi dengan keputusan tentang penerima manfaat keuangan yang dibuat oleh komite independen. Contohnya Dana Amazon di Brasil, Dana Nasional untuk Lingkungan (FONAM) di Peru dan Perlindungan Hutan dan Dana Pembangunan di Vietnam.
4. Distribusi pembayaran bersyarat melalui sistem transfer fiskal negara, seperti yang diusulkan oleh Kementerian Keuangan di Indonesia (Departemen Keuangan 2009). Cara ini mungkin melibatkan anggaran rutin pemerintah, dana yang ditargetkan atau pendekatan desentralisasi yang melibatkan keputusan alokasi dana oleh pemerintah daerah dan pajak yang dibayarkan kepada pemerintah pusat, seperti di Vietnam (UN-REDD Programme 2010).

Pendekatan-pendekatan yang diusulkan untuk transfer keuangan tersebut memiliki implikasi penting bagi pembagian manfaat. Mekanisme berbasis kontrak antara pemasok dan pembeli, tetapi biasanya terpisah dari struktur negara. Sementara sistem nasional yang lebih kompleks memiliki jangkauan yang lebih luas dari pemain dan lapisan sistem subnasional untuk mengakomodasi cara penyalurannya (UN-REDD Programme 2010). Tabel 8.1 menunjukkan bahwa, kecuali di Brasil, hanya sedikit kejelasan di negara-negara yang memiliki pengaturan tata kelola kelembagaan untuk transfer keuangan REDD+ dan banyak negara memiliki sejumlah usulan di mejanya. Misalnya, naskah Strategi REDD+ Tanzania mengusulkan suatu sistem nasional yang terpusat dengan pembayaran ke Dana Perwalian Nasional, sedangkan proyek (dan naskah Kesiapan Persiapan [R-PP]) mengusulkan suatu pendekatan yang tergabung menjadi satu, yang memungkinkan pembayaran internasional langsung ke proyek. Di negara tertentu, seperti Indonesia, berbagai proses pendefinisian mekanisme pembagian manfaat sedang berlangsung, meskipun legalitas pengaturannya tidak jelas. Fakta bahwa banyak proyek REDD+ yang beroperasi dalam kerangka hukum dan kebijakan yang tidak aman menunjukkan bahwa pengaturan pembagian manfaat dapat sangat dipengaruhi oleh pergolakan di tingkat nasional setelah suatu kebijakan disahkan.

8.3 Wacana tentang siapa yang akan menerima manfaat

Satu pertanyaan pokok yang mendominasi perdebatan tentang pembagian manfaat, baik di tingkat nasional dan proyek, adalah siapa yang akan menerima manfaat yang terkait dengan REDD+. Fokus bagian ini adalah



Gambar 8.1 Berbagai struktur untuk aliran dana REDD + ke tingkat subnasional

wacana-wacana utama mengenai hal ini, negosiasi timbal balik yang harus diterima berdasarkan pilihan-pilihan yang muncul dari masing-masing wacana dan implikasi pilihan desain mekanisme pembagian manfaatnya. Wacana yang berbeda memiliki dampak berbeda bagi perumusan kebijakan, karena masing-masing memandang masalah dan pilihan yang ada dengan cara yang berbeda (Hajer dan verSteeg 2005).

Ada perbedaan utama yang bisa dilihat mengenai keefektifan dan efisiensi di satu sisi dan kesetaraan (dan manfaat tambahan) di sisi lain.

1. *Wacana keefektifan dan efisiensi* berfokus pada tujuan pengurangan emisi karbon. Artinya, manfaatnya harus digunakan sebagai insentif dan dibagikan kepada orang-orang atau masyarakat yang mengusahakan pengurangan emisi dengan mengubah perilaku atau tindakan mereka. Argumen ini mengikuti logika PES: REDD+ berfungsi sebagai mekanisme untuk membayar pengguna hutan dan pemiliknya untuk mengurangi emisi. Karena itu, keuntungan finansialnya pada prinsipnya harus menjangkau orang-orang yang menyediakan layanan ini untuk memastikan bahwa layanan ini benar-benar diwujudkan. Hal ini juga dapat dianggap sebagai praktik yang adil, karena para pelaku menanggung biaya utama atas pemanfaatan hutan yang menjadi berkurang.
2. Sementara untuk wacana yang terkait dengan kesetaraan, fokus pertanyaannya adalah para pelaku mana saja yang berhak menerima manfaat REDD+, dengan perhatian yang lebih sedikit pada kontribusi mereka untuk mengurangi emisi karbon. Pendekatan ini muncul dari kekhawatiran bahwa fokus pada keefektifan dan efisiensi saja dapat menyebabkan insentif yang tidak adil (misalnya, penghargaan kepada pelaku kaya karena mengurangi perilaku ilegal mereka), meningkatkan ketimpangan dan merusak legitimasi moral dan politik REDD+. Wacana kesetaraan ini memiliki empat elemen utama, yang dibahas di bagian berikut.

Di tingkat nasional, penekanan yang lebih kuat pada berbagai wacana bervariasi sesuai dengan pemangku kepentingan mana saja yang terlibat dalam desain mekanisme, sifat pendanaan REDD+ yang dipertimbangkan dan tipe kegiatan REDD+ yang bersangkutan. Misalnya, di Vietnam ada kekhawatiran tentang perkembangan pembayaran berbasis kinerja yang juga menyediakan manfaat tambahan. Di Indonesia, ada penekanan untuk menyiapkan struktur insentif yang memadai untuk memastikan agar pemrakarsa proyek tetap terlibat. Sementara di Tanzania, ada kekhawatiran apakah pembayaran di muka yang bertujuan untuk menjaga komitmen awal itu memungkinkan untuk dilakukan.

Tabel 8.4 menggambarkan model yang diusulkan untuk alokasi dana subnasional, yang dikembangkan untuk memengaruhi perumusan strategi nasional REDD+ di Brasil. Model ini dikembangkan oleh Amazon

Environmental Research Institute (IPAM) (Moutinho dkk. 2011) dan kelompok kerja yang diselenggarakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup (KLH 2012). Tabel ini menunjukkan bagaimana variasi model ini sesuai dengan bobot yang diberikan untuk berbagai tujuan keefektifan dan efisiensi atau kesetaraan dan apa saja kemungkinan implikasinya bagi penyaluran keuntungan tersebut.

Tabel 8.4 Usulan model dana alokasi subnasional REDD+ di Brazil (berdasarkan Moutinho dkk (2011) [i] dan MMA (2012) [ii].)

	Proposal alokasi dana	Implikasi
Model 1 [i; ii]	Berdasarkan tingkat emisi acuan subnasional, negara federal akan diberi ganti rugi menurut tiga kriteria: i) kontribusi untuk mengurangi emisi, ii) stok karbon hutan, dan iii) kinerja untuk mencapai target pemerintah mengurangi deforestasi.	Pembagian manfaat berdasarkan kinerja menyediakan keefektifan terbesar, karena akuntabilitas yang tinggi atas pengurangan gas rumah kaca di tingkat nasional. Kesetaraan diatasi dengan mempertimbangkan stok karbon hutan dan ini dapat membantu menguntungkan masyarakat adat. Namun, fakta bahwa dana dialokasikan di tingkat negara menimbulkan sejumlah tantangan untuk menjangkau masyarakat lokal.
Model 2 [i; ii]	Memisahkan dana untuk kontribusi kategori penggunaan lahan tertentu (misalnya tanah adat, kawasan lindung dan cagar alam ekstraktif, pemukiman dan lahan masyarakat) untuk mengurangi deforestasi dan melestarikan stok hutan.	Keefektifan dan efisiensi dapat ditingkatkan, karena model ini memungkinkan alokasi sumberdaya keuangan berdasarkan kebutuhan daerah yang berbeda. Kesetaraan ditingkatkan dengan mengalokasikan dana secara langsung ke daerah yang bersangkutan. Selain itu masyarakat adat dapat menerima manfaat dari alokasi dana untuk kelompok pemilikan tanah tertentu.
Model 3 [ii]	Alokasi dana didasarkan pada pengurangan emisi tingkat lokal (karbon dialokasikan dalam unit). Tingkat referensi dialokasikan langsung ke pelaku yang bertanggung jawab untuk mengurangi deforestasi dan mempromosikan konservasi hutan.	Keefektifan dapat ditingkatkan, karena biaya transaksi yang rendah dan tidak ada lembaga baru yang diperlukan. Namun mengalokasikan tingkat referensi langsung kepada masyarakat setempat merupakan sebuah tantangan.

Dalam praktiknya, sebagian besar mekanisme pembagian manfaat dirancang untuk mencapai berbagai tujuan, tetapi untuk masing-masing ada negosiasi timbal baliknya. Pertanyaan-pertanyaan mengenai hal ini menghadirkan berbagai pertanyaan yang sulit bagi desain REDD+, karena membutuhkan keputusan yang berisiko melemahkan dukungan implementasi REDD+.

Dalam bagian selanjutnya, kami membahas negosiasi timbal balik utama yang terlibat dalam wacana kesetaraan dan menjelaskan bagaimana masing-masing pilihannya berinteraksi dengan wacana keefektifan dan efisiensi untuk memengaruhi desain mekanisme pembagian manfaat.

8.3.1 Wacana kesetaraan I: Manfaat harus mencapai berbagai pelaku yang memiliki hak legal

Wacana yang dominan dalam perdebatan pembagian manfaat adalah bahwa manfaat harus disalurkan kepada mereka yang memiliki klaim atau hak legal (baik menurut undang-undang negara atau hukum adat) atas sejumlah manfaat REDD+. Hak-hak legal adalah hak yang diberikan kepada seseorang atau entitas dengan sistem legal tertentu, sebagai sesuatu yang bukan merupakan hak moral atau etika yang lebih luas, yang akan dibahas di bagian selanjutnya. Namun, di sebagian besar negara, termasuk yang merupakan lokasi sebagian besar proyek, menetapkan hak-hak legal ini tidak sederhana. Tidak satu pun negara yang dikaji memiliki undang-undang nasional mengenai hak milik atas pengurangan emisi karbon (lihat Kotak 8.2) dan sebagian besar proyek REDD+ beroperasi dalam ruang hampa ketidakpastian mengenai status legal hak atas karbon. Indonesia, Peru dan Tanzania, khususnya, memiliki sejumlah proyek REDD+ dengan mekanisme pembagian manfaat yang dikembangkan sebelum kebijakan nasional tentang hak karbon diklarifikasi.

Kotak 8.2 Perdebatan atas hak karbon di beberapa negara yang melakukan REDD+

Hak atas karbon dapat menjadi milik individu atau kelompok, seperti komunitas atau negara, bergantung pada undang-undang nasionalnya. Pelacakan perdebatan yang sedang berlangsung tentang masalah ini di sejumlah negara mencerminkan betapa rumitnya mendefinisikan hak legal untuk mendapat keuntungan dari pengurangan emisi karbon.

Kamerun

Sistem hukum Kamerun tidak membedakan antara hak atas pohon-pohon dan unsur-unsurnya (seperti karbon) yang tersimpan di dalamnya. Menurut Sama dan Tawah (2009), hak untuk menjual dan mendapatkan keuntungan

dari karbon harus diperlakukan seperti kepemilikan sumberdaya alam lainnya. Karena itu kepemilikannya bergantung pada jenis hutan yang bersangkutan. Di Kamerun, sumberdaya alam yang terdapat di hutan negara atau komunal milik negara, di tanah nasional yang dikelola oleh negara, adalah milik bangsa Kamerun (Karsenty dan Assembe 2011). Sementara sumberdaya alam yang terdapat di hutan milik dewan kota adalah milik dewan kota dan hutan swasta adalah milik individu. Beberapa penulis berpendapat bahwa kredit karbon dapat dikategorikan sebagai aset tidak berwujud fisik (Correa 2009, seperti dikutip dalam Dkamele 2011) dan merupakan bentuk aset moneter yang mewakili hasil dari suatu tindakan. Kepemilikan kredit karbon akan diberikan kepada para pengelola hutan yang membuktikan diri bahwa mereka berada di belakang tindakan penyerapan karbon. Klaim ini tidak selalu didasarkan pada kepemilikan lahan, tetapi juga dapat mencakup hak leluhur, hak memanfaatkan, hak penggunaan atau penanaman modal.

Brasil

Menurut pendapat Hukum Federal nomor AGU-AFC-1/2011, penyediaan jasa lingkungan dapat diatur dengan perjanjian komersial dengan kelompok-kelompok masyarakat asli; kredit karbon yang dihasilkan di tanah adat akan menjadi milik masyarakat adat berdasarkan Pasal 231 Konstitusi Federal. Di tingkat subnasional, Acre, Amazonas dan Tocantins telah mengeluarkan peraturan mengenai iklim dan konservasi, yang menyatakan bahwa hak karbon adalah milik negara. Berdasarkan undang-undang ini, para penyedia jasa ekosistem dapat mengakses ke sumberdaya keuangan, dengan asumsi mereka menerima persetujuan dan secara legal berada di daerah di mana jasa tersebut tersedia (Gebara 2011). Dalam kasus Amazonas, hak ini dapat disumbangkan kepada Amazonas Sustainable Foundation (FAS), yang bertanggung jawab untuk mengelola kawasan konservasi di negara bagian itu (Pasal 8, UU 3135/2007).

Vietnam

Konstitusi Vietnam menyatakan bahwa semua lahan dan sumberdaya hutan adalah milik negara, yang mengalokasikannya untuk organisasi dan individu untuk "penggunaan jangka panjang yang stabil". Oleh karena itu, tahun 2004 Perlindungan Hutan dan Hukum Pembangunan mengakui prinsip bahwa pembeli dapat membeli barang dan jasa hutan, memberikan pembayaran kepada mereka yang melindungi dan regenerasi hutan. Keputusan 178 (2001) menentukan cara-cara di mana rumah tangga dan individu dapat diberi alokasi atau menyewa lahan, atau dikontrak untuk mengelola hutan dan rincian pembayarannya dapat diterima untuk jasa ini. Dengan demikian, individu dan organisasi dapat memiliki hak untuk mendapatkan keuntungan dari penyediaan jasa ekosistem. Namun, menurut Pasal 84 UU 2005 tentang Perlindungan Lingkungan, transaksi emisi karbon dengan pembeli internasional harus disetujui oleh Perdana Menteri.

Karena ketidakjelasan ini, banyak pengelola hutan menganggap bahwa penguasaan lahan dan hutan yang ada sekarang, dan instrumen kebijakan saat ini untuk pembagian manfaat hutannya, akan berfungsi sebagai dasar untuk mengalokasikan pembayaran untuk pengurangan emisi karbon (Cotula dan Mayers 2009). Penguasaan lahan penting pengaruhnya bagi cara pembagian keuntungan hutan, karena membantu menentukan pelaku mana yang berhak untuk melakukan kegiatan dan manfaat klaim dari kawasan tertentu atas tanah dan sumberdaya alam yang terkait dengannya (Peskett 2011a). Namun, masalah utama dalam perdebatan hak karbon adalah banyak pengguna hutan skala kecil tidak memiliki hak formal atas tanah dan/atau hasil hutan (lihat Bab 9) sehingga mereka menggunakan hutan secara ilegal. Menargetkan manfaat hanya untuk individu atau entitas dengan hak formal mungkin secara tidak langsung akan merugikan kelompok termiskin dan menimbulkan pertanyaan apakah pengurangan penggunaan hutan yang secara *de jure* adalah ilegal juga harus dikompensasi atau tidak.

Pemilik lahan atau pohon tidak selalu berarti memiliki hak legal untuk mendapatkan keuntungan penyerapan karbon atau pengurangan emisi karbon. Meskipun beberapa penulis tidak membedakannya, Peskett dan Brodnig (2011) berargumentasi (mengutip Strecn dan O'Sullivan 2007; Takacs 2009) bahwa hak atas karbon memiliki dua aspek mendasar yang berbeda:

1. Hak milik untuk karbon yang diserap, yang secara fisik terkandung dalam tanah, pohon-pohon dan tanah, tidak perlu harus bertepatan dengan hak milik atas sumberdaya fisik.
2. Hak milik untuk karbon yang diserap berbeda dari hak untuk mendapatkan keuntungan dari penjualan kredit karbon. Ketika tidak ada hukum yang eksplisit tentang hak untuk menyerap karbon, hak-hak legal dapat dikaitkan dengan hak atas aktivitas, aset atau sumberdaya yang melandasinya. Jika status legal tidak jelas, kontrak merupakan bagian penting untuk memperjelas hak dan tanggung jawab (Norton Rose 2010).

Salah satu pertimbangan utama dalam desain mekanisme pembagian manfaat adalah apakah pemerintah pusat akan mengklaim hak terpisah untuk mendapatkan keuntungan dari kredit perdagangan karbon atau tidak. Keputusan ini berakar pada pertanyaan mendasar apakah hutan dan produk yang terkait dengan hutan dipandang sebagai milik nasional. Dan sejauh mana, jika memang demikian, ada konsensus politik di seputar keputusan yang terkait dengannya. Di Tanzania, misalnya, sebagian besar proyek-proyek REDD+ berlangsung di tanah yang terdaftar sebagai Kawasan Lindung Hutan Desa. Artinya tidak ada persyaratan legal yang mengharuskan pendapatan proyek-proyek disetorkan ke pemerintah pusat. Hal ini karena pedoman CBFM dan Tanzania *Forest Act of 1998* (revisi tahun 2002) memberikan hak kepada masyarakat untuk mengakses Kawasan Lindung Hutan Desa untuk

menikmati pendapatan dan keuntungan yang berasal dari hutan tersebut (United Republic of Tanzania 1998). Implikasinya adalah bagaimana proyek ini bisa dipandang oleh pemerintah dan masyarakat luas, karena setiap pendapatan yang mereka peroleh tidak akan memberikan kontribusi untuk pembangunan nasional yang lebih luas. Karena itu resistensi laten terhadap berbagai reformasi yang mengalihkan pengendalian lahan dan hutan dari tangan negara ke masyarakat masih dijumpai di kalangan nasional, di mana beberapa kalangan berpendapat sumberdaya alam merupakan barang milik nasional (wawancara dengan pemangku kepentingan nasional 2012). Persepsi ini telah menghasilkan rekomendasi-rekomendasi agar pendapatan REDD+ disalurkan melalui Dana Perwalian Nasional sehingga memungkinkan pemerintah mengelola dan mendistribusikan dana ke masyarakat (United Republic of Tanzania 2010).

Jika pemerintah memegang hak kepemilikan atas karbon, desain mekanisme pembagian manfaat nasional perlu mengatasi bagaimana keuntungan yang diperoleh dari penjualan karbon disalurkan secara nasional. Jika hak karbon diwastakan, maka pemilik sumberdaya tersebut akan mengatur mekanisme pembagian manfaatnya. Namun dalam kasus ini, diperlukan perhatian lebih lanjut untuk benar-benar mengatasi pemicu emisi karbon, karena mereka yang memegang hak legal mungkin tidak bertanggung jawab atas perilaku mengeluarkan emisi yang tinggi.

8.3.2 Wacana kesetaraan II: Manfaat harus menjangkau pihak-pihak yang tingkat emisinya rendah

Dari sudut pandang kesetaraan, dapat dikatakan bahwa manfaat REDD+ tidak hanya menjangkau pelaku yang telah menyebabkan emisi tinggi tetapi juga kelompok adat atau pengguna hutan lainnya yang memiliki sejarah pengelolaan hutan yang bertanggung jawab. Misalnya, dengan pendekatan ini, sebuah komunitas yang hak adatnya tidak diakui secara legal, namun yang telah melindungi hutan untuk waktu yang lama, akan memiliki klaim yang kuat atas manfaat dari REDD+. Dilema kesetaraan--keefektifan adalah bahwa dalam banyak situasi rendah emisi, sifat manfaat tambahan tidak dapat dibuktikan karena tidak ada emisi yang harus dikurangi. Namun, sebagian orang akan berpendapat bahwa emisi cenderung meningkat di masa depan, karena basis realistiknya berada di atas tingkat emisi di masa lalu, dan karena itu pembayarannya dapat dianggap sebagai tambahan.

Pengakuan atas pemeliharaan hutan dengan baik dapat dilihat dalam beberapa proyek yang dikaji, di mana manfaatnya disalurkan kepada para pelaku yang bukan pemicu langsung deforestasi. Tindakan ini dilakukan agar mendukung kolaborasi dan menciptakan insentif untuk melindungi kawasan hutan yang dimaksud. Contoh-contoh seperti ini dapat dilihat dalam proyek BAM di Madre de Dios, Peru di mana para pemilik konsesi kacang Brasil diberi

insentif untuk melindungi hutan, meskipun kontributor utama deforestasi, pembukaan lahan untuk pertanian dan pembalakan liar adalah pelaku yang berbeda sama sekali. Dalam skenario terbaik, pembayaran kepada masyarakat dapat mendorong mereka untuk menjaga hutan dari pelaku deforestasi dari luar.

8.3.3 Wacana kesetaraan III: Manfaat harus menjangkau mereka yang harus menanggung biaya

Wacana penting dalam perdebatan pembagian manfaat menyatakan bahwa para pelaku hutan yang menanggung biaya implementasi, transaksi dan biaya peluang harus menerima manfaat REDD+. Wacana ini mencerminkan kekhawatiran kesetaraan untuk memastikan bahwa mereka yang telah mengeluarkan biaya akan mendapatkan kompensasi, terlepas dari apakah pengurangan emisi karbon itu merupakan tanggung jawab langsung mereka.

Ketegangan antara pendekatan berbasis emisi, dan kebutuhan untuk menghargai upaya dan asupan yang dicurahkan bagi pelaksanaan REDD+, tercermin dalam desain sejumlah mekanisme pengaturan pembagian manfaat yang muncul (lihat Kotak 8.3). Ketegangan ini tidak hanya berkaitan dengan fakta bahwa asupan itu lebih mudah mendefinisikan dan mengukurnya daripada pengurangan emisi (lihat Bab 13). Namun karena sebagian besar proyek REDD+ berada dalam tahap awal pelaksanaan, maka kebutuhan untuk memberikan insentif kepada para pelaku untuk terlibat perlu diakui.

8.3.4 Wacana kesetaraan IV: Manfaat harus menjangkau para pelaksana yang efektif

Akhirnya, ada wacana yang kuat di mana manfaat REDD+ harus dibagi di antara para pengelola hutan yang perannya penting untuk pelaksanaan REDD+, baik sektor swasta, LSM atau pemerintah pusat atau lokal (Tabel 8.2). Namun, penentuan proporsi yang tepat dari manfaat yang seharusnya dinikmati oleh para pelaku ini merupakan isu utama perdebatan di banyak negara. Tantangannya adalah untuk memastikan bahwa pelaksana proyek menerima cukup insentif untuk menjamin pelaksanaan yang efektif, sementara juga menjaga supaya mereka tidak kebanjiran keuntungan dari mekanisme pembagian manfaat (seperti yang dibahas di Kertas Hijau Departemen Keuangan Indonesia [Kementerian Keuangan, 2009]). Misalnya, di PNG, pemilik tanah adat mendapatkan sedikit keuntungan dari penebangan kayu meskipun kepemilikannya jelas. Hal ini karena kesepakatan pembagian keuntungan dari penebangan kayu di antara pemilik tanah, negara dan kontraktornya mengenai harga yang dibayarkan kepada pemilik tanah untuk kayu yang ditebang adalah tetap, terlepas dari harga pasar yang meningkat. Di Indonesia, pengembang proyek sektor swasta melakukan lobi untuk memengaruhi isi kebijakan nasional tentang pengaturan aturan

Kotak 8.3 Proyek REDD + di Tanzania: Menjajaki sejumlah pilihan untuk mengatasi ketegangan antara pembagian manfaat berbasis kinerja dan berbasis asupan

Pertanyaan terpenting dalam desain mekanisme pembagian manfaat untuk proyek REDD+ di Tanzania menyangkut dasar untuk melakukan pembayaran. Dua pilihan yang jelas untuk melakukan pembayaran adalah berdasarkan i) *upaya dan asupan* atau ii) *kinerja dan keluaran*. Dalam pilihan pertama, masyarakat akan diberikan penghargaan asal mereka melaksanakan kegiatan yang meningkatkan kondisi hutan dan stok karbon (misalnya, melalui pengembangan rencana penggunaan lahan, pengelolaan hutan partisipatif, penegakan hukum atau pelaksanaan rencana pengelolaan hutan). Metode ini biaya transaksinya rendah, karena kegiatan ini dengan mudah dapat diverifikasi, dan membutuhkan lebih sedikit bukti empiris. Namun ada beberapa kelemahannya. Misalnya, belum tentu ada hubungan langsung antara pembayaran dan pengurangan laju deforestasi. Pendekatan ini tidak memperhitungkan variasi kinerja pengelola hutan dan juga tidak memberikan insentif yang kuat untuk pengelolaan hutan yang baik karena pengelola hutan dibayar terlepas dari hasil pengelolaan hutannya (TFWG 2010). Namun, pendekatan ini tidak mengakui fakta bahwa masyarakat tertentu bisa bekerja sekeras orang lain tetapi memiliki hasil yang lebih rendah, karena keadaan yang berbeda.

Sistem pembayaran berbasis upaya tidak memperhitungkan perbedaan biaya peluang di antara masyarakat. Masyarakat yang berhasil menghentikan produksi arang atau perladangan berpindah akan mengorbankan pertanian dan kegiatan ekonomi lebih banyak dibandingkan yang mencoba menghentikan kegiatan tersebut dan akhirnya gagal (TFWG 2010). Masyarakat yang hutannya berkarbon tinggi (di daerah dataran tinggi) akan menanggung biaya peluang yang lebih besar dibandingkan masyarakat di hutan berkarbon rendah (seperti Miombo di Tanzania bagian selatan dan di Zanzibar) (United Republic of Tanzania 2009). Hal ini terjadi karena ada peluang ekonomi yang lebih berharga di lokasi hutan yang kandungan karbonnya tinggi (TFWG 2010). Jika biaya peluang dan biaya lainnya, seperti berbagai akses ke pasar, tidak diperhitungkan, atau diasumsikan konstan, maka sistem berbasis upaya bisa menjadi tidak adil.

Dalam sistem pembayaran berbasis keluaran atau kinerja, masyarakat dan pengelola hutan dibayar untuk kinerja aktual mereka dalam memperbaiki kondisi hutan dan mengurangi degradasi dengan cara yang dapat diverifikasi secara empiris. Hal ini dapat dilakukan meskipun stok karbon hutan lebih tinggi, dibandingkan dengan tingkat acuan emisi. Sistem ini menunjukkan kaitan langsung antara pembayaran REDD+ dan kegiatan konservasi hutan yang efektif. Namun, biaya transaksi untuk sistem berbasis kinerja lebih tinggi karena kebutuhan pengukuran karbon dan metode verifikasi harus dilakukan oleh pihak ketiga.

pembagian manfaat, dengan alasan bahwa pengembang proyek membutuhkan kompensasi yang memadai untuk menutupi biaya pelaksanaan dan biaya transaksi mereka dalam berbagai kegiatan kesiapan REDD+. Di Tanzania, semua pemrakarsa proyek REDD+ adalah LSM dan keuntungan ekonomi dari penebangan hutan yang diterima atau seharusnya mereka nikmati tidak diperdebatkan di tingkat nasional. Namun, hal ini merupakan isu utama yang mereka hadapi dalam melakukan negosiasi dengan masyarakat.

Pertanyaan ini juga berlaku untuk hak-hak pemerintah untuk mempertahankan pendapatan untuk menutupi biaya transaksi dan biaya pelaksanaan yang telah mereka keluarkan. Seperti pendapatan lain yang bersumber dari setiap komoditas hutan, pemerintah pusat dan daerah mungkin tetap berhak mempertahankan pendapatan untuk biaya lain, seperti menyiapkan sistem MRV dan penegakan berbagai sistem (Irawan dan Tacconi 2009). Program UN-REDD (2010) merekomendasikan bahwa jumlah dana yang diambil oleh pemerintah harus berbasis kinerja dan terkait langsung dengan biaya yang dikeluarkan.

Sebuah pertanyaan terkait dalam perdebatan pembagian keuntungan secara vertikal adalah bagaimana mendistribusikan rente REDD+ atau pajak yang dihasilkan melaluinya antara tingkatan pemerintah, termasuk sejauh mana pemerintah daerah berhak mengambil sumber pendapatan yang berasal dari daerah. Prinsip pendelegasian menunjukkan bahwa tingkat efisiensi yang dicapai akan lebih besar kalau kewenangan dan tugas pengelolaannya diserahkan ke tingkat administrasi serendah mungkin (Foellesdal 1998). Namun demikian, dalam kasus REDD+ ada kegiatan tertentu yang paling baik ditangani di tingkat pusat, misalnya mengatasi kebocoran emisi (Irawan dan Tacconi 2009).

8.4 Negosiasi antara sejumlah pilihan dan legitimasi prosesnya

Kendala umum yang dijumpai di negara-negara yang dikaji adalah ketidakjelasan tentang lembaga mana yang kompeten untuk mengambil keputusan tentang pengaturan pembagian manfaat. Dalam beberapa kasus, kelemahan ini memperlambat pengembangan mekanisme pembagian manfaat dan tentunya pelaksanaan REDD+. Sebagai contoh, di Indonesia, regulasi pembagian manfaat REDD+ yang dikembangkan oleh Departemen Kehutanan ditentang oleh Departemen Keuangan, yang menyatakan bahwa Departemen Kehutanan tidak memiliki kewenangan hukum untuk mengambil keputusan fiskal. Sementara itu, Satuan Tugas REDD+ sedang mengembangkan usulan paralel untuk pembagian manfaat yang terkait dengan pendanaan REDD+ dari Norwegia. Di Tanzania, perdebatan yang sama juga terjadi mengenai

kementerian yang mana yang berwenang untuk mengambil keputusan tentang implementasi REDD+. Departemen Lingkungan Hidup di Kantor Wakil Presiden memegang kewenangan untuk pengambilan keputusan mengenai pelaksanaan REDD+, tetapi pelaksanaan proyek REDD+ berada di bawah Departemen Sumberdaya Alam dan Pariwisata (United Republic of Tanzania 2010), sementara Departemen Keuangan bertanggung jawab untuk memantau dan memastikan pengumpulan pendapatan. Sementara itu, Kementerian Pertanahan mengambil keputusan tentang kepemilikan tanah, sertifikasi dan batas-batas lahan hutan yang berbatasan dengan desa (di mana sebagian besar proyek-proyek REDD+ berada), sedangkan pemerintah daerah di tingkat kabupaten memiliki kewenangan untuk menyetujui rencana penggunaan lahan tersebut, yang dibutuhkan untuk menetapkan Kawasan Lindung Hutan Desa.

Di satu sisi, inisiatif tingkat proyek memiliki keunggulan untuk berfungsi sebagai uji kasus, menghasilkan sejumlah pelajaran inovatif untuk mekanisme pembagian manfaat, yang kemudian dapat dimasukkan ke dalam kebijakan nasional (seperti yang terjadi dalam kasus proyek SNV di Cat Tien, Vietnam). Di sisi lain, otonomi di tingkat proyek mengandung risiko inisiatif proyek yang berkembang secara paralel dengan kebijakan nasional, kemungkinan di luar ruang demokrasi yang sah, sehingga gagal membantu membangun kapasitas struktur pemerintahan dan prosesnya.

Mengatasi sejumlah kemungkinan bahaya di atas membutuhkan proses yang menyangkut legitimasi pada setiap keputusan yang diambil. Legitimasi bukan hanya fungsi keluaran dari keefektifan, efisiensi dan kesetaraan sistem pembagian manfaat, tetapi juga dari proses untuk merancang dan menerapkan sistemnya. Legitimasi dapat ditingkatkan dengan memastikan bahwa keputusan tentang mekanisme pembagian manfaat diambil oleh mereka yang memiliki mandat legal untuk melakukannya. Selain itu juga dengan menekankan kebutuhan untuk membangun proses hukum yang baik, yang memastikan bahwa keputusan yang diambil dapat diterima dan dapat dipertanggungjawabkan. Kajian kami menunjukkan bahwa proses seperti ini tidak mudah; di sebagian besar negara yang dikaji, mandat dan tanggung jawab berbagai instansi pemerintah tidak selalu jelas. Mengatasi hal ini membutuhkan semua organisasi pemerintah dan nonpemerintah yang terlibat dalam perancangan kebijakan pembagian manfaat dan mekanisme untuk berperan dalam mengatasi ketidakjelasan yang ada. Lembaga donor harus mendorong klarifikasi ini terjadi dan harus bekerja melalui proses dan kelembagaan pengambilan keputusan yang diamanatkan. LSM dan pelaksana sektor swasta dapat mendorong proses ini dengan melakukan lobi ke arah klarifikasi peran dan tanggung jawab.

8.5 Kesimpulan dan rekomendasi

Kami telah menunjukkan bahwa banyak konflik mengenai visi REDD+ tampaknya terkait dengan desain mekanisme pembagian manfaat dan bahwa desain keputusan sering melibatkan negosiasi timbal balik antara efisiensi, keefektifan dan kesetaraan REDD+. Wacana, ideologi, dan definisi terkait dengan keprihatinan pembagian manfaat dan berbagai tujuannya, mulai dari kebutuhan untuk memberikan kompensasi atas biaya yang harus ditanggung, kebutuhan untuk memastikan manfaat tambahan, seperti keanekaragaman hayati, dan kebutuhan untuk mengakui hak-hak legal dan memastikan hasil yang adil. Keputusan yang menekankan keefektifan dan efisiensi atau kesetaraan masing-masing memiliki implikasi penting bagi pengembangan desain mekanisme pembagian manfaat.

Keberagaman tujuan yang dimaksud di atas adalah karena REDD+ itu sendiri sangat sarat dengan harapan yang terkait dengan hasil yang jauh melampaui tujuan pengurangan emisi karbon saja. Mengelola beragam harapan ini juga membutuhkan kejelasan, baik di tingkat nasional dan tingkat proyek mengenai: i) tujuan utama REDD+, dan ii) sejauh mana manfaat tambahan harus ditangani dan dapat dan/atau harus dibayar oleh REDD+. Namun, analisis kami tentang desain pembagian manfaat baik di tingkat nasional dan tingkat proyek menunjukkan bahwa sejumlah pertanyaan mendasar masih belum diselesaikan. Banyak proyek REDD+ yang beroperasi dalam ruang hampa ketidakpastian mengenai bentuk mekanisme pembagian manfaat seperti apa yang akhirnya digolongkan sebagai legal, dan karena itu seberapa tingkat dan jenis manfaat yang akan tersedia untuk dibagikan.

Ada argumen penting yang perlu ditegaskan untuk memperhatikan desain mekanisme pembagian manfaat. Namun karena realitas konteks kebijakan nasional yang belum optimal kita perlu bekerja berdasarkan kondisi ini daripada menunggu reformasi terjadi. Misalnya, karena mendapatkan kejelasan hukum atas hak karbon mungkin tidak realistis dalam waktu dekat, mekanisme pembagian manfaat mungkin dapat menggunakan kontrak yang menentukan hak dan tanggung jawab secara legal. Namun, memberikan terlalu banyak perhatian pada detail desain mekanisme pembagian manfaat sebelum pertanyaan-pertanyaan mendasar diselesaikan (seperti proses pengambilan keputusan tentang pembagian manfaat dan badan apa yang memiliki hak legal untuk melakukannya) bisa menimbulkan masalah.

Kami menyimpulkan bahwa masalah utama yang harus diatasi adalah bagaimana menjamin keabsahan proses untuk menangani pertanyaan-pertanyaan mendasar dan mengambil keputusan tentang desain mekanisme pembagian manfaat. Untuk itu dibutuhkan kejelasan hukum dan konsensus tentang lembaga dengan kewenangan untuk mengambil keputusan mengenai hal ini dan memperhatikan hak-hak prosedural, seperti transparansi, partisipasi

dan persetujuan sukarela setelah menerima informasi sebelumnya. Tidak ada desain yang mutlak benar atau salah dalam desain pembagian manfaat sehingga resolusi atas sejumlah pertanyaan mendasar perlu didasarkan atas pertimbangan etis, politik dan penilaian praktis. Dasar-dasar pertimbangan ini juga harus memberi kejelasan seperti siapa yang akan menerima manfaat dari REDD+ dan pertimbangan hukum dan konstitusi tentang hak negara untuk menerima pendapatan dari barang-barang yang merupakan milik pribadi dan milik suatu bangsa. Oleh karena itu, kami sarankan agar mekanisme pembagian manfaat yang efektif tidak hanya memiliki prinsip-prinsip desain yang jelas, karena ini saja tidak bisa diharapkan untuk memuaskan kepentingan semua pemangku kepentingan. Namun proses untuk mengambil keputusan desain dan implementasi merupakan hal yang penting juga.

