

# 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.



## Ringkasan dan kesimpulan REDD+ tanpa penyesalan

Frances Seymour dan Arild Angelsen

- Berbagai perubahan dalam REDD+ selama lima tahun terakhir telah mengarah ke pergeseran yang penting dalam hal ukuran dan komposisi pendanaan dan perkiraan kecepatan dan biaya implementasinya, serta pencabangan minat di kalangan semua pelaku dan berbagai tingkatan. Tantangan yang berasal dari perubahan ini termasuk bertambahnya pendanaan dari anggaran bantuan internasional (bukan dari pasar karbon), masalah penahapan yang dihadapi para pemrakarsa proyek dan ketidakpastian imbalan dari upaya REDD+ oleh negara-negara dan berbagai komunitas berhutan.
- Berbagai pelajaran yang didapat dari generasi awal inisiatif REDD+ mencakup pentingnya skala yurisdiksi di antara tingkat nasional dan tingkat lokal dalam hal pengambilan keputusan penggunaan lahan, kebutuhan koordinasi lintas skala untuk menangani isu-isu seperti penguasaan lahan, pembagian keuntungan dan pemantauan, serta ketahanan minat dan lembaga-lembaga yang terkait dengan kegiatan bisnis seperti biasa.
- Untuk melangkah maju, berbagai sasaran REDD+ harus diperjelas dan strateginya dikembangkan untuk menjembatani kesenjangan pendanaan yang muncul karena kurangnya kesepakatan iklim internasional baru.

Sambil menanti kepastian yang lebih besar bagi masa depan prioritas REDD+, reformasi kebijakan “tanpa penyesalan” yang diinginkan harus mendapat prioritas, tanpa memedulikan sasaran iklim. Demikian pula dengan pengembangan konstituensi dan kapasitas yang pada akhirnya sangat penting bagi keberhasilan REDD+.

## 18.1 Pengantar

Bab-bab sebelumnya telah menyajikan pandangan sekilas mengenai keadaan REDD+ sekarang dan meringkaskan temuan awal Studi Komparatif Global (GCS) CIFOR mengenai REDD+ dari arena kebijakan nasional terpilih dan berbagai lokasi proyek. Bab ini menyajikan ringkasan dan sintesis tema-tema utama yang muncul dari bab-bab sebelumnya dan mengembangkannya untuk menghadapi berbagai tantangan dan pilihan yang dihadapi para perumus kebijakan, praktisi dan peneliti REDD+.

REDD+, dan konteks di mana REDD+ beroperasi, telah mengalami banyak perubahan penting sejak resmi menjadi bagian agenda perubahan iklim internasional dalam COP11 tahun 2005. Namun yang terpenting, kesepakatan internasional mengenai iklim belum tercapai (Bagian 18.2). Konteks yang berubah ini memiliki implikasi besar bagaimana REDD+ akan berkembang selama tahun-tahun mendatang (Bagian 18.3). Sebagai tambahan, beberapa pelajaran dapat ditarik dari generasi pertama proyek-proyek dan reformasi kebijakan REDD+ (Bagian 18.4). Ketidakpastian mengenai masa depan REDD+ ini mungkin menyebabkan tidak adanya tindakan, tetapi kami mendebat bahwa sejumlah besar reformasi kebijakan REDD+ “tanpa penyesalan” akan berarti, bagaimanapun masa depan REDD+ dan harus diimplementasikan untuk mencapai berbagai sasaran yang lebih dari hanya mitigasi iklim (Bagian 18.5). Akhirnya, kami menyajikan beberapa pikiran yang merupakan kesimpulan mengenai REDD+ (Bagian 18.6).

## 18.2 Berbagai perubahan pada konteks REDD+

Gagasan mengenai menghindari deforestasi sebagai sebuah strategi mitigasi perubahan iklim diajukan dan ditolak dalam negosiasi UNFCCC terkait dengan Protokol Kyoto tahun 1997. Sebagai akibatnya, berbagai kegiatan terkait hutan yang termasuk dalam Mekanisme Pembangunan Bersih (CDM) terbatas pada aforestasi dan reforestasi. Satu dekade kemudian, sejumlah perubahan memungkinkannya untuk memasukkan apa yang kemudian dikenal sebagai REDD+ dalam Peta Jalan Bali di COP13 tahun 2007. Perubahan-perubahan ini mencakup:

- Perubahan dalam kerangka politik ketika reduksi emisi sekali lagi diajukan dalam negosiasi COP11 tahun 2005, hal ini dilakukan demikian oleh negara-negara berkembang dan dalam konteks aksi nasional, dengan demikian menjembatani pemisah Utara-Selatan.

- Suatu perasaan mendesak dan pentingnya untuk memasukkan deforestasi dan degradasi hutan, setelah Laporan Penilaian Keempat oleh IPCC (IPCC 2007c) pencerahan mengenai kepentingan emisi dari perubahan penggunaan lahan.
- Publikasi analisis menekankan biaya rendah dalam pengurangan emisi dibandingkan berbagai pilihan mitigasi lainnya.
- Peningkatan dalam teknologi, yang menjadikan metodologi tersedia untuk mengukur perubahan dalam emisi dari deforestasi dan, setidaknya secara potensial, dari degradasi hutan.

Jadi, gagasan mengenai REDD+ mulai terbentuk sebagai sebuah strategi mitigasi perubahan iklim yang dapat dipromosikan sebagai efektif, efisien dan setara.

Dalam putaran awal menuju COP15 di Kopenhagen tahun 2009, ketika sebuah kesepakatan baru mengenai iklim internasional pasca-2012 masih memungkinkan, ada pandangan bahwa REDD+ merupakan salah satu dari isu yang jarang, yang menawarkan sesuatu untuk semua orang: pengurangan emisi secara menyeluruh untuk tingkat pembiayaan global untuk mitigasi, *offset* efisiensi biaya untuk negara-negara industri, aliran dana baru yang signifikan untuk negara-negara berkembang dan, bila dirancang dengan benar, manfaat tambahan berupa konservasi keanekaragaman hayati dan pengurangan kemiskinan. Secara luas ada harapan bahwa penyejajaran kepentingan pada tingkat global ini akan mengarahkan pada pengikatan kesepakatan pasca-2012, termasuk pendanaan REDD+ berbasis kinerja. Dana yang akan mengalir menciptakan insentif bagi kebijakan REDD+ nasional dan proyek-proyek lokal dengan dua tahap (*tier*), imbalan jasa lingkungan untuk model-model serupa PES (Angelsen dan Wertz-Kanounnikoff 2008).

Tiga tahun kemudian, pandangan terhadap REDD+ menjadi sangat berbeda.

Harapan sebelum Kopenhagen mengenai bagaimana REDD+ akan terlaksana belum tercapai. Sebagiannya, hal ini merupakan akibat kegagalan komunitas global untuk mencapai kesepakatan iklim menyeluruh di COP15 untuk mengganti Protokol Kyoto, dan sekarang tidak akan melakukan hal ini, setidaknya sebelum tahun 2015 (Bab 3). Prospek pendanaan REDD+ yang signifikan dihasilkan oleh pasar karbon di bawah kesepakatan semacam itu secara berpadanan telah ditolak. Sementara berbagai negosiasi terus membuat riap kemajuan pada arsitektur global REDD+, kepentingan relatif UNFCCC sebagai pendorong *top-down* dari pendanaan dan peraturan yang diperlukan telah berkurang secara signifikan. Sebagai akibatnya, sekarang ada banyak arena kebijakan REDD+ yang diisi oleh lembaga-lembaga bantuan, LSM internasional berskala besar dan berbagai pelaku domestik. Para pelaku di arena tersebut sering bersaing untuk pendanaan, kepemimpinan dalam penetapan standar dan pengaruh atas wacana mengenai pendefinisian REDD+.

Seperangkat perubahan lain timbul dari fakta bahwa REDD+ muncul tepat pada saat dunia memasuki suatu periode gejolak ekonomi dan keuangan. Pada pertengahan tahun 2000-an, ekonomi global mengalami ledakan harga komoditas, ketika harga-harga untuk pangan, bahan bakar dan logam mencapai tingkat yang belum pernah terjadi. Harga yang tinggi untuk berbagai komoditas ini – dan ketakutan mengenai ketidakamanan pangan dan energi – mengarah pada serbuan global untuk mengamankan akses atas lahan untuk pertanian dan pengembangan pertambangan mineral (Bab 4). Persaingan yang meningkat untuk lahan berhutan mungkin akan menaikkan biaya-biaya REDD+ dan melampaui kecepatan perbaikan perencanaan tata guna lahan yang diperlukan untuk REDD+ agar dapat dianggap sebagai pilihan. Kemudian, krisis keuangan global yang menghantam pada tahun 2008 mengalihkan perhatian dari perubahan iklim; tekanan atas anggaran nasional mungkin menjadi kendala bagi ukuran dana bantuan yang tersedia untuk menjembatani kesenjangan pendanaan REDD+ karena kesepakatan internasional mengenai perubahan iklim belum tercapai.

## 18.3 Implikasi konteks yang berubah

Perubahan konteks REDD+ telah melambatkan laju implementasi dan mengundang tingkat ketidakpastian yang lebih tinggi mengenai mekanisme realisasi gagasan semula.

### 18.3.1 Proses peralihan pendanaan dari pasar karbon menjadi dana bantuan REDD+

Karena prospek pendanaan berskala besar berbasiskan pasar untuk REDD+ sampai sekurangnya tahun 2020 tertunda, dominasi berbagai lembaga dan sumber-sumber pendanaan saat ini yang terkait dengan bantuan pembangunan tradisional tampaknya akan berlanjut untuk beberapa tahun ke depan. Kondisi ini memiliki sejumlah implikasi bagi REDD+, termasuk berbagai sarannya yang meluas, dan jenis-jenis intervensi dan kriteria kinerja (Bab 13). Selain itu ada risiko pengulangan berbagai kesalahan di masa lalu yang terkait dengan bantuan pembangunan (Bab 7). Sementara sudah ada beberapa percobaan baru dengan model bantuan pembayaran di tempat, kebijakan dan prosedur lembaga bantuan – dan dalam kasus tertentu masalah politik dan prosedur penganggaran bantuan pendanaan pembangunan di negara-negara donor – mungkin tidak cocok lagi dengan sistem pembayaran berbasiskan hasil yang dibayangkan untuk REDD+.

Peran pendanaan REDD+ telah terbukti menimbulkan ketidaknyamanan bagi lembaga-lembaga donor, misalnya dalam kasus peran Bank Dunia sebagai saluran dana Norwegia untuk Guyana. Sebagaimana diuraikan dalam Bab 13, kebutuhan akan indikator kinerja belum lama ini mendapat perhatian, khususnya untuk dua fase pertama implementasi REDD+ nasional. Dalam fase ini ruang lingkup ketidakepakatan mengenai standar

yang layak dan proses untuk mengukur pencapaiannya juga meluas. Risiko bahwa kemitraan yang baik lebih dihargai daripada kinerja yang aktual mengancam keefektifan dan efisiensi REDD+.

Kebergantungan pada dana bantuan pembangunan untuk REDD+ juga menciptakan lingkup yang lebih luas, mencakup berbagai sasaran pembangunan, yang mengarah pada pengurangan penekanan pada perlindungan iklim melalui reduksi emisi dan peningkatan penekanan manfaat tambahan, khususnya pengentasan kemiskinan. Dari segi politik, REDD+ dalam kerangka donor-penerima bantuan – bukannya sebagai transaksi antara para mitra yang setara dalam konteks suatu kesepakatan internasional – menciptakan dinamika politis domestik yang tidak menguntungkan di negara-negara penerima dan membangkitkan kekhawatiran mengenai kedaulatan.

Bila faktor-faktor tersebut disatukan, peralihan pendanaan dari pasar karbon menjadi dana bantuan pembangunan untuk REDD+ semakin lama semakin mengarah pada pemisahan pendanaan REDD+ dari pembayaran berbasis kinerja untuk pengurangan emisi, yang merupakan inti gagasan semula. Pembayaran berbasis kinerja untuk manfaat tambahan terikat erat dengan sasaran REDD+ – misalnya memperkuat hak penguasaan masyarakat atas lahan – menawarkan satu jalur yang mungkin untuk mempertahankan kaitan tersebut. Berbagai kebijakan dan proyek REDD+ akan semakin beragam, seperti bantuan pembangunan itu sendiri, dan hanya dapat dipersatukan dengan menempatkan pengurangan emisi sebagai salah satu dari beberapa sasaran.

### 18.3.2 Masalah penahapan

Sejumlah besar pemrakarsa proyek publik, swasta dan LSM mematuhi ajakan Rencana Aksi Bali 2007 untuk Para Pihak agar menjalankan kegiatan-kegiatan percontohan REDD+. Lebih dari 200 proyek REDD+ sekarang sedang berjalan di sekitar 34 negara (Bab 12). Para pemrakarsa proyek bersemangat untuk melangkah maju secepat mungkin, agar dapat menempatkan inisiatif mereka untuk memanfaatkan pendanaan REDD+ yang diharapkan sesudah COP15 tahun 2009.

Kegagalan untuk menandatangani kesepakatan iklim yang menyeluruh dan pengembangan kebijakan REDD+ tingkat nasional yang relatif lambat telah membuat posisi proyek-proyek ini genting dalam banyak hal. Sebagaimana diuraikan dalam Bab 10, ketidakpastian pendanaan REDD+ membuat sejumlah pemrakarsa proyek mengurangi risiko untuk melakukan kesalahan dengan menggeser fokus upaya mereka ke kegiatan proyek konservasi dan pembangunan terpadu tradisional (ICDP). Pendekatan semacam ini berisiko memisahkan REDD+ dari PES berbasis kinerja dan mengulangi keberhasilan ICDP sebelumnya yang terbatas.

Mereka juga berisiko melampaui negosiasi internasional yang berkepanjangan mengenai aturan-aturan untuk pengukuran, pelaporan dan verifikasi (MRV) dan pengamanan. Suatu penilaian atas proyek-proyek awal REDD+ menunjukkan bahwa sebagian besar metode MRV yang digunakan tidak memenuhi standar VCS (Standar Karbon Sukarela), yang dapat menjadi modal untuk standar yang akan dinegosiasikan di masa depan (Bab 14). Selain itu, ketidakpastian mendorong beberapa pemrakarsa proyek untuk menahan diri dan tidak mengungkapkan informasi sepenuhnya mengenai aliran keuangan potensial yang mungkin direalisasikan melalui REDD+. Tindakan ini berisiko untuk gagal mematuhi sepenuhnya prinsip persetujuan sukarela, yang didahului dan berlandaskan informasi lengkap. Prinsip ini mungkin dimasukkan dalam rezim pengamanan di masa depan.

Proyek-proyek perintis REDD+ awal juga menghadapi risiko karena perkembangan yang lambat dari kerangka kerja legal dan pengaturan pada tingkat nasional. Kepastian hukum mengenai siapa yang memiliki hak karbon hutan, dan kepastian pengaturan mengenai pembagian biaya dan manfaat REDD+ kepada semua tingkat dan pemangku kepentingan, tetap tidak jelas (Bab 8). Meskipun penguasaan lahan muncul sebagai isu utama di banyak lokasi proyek, ada bukti terbatas mengenai perhatian nasional yang serius, yang diperlukan untuk menyelesaikan ketidakamanan dan konflik atas lahan. Meskipun beberapa intervensi dapat diterapkan dalam kondisi sistem penguasaan lahan yang ada, dalam ketiadaan reformasi, intervensi semacam itu terbatas ruang lingkup, keefektifan dan efisiensinya, dan mungkin juga mengakibatkan distribusi hasil yang tidak setara.

### **18.3.3 Berbagai negara dan komunitas dibiarkan menghadapi risiko**

Semakin tingginya ketidakpastian yang terkait dengan pengaturan waktu dan ukuran aliran dana REDD+ internasional, ditambah perubahan ekonomi yang memicu meningkatnya persaingan akan lahan berhutan, telah menggeser perhitungan risiko dan imbalan REDD+ di tingkat nasional dan lokal. Kredibilitas janji sama-sama-menang dari REDD+ (yaitu biaya-biaya pengurangan deforestasi dan degradasi hutan akan mendapat kompensasi) berada dalam bahaya akan mengalami kemerosotan.

Agar REDD+ berhasil di tingkat nasional, konstituen ke arah perubahan transformatif harus didahulukan daripada kepentingan bisnis seperti biasa (Bab 2). Lambatnya kemajuan dalam negosiasi UNFCCC telah melemahkan tangan konstituen (prospek pendanaan internasional berskala besar dalam jangka panjang menjadi tertunda), sementara perubahan ekonomi telah memperkuat tangan pihak yang berkepentingan dengan bisnis seperti biasa (biaya kesempatan dari perlindungan hutan semakin meningkat). Ketika kondisi REDD+ memerlukan tindakan yang melampaui strategi pengembangan tanpa



penyesalan, pemerintah yang bergerak melewati fase kesiapan menuju penentuan kebijakan dan langkah-langkah yang mengurangi deforestasi dan degradasi hutan memerlukan sumber dana yang dapat diandalkan dari pendanaan internasional jangka panjang. Namun dana ini tidak dapat disediakan oleh bantuan pembangunan pada skala yang diperlukan (Bab 7).

Sejumlah perubahan dalam konteks untuk REDD+ juga telah memengaruhi perhitungan risiko di tingkat lokal. Para pemrakarsa REDD+ telah mulai memosisikan ulang proyek-proyek mereka untuk kemungkinan aliran dana yang diharapkan tidak terwujud (Bab 10). Kekhawatiran yang dikemukakan oleh para penduduk desa di Indonesia – bahwa proyek-proyek REDD+ tidak akan mampu menghalangi perusahaan-perusahaan besar untuk mengubah hutan lokal untuk kegunaan lain – konsisten dengan pemahaman kami mengenai kekuatan-kekuatan ekonomi yang lebih luas. Pemahaman ini mengatakan bahwa para penduduk desa yang disurvei memahami proyek-proyek REDD+ adalah untuk perlindungan hutan, dengan harapan dan kekhawatiran mereka terfokus pada dampak potensialnya bagi pendapatan mereka (Bab 11). Temuan ini menunjukkan bahwa mereka tidak yakin mengenai kaitan positif langsung antara perlindungan hutan dan mata pencaharian dalam berbagai program REDD+ yang diajarkan.

## **18.4 Pelajaran dari inisiatif REDD+ generasi pertama**

Berbagai perubahan dalam konteks inisiatif REDD+ generasi kedua tidak terbatas pada perubahan yang dihasilkan dari kondisi status negosiasi UNFCCC dan ekonomi global. Selain itu, pengetahuan baru (atau yang diakui sebagai baru) dan pemahaman yang berasal dari inisiatif REDD+ generasi pertama juga sedang bermunculan.

### **18.4.1 REDD+ menelan biaya lebih banyak dan memakai lebih banyak waktu daripada yang diharapkan**

Implementasi berbagai inisiatif REDD+ menelan biaya lebih banyak dan waktu lebih panjang daripada yang semula diharapkan. Mungkin tidak mengejutkan bagi mereka yang berpengalaman dengan sistem kelembagaan dan tata kelola yang khas di sektor kehutanan negara berkembang, banyak target dan garis waktu REDD+ yang diumumkan pada tahun 2007 terbukti tidak realistis. Khususnya, waktu yang diperlukan untuk konsultasi dan pembangunan konsensus pemangku kepentingan tampaknya sering dianggap ringan (Bab 7).

*Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) pada mulanya menawarkan hibah sebesar AS \$3,6 juta per negara untuk kegiatan kesiapan REDD+, berdasarkan perkiraan awal biaya untuk mengembangkan strategi dan sistem pemantauan REDD+. Perkiraan ini kontras dengan berbagai proposal negara

yang kemudian meminta rata-rata AS \$15-20 juta, mencerminkan kisaran kegiatan yang meluas dan mendalamnya pemahaman berbagai negara mengenai persyaratan REDD+, seperti perhatian yang lebih besar untuk penataan kelembagaan untuk mengelola dana REDD+, pengamanan sosial dan lingkungan hidup dan konsultasi pemangku kepentingan (komunikasi pribadi, Ken Andrasko, Bank Dunia FCPF).

Sebelumnya kami telah mengenali dilema bahwa “REDD+ bersifat mendesak... tetapi tidak bisa diburu-buru” (Seymour dan Angelsen 2009). Kebutuhan akan kepemilikan nasional (Bab 5) mengharuskan REDD+ didasarkan pada proses politik domestik yang sah. Berdasarkan kondisi ketidakpastian yang terus berlangsung dalam kaitannya dengan kontur rezim internasional, perubahan transformatif di tingkat nasional tampaknya tidak akan berlangsung cepat dan mudah. Karena itu, komunitas REDD+ dihadapkan dengan ironi bahwa, meskipun pendanaan jangka panjang merupakan masalah penting, para donor menghadapi kesulitan untuk membelanjakan uang dengan cepat pada awalnya (Bab 7). Adanya tekanan internal dan eksternal bagi lembaga-lembaga donor untuk menggerakkan uang dapat ditafsirkan sebagai tanda positif bahwa keterkaitan dana REDD+ dengan kinerja dianggap serius.

Selain kerangka waktu yang lebih lama dari yang diharapkan untuk proses pengambilan keputusan REDD+, berbagai kesenjangan ketersediaan data dan kapasitas untuk mendukung persyaratan teknis REDD+ ternyata lebih besar dari yang semula dipikirkan. Meskipun ada kemajuan teknologi yang membantu menggerakkan deforestasi di negara-negara berkembang kembali ke meja negosiasi UNFCCC antara Para Pihak di Kyoto dan Bali, dan fokus investasi kesiapan REDD+ dalam MRV, berbagai kesenjangan tetap bertahan (Bab 14). Sebagian besar negara berhutan belum memiliki data, kapasitas, atau kemauan politik (misalnya, membagi dan mengungkapkan data) yang mereka perlukan untuk sepenuhnya mendukung sistem imbalan berbasis kinerja.

Saat ini sudah ada kemajuan dalam penerapan teknologi penginderaan jauh untuk mendeteksi deforestasi dan degradasi hutan. Namun data yang diperlukan untuk menghitung faktor-faktor emisi yang diperlukan untuk menerjemahkan perubahan kondisi hutan menjadi perubahan emisi kesemuanya masih belum ada untuk wilayah-wilayah hutan luas di dunia (Bab 15). Sudah ada kemajuan konseptual menuju penetapan tingkat emisi acuan yang kuat (REL), tetapi kemajuan dalam berbagai negara berjalan lambat, karena kurangnya data dan ketidakpastian bawaan dalam memperkirakan skenario emisi bisnis seperti biasa (Bab 16). Meskipun ada investasi dalam kegiatan kesiapan, sejauh ini baru ada sedikit peningkatan kapasitas teknis lembaga yang bertanggung jawab untuk MRV.

Derap yang lebih lambat dari yang diharapkan dan biaya yang lebih tinggi dari yang diperkirakan juga memiliki implikasi bagi politik REDD+ di tingkat nasional, baik di negara donor maupun di negara REDD+, yang

membuat para pemrakarsa proyek bersikap defensif. Pemerintah Norwegia dan Indonesia menghadapi kritikan yang tidak nyaman ketika tenggat akhir tahun 2010 tiba dan berlalu untuk mengeluarkan moratorium konsesi hutan baru, dan baru ada pengumuman pada bulan Mei 2011. Pada awal tahun 2012, Pemerintah Australia menghadapi kritikan dari kalangan akademisi (Obrei dan Howes 2012) dan media (Hamann 2012) mengenai keterbatasan kemajuan nyata yang dicapai sebuah proyek REDD+ berprofil tinggi di Kalimantan yang didanai oleh AusAID.

### 18.4.2 Kegigihan lembaga-lembaga kepentingan dan gagasan yang menganut 'bisnis seperti biasa'

Seperangkat pelajaran lain yang ditimba dari inisiatif REDD+ generasi pertama – meskipun tidak sepenuhnya tidak diharapkan – menyangkut kesulitan yang menantang para pelaku yang kepentingan khusus untuk bertahan dengan bisnis seperti biasa, kerumitan untuk mereformasi lembaga yang sudah ada untuk tujuan-tujuan baru – atau menciptakan lembaga baru – dan upaya yang diperlukan untuk mencabut berbagai gagasan yang sudah mapan tentang bagaimana mengelola hutan dan oleh siapa.

Sebagaimana ditunjukkan oleh analisis media yang dilaksanakan untuk GCS, wacana mengenai REDD+ di tingkat nasional telah didominasi oleh para pelaku negara, yang mungkin menyuarakan kepentingan dari sektor bisnis (Bab 5). Proposal untuk melemahkan *Forest Code* di Brazil, dan lingkup yang sempit dalam moratorium di Indonesia (Kotak 2.1), dapat dipahami sebagai desakan untuk mundur yang efektif dari mereka yang melihat kepentingannya terancam. Kurangnya penekanan dalam diskusi strategi REDD+ nasional mengenai kebutuhan untuk memperjelas hak penguasaan hutan dan hak-hak karbon menunjukkan penghindaran untuk melakukan perubahan yang mungkin mengancam kondisi *status quo*.

Kami sebelumnya telah mengamati dilema bahwa REDD+ “harus baru... tetapi dibangun di atas apa yang telah ada sebelumnya” (Seymour dan Angelsen 2009). Dilema ini khususnya gawat ketika harus memilih lembaga untuk fungsi-fungsi baru REDD+. Ketika lembaga-lembaga yang ada berperan memimpin, mereka cenderung untuk mengulang pola-pola sebelumnya dalam menangani berbagai tantangan baru REDD+. Hal ini sungguh terjadi bukan hanya di tingkat internasional (misalnya, bagaimana lembaga donor multilateral telah memprogramkan dana REDD+) dan tingkat nasional (misalnya, bagaimana berbagai kementerian kehutanan telah mengadaptasi REDD+ dengan paradigma pengelolaan hutan mereka), tetapi juga di tingkat proyek, di mana berbagai LSM berorientasi konservasi telah memilih berbagai lokasi sesuai dengan sasaran-sasaran terkait keanekaragaman hayati (Bab 12), dan sedang melaksanakan berbagai kegiatan serupa ICDP (Bab 10). Bagi banyak pelaku, REDD+ telah menjadi sumber pendanaan baru untuk berbagai kegiatan yang telah ada sebelumnya, dengan sedikit perubahan label untuk menyesuaikan dengan agenda iklim.

Namun mendirikan lembaga-lembaga baru untuk REDD+ juga sukar. Badan-badan REDD+ baru menghadapi tantangan dalam hal otoritas dan keabsahan mereka, dan proses menetapkan mekanisme keuangan REDD+ baru selama ini disertai dengan penundaan dan frustrasi (Bab 7). Pada waktu yang sama, hasil REDD+ yang positif di banyak negara ialah membuka dialog mengenai pengelolaan hutan di luar kementerian yang secara langsung bertanggung jawab, dengan satuan tugas REDD+ bertumbuh untuk melibatkan kementerian keuangan dan perencanaan, kementerian lainnya dan masyarakat madani.

### 18.4.3 Sejumlah isu lintas skala

Rangkaian pelajaran ketiga yang muncul dari inisiatif REDD+ generasi pertama terkait dengan pentingnya koordinasi lintas skala yang diperlukan untuk mencapai sasaran keefektifan, efisiensi dan kesetaraan. Penggunaan lembaga “polisentris” dalam tata kelola hutan (Ostrom 2010) dan ‘pendekatan terintegrasi’ untuk implementasi REDD+ (Pedroni dkk. 2007) telah lama dikenali. Pengalaman terbaru lebih jauh menerangi isu-isu dan tantangan spesifik yang memerlukan keterkaitan lintas skala, kepentingan relatif masing-masing tingkatan dalam berbagai tingkatan tata kelola untuk fungsi-fungsi yang berbeda dan keragaman di semua tingkatan ini.

Kajian atas inisiatif REDD+ generasi pertama menunjukkan bahwa banyak kesempatan yang hilang untuk saling berbagi pengalaman antara tingkat nasional dan lokal. Dalam beberapa kasus para pemrakarsa proyek tampaknya sengaja menghindari keterlibatan dengan kebijakan dan kelembagaan REDD+ tingkat nasional yang samar-samar; dengan demikian mereka kehilangan kesempatan untuk terlibat membentuknya. Di sisi lain, para perumus kebijakan REDD+ tingkat nasional tidak secara konsisten memandang pengalaman proyek tingkat lokal sebagai sumber wawasan yang terkait dengan kenyataan di lapangan.

Dengan demikian analisis yang disajikan dalam buku ini menunjukkan adanya kebutuhan untuk meningkatkan integrasi vertikal REDD+ dan upaya yang lebih baik oleh para perintis REDD+ untuk bekerja lintas skala. Bab 6 memberikan contoh-contoh rintangan yang dihadapi oleh MRV lintas skala dan upaya pengendalian kebocoran di Brasil, Indonesia dan Vietnam, tetapi juga beberapa pendekatan yang menjanjikan untuk mengatasi berbagai rintangan tersebut. Menangani berbagai kendala penguasaan hutan dalam REDD+ (Bab 9) dan memastikan kepatuhan dengan pengamanan (Bab 17) akan memerlukan koordinasi yang lebih baik antara tingkat nasional dan lokal untuk menjamin bahwa kerangka kerja kebijakan didasarkan pada realitas lokal dan bahwa berbagai sasaran kebijakan-kebijakan tersebut direalisasikan di tingkat lokal.

Pembagian biaya dan manfaat mungkin merupakan ujian terbesar dalam menghadapi keefektifan tata kelola di berbagai tingkatan konteks REDD+.

Berbagai pertanyaan mendasar terkait siapa yang seharusnya mendapat manfaat dari aliran dana REDD+ – dan atas dasar apa dan melalui bentuk kompensasi yang bagaimana – masih belum terjawab dan berbagai pemangku kepentingan yang berlainan di berbagai tingkat yang berbeda memiliki pandangan yang berbeda pula mengenai jawaban yang benar (Bab 8). Sebagaimana dibahas dalam Bab 3, kekuatan REDD+ sebagai gagasan, sebagiannya berasal dari kemampuan setiap pemangku kepentingan untuk mencanangkan visinya mengenai arti REDD+ dalam praktiknya. Mewujudkan pembagian manfaat secara spesifik akan menjadi ujian berat bagi ketangguhan gagasan ini. Karena itu memerinci pilihan dan implikasi mekanisme pembagian manfaat alternatif merupakan salah satu prioritas tertinggi untuk penelitian dan eksperimen REDD+ lebih jauh. Dan, karena tidak ada rumus sederhana atau disetujui untuk digunakan dalam mekanisme pembagian keuntungan, keabsahan prosesnya menjadi penting.

Akhirnya, pengalaman awal REDD+ telah menyoroti kepentingan skala yurisdiksi, yaitu tingkat subnasional di antara berbagai kebijakan nasional dan proyek-proyek lokal. Justru pada skala yurisdiksi tingkat menengah ini terjadi banyak pengambilan keputusan dan di mana beberapa inisiatif REDD+ yang lebih menjanjikan – seperti yang terjadi di Brasil – sedang terbentuk.

## 18.5 Mencari arah masa depan REDD+ yang tidak pasti

Ketidakpastian mengenai masa depan REDD+, sedikitnya karena kelambanan negosiasi UNFCCC secara menyeluruh dan perubahan kondisi ekonomi global, berarti bahwa REDD+ harus memiliki dasar yang semakin kuat atas kontribusinya yang menjanjikan bagi banyak sasaran di berbagai tingkatan, dan bukan hanya mitigasi perubahan iklim global. Di masa depan REDD+ juga tidak dapat bergantung pada aliran insentif dari atas untuk mendatangkan perubahan. Karena itu para pendukungnya harus menginvestasikan lebih banyak strategi dari bawah ke atas untuk membangun konstituensi ke arah perubahan yang tidak bergantung pada kesepakatan global yang mengikat atau dana yang signifikan dalam jangka waktu dekat.

Kalangan tertentu mungkin menanggapi ketidakpastian ini dengan pendekatan tunggu-dan-lihat. Kami percaya bahwa pendekatan yang lebih baik adalah mengajukan tiga pertanyaan: i) apa yang dapat dilakukan untuk membangun dukungan politik yang luas bagi REDD+? ii) apa saja tindakan dengan prioritas tertinggi untuk membangun dasar bagi keberhasilan REDD+? dan iii) tindakan-tindakan apa yang akhirnya akan tetap berguna kalau diterapkan, apa pun skenario yang akan terwujud dalam pendanaan REDD+ internasional dan perkembangan ekonomi global?

Kami membahas tiga pertanyaan tersebut dalam bagian selanjutnya. Tabel 1 menyediakan ringkasan dari prioritas tindakan, disusun menurut tingkatnya.

### 18.5.1 Membangun dukungan politik yang luas untuk REDD+

Menata ulang kerangka REDD+ sebagai sebuah sasaran dan bukannya sebagai program kehutanan. Salah satu keberhasilan REDD+ sejauh ini adalah tingkat kesadaran yang tinggi yang diciptakannya – melampaui lingkaran kebijakan iklim dan hutan yang sempit – mengenai kepentingan emisi yang terkait hutan. Konsensus internasional bahwa emisi semacam itu harus dikurangi tetap ada, dengan atau tanpa mekanisme pendanaan spesifik di bawah UNFCCC. Karena itu sasaran ini tetap sah untuk dicakup dalam kebijakan publik di semua sektor dan tingkat. Secara khusus, pergeseran politik Utara-Selatan dalam negosiasi iklim – di mana negara-negara berpendapatan menengah diharapkan untuk menanggung lebih banyak biaya mitigasi – berarti bahwa berbagai tindakan untuk mengurangi emisi dari hutan di negara-negara tersebut tidak dapat mengharapkan kompensasi internasional penuh (Bab 3 dan 7).

Jadi, daripada membiarkan gagasan REDD+ didefinisikan sebagai *program-program* dalam sektor tertentu, sering terbatas di sektor kehutanan, para pendukungnya perlu menata ulang kerangka emisi dari hutan sebagai sebuah *sasaran* untuk dicapai dalam konteks yang lebih luas. Pendekatan semacam itu sepenuhnya konsisten dengan teks-teks UNFCCC, dan juga dengan istilah-istilah populernya yang telah memikat dana dalam konteks Rio+20 (termasuk ‘pembangunan rendah karbon’, ‘ekonomi hijau’, dan ‘pertanian yang cerdas-iklim’) dan pendekatan pembangunan berkelanjutan yang diwakilinya. Membebaskan REDD+ dari kungkungan sektor kehutanan – dan dari definisi yang terbatas pada pembayaran untuk pengurangan emisi terverifikasi – juga merupakan prasyarat untuk penanganan berbagai pemicu deforestasi yang bersumber dari luar suatu sektor.

**Investasi untuk keabsahan politik.** Meskipun ada konsensus internasional mengenai urgensi pengurangan emisi dari hutan, kemajuan negosiasi UNFCCC yang berlangsung lambat, keyakinan bahwa perlindungan hutan berlawanan dengan pembangunan, serangan-serangan yang lebih luas terhadap ilmu iklim dan kebergantungan REDD+ yang semakin meningkat pada bantuan pembangunan, semuanya mengancam keabsahan politiknya di negara-negara donor maupun penerima. Supaya keabsahannya bertahan, REDD+ perlu bergerak maju terus, dan melakukannya dengan cara-cara yang memperkuat, bukannya menganggap rendah keyakinan atas integritas dan keadilannya, baik di dalam dan di antara berbagai negara.

Di tingkat global, untuk mencapai keabsahan akan memerlukan kemajuan ke arah pengurangan emisi yang nyata, yang berarti harus menangani berbagai tantangan yang terus menghadang dalam hal kepenambahan, kebocoran dan kelestarian. Aturan-aturan yang diterima secara global mengenai acuan

tingkat emisi dan MRV perlu didasarkan pada ilmu pengetahuan yang kokoh dan, sampai tahap yang memungkinkan, tidak dicemari oleh politik, bahkan bila penyesuaian aturan-aturannya perlu mengikutsertakan kondisi nasional untuk alasan keadilan.

Di tingkat nasional, keabsahan politis memerlukan konstituensi REDD+ yang cukup luas dan dalam agar tahan menghadapi sejumlah kemunduran yang tidak terduga ketika berbagai kebijakan REDD+ mulai menantang kepentingan bisnis seperti biasa dan skandal-skandal yang dapat terjadi – misalnya penyalahgunaan dana REDD+ – yang tidak terhindari akan menyertai tindakan di lapangan. Karena itu pengamanannya perlu mendapat perhatian serius, untuk menghindari malapetaka dan juga rusaknya reputasi REDD+. Keabsahan juga akan bergantung pada integritas mengenai proses untuk menetapkan dan melaksanakan mekanisme pembagian manfaat REDD+.

**Membangun konstituensi yang lebih luas untuk REDD+.** Realitas politik mengharuskan pelibatan berbagai sasaran pembangunan ekonomi dalam agenda iklim, sehingga REDD+ dapat menikmati dukungan luas dan berkelanjutan. REDD+ telah menjadi gagasan yang kuat, sebagian karena janjinya untuk mencapai sejumlah sasaran. Manfaat tambahan yang sering disebutkan mencakup keanekaragaman hayati, konservasi, pengentasan kemiskinan dan tata kelola yang lebih baik, tetapi mobilisasi konstituensi untuk sasaran-sasaran ini arena kebijakan REDD+ tidak seimbang. Bahkan, konstituensi tertentu sudah menanti untuk menentang REDD+ dengan alasan REDD+ akan mengurangi hak dan kepemilikan lahan hutan oleh masyarakat. Beberapa contoh yang jelas dari inisiatif REDD+ yang mendorong hak dan kepemilikan lahan lebih kuat, ditambah perhatian serius terhadap pengamanan, dapat membangun kepercayaan bahwa REDD+ lebih merupakan janji daripada ancaman.

Selain itu, dan konsisten dengan penataan ulang kerangka REDD+ yang dikemukakan di atas, manfaat untuk mempertahankan hutan pada skala lanskap lebih banyak mendapat perhatian. Wacana mengenai keamanan pangan terus memandang hutan sebagai rintangan bagi peningkatan produksi pertanian melalui ekstensifikasi. Karena itu diperlukan upaya yang lebih besar untuk membagikan pengetahuan yang ada dan menghasilkan pengetahuan baru mengenai layanan ekosistem dari hutan demi mendukung produktivitas pertanian. Peran hutan dalam menyangga kepentingan ekonomi dari dampak perubahan iklim – sebuah komponen utama dalam strategi untuk adaptasi – masih tetap kurang dihargai. Karena itu, menunjukkan kontribusi REDD+ bagi produktivitas pertanian dan ketahanan iklim dapat membantu melawan tuduhan yang terus berjalan bahwa perlindungan hutan itu bertentangan dengan pembangunan.

Tabel 18.1 Tindakan prioritas berdasarkan jenis dan tingkat

Tingkat	Pembangunan konstituensi	Dasar-dasar untuk keberhasilan	Tanpa penyesalan
<b>Internasional</b>	Mempercepat kemajuan menuju konsensus mengenai mekanisme pendanaan berbasis kinerja dan tingkat emisi acuan dalam negosiasi UNFCCC (Bab 16)	Memastikan sumber yang ada dan identifikasi sumber baru pendanaan publik untuk REDD+ dan membangun kesempatan investasi sektor swasta.  Mengembangkan indikator kinerja untuk REDD+ Fase 1 (kesiapan) dan 2 (kebijakan) (Bab 13).  Menyelesaikan modalitas MRV untuk menetapkan standar internasional untuk pelaporan dan verifikasi (Bab 14, 15).	Memperbaiki ketersediaan data spasial dan faktor-faktor emisi (Bab 15).
<b>Nasional</b>	Mendukung konstituensi tingkat nasional untuk perubahan transformatif (Bab 5).  Memastikan keabsahan pengambilan keputusan melalui perhatian terhadap proses-proses dan kelembagaan REDD+ (Bab 5, 8).	Memperbaiki kepastian hukum mengenai hak-hak karbon hutan (Bab 8).  Mengisi kesenjangan data dan kapasitas untuk MRV.	Mengejar kebijakan fiskal tanpa penyesalan, misalnya menghilangkan subsidi yang merugikan.  Membangun dialog tingkat kabinet untuk membahas para pemicu deforestasi ekstra sektoral, misalnya pertanian dan pertambangan.  Mengikutsertakan reformasi/klarifikasi penguasaan lahan ke dalam strategi pembangunan nasional (Bab 9).



Tingkat	Pembangunan konstituen	Dasar-dasar untuk keberhasilan	Tanpa penyelesaian
<b>Yurisdiksi</b>	Mendukung proses perencanaan tata guna lahan terpadu dan mengembangkan perangkat untuk mengelola negosiasi timbal balik di antara produksi pangan dan energi, penyediaan layanan ekosistem dan sasaran konservasi (Bab 4).	Memasukkan rancangan percobaan untuk pendanaan berbasis kinerja.	<p>Memperkuat lembaga-lembaga lokal dan penegakan kekuasaan.</p> <p>Berinvestasi dalam pembangunan lembaga untuk analisis spasial, perencanaan dan pengumpulan informasi.</p> <p>Menghasilkan dan membagikan pengetahuan mengenai peran hutan dalam mendukung produktivitas pertanian dan ketahanan iklim.</p> <p>Berinvestasi dalam pembangunan kapasitas untuk komunitas lokal untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan MRV untuk meningkatkan transparansi dan komitmen (Bab 15).</p>
<b>Proyek</b>	Memastikan perhatian yang cukup terhadap kebutuhan lokal untuk mata pencaharian dan informasi.	Memasukkan rancangan percobaan untuk PES.	<p>Meningkatkan koordinasi vertikal dan horizontal di antara berbagai lembaga pemerintah yang relevan dengan implementasi REDD+ (Bab 6).</p> <p>Mengembangkan lembaga perantara untuk akumulasi dan transmisi informasi dari lapangan ke berbagai lembaga tingkat nasional (Bab 6).</p>
<b>Lintas skala</b>	Menata ulang kerangka REDD+ sebagai sebuah sasaran dan bukannya sebagai program kehutanan di semua tingkat.	<p>Memastikan devolusi pengambilan keputusan REDD+ sampai tingkat yang sesuai.</p> <p>Menilai biaya-biaya REDD+ dan siapa yang menanggungnya, dan mengembangkan mekanisme pembagian keuntungan untuk menangani kepentingan yang berbeda (Bab 8).</p> <p>Memasukkan perhatian tentang pengamanan (Bab 17).</p>	<p>Meningkatkan koordinasi vertikal dan horizontal di antara berbagai lembaga pemerintah yang relevan dengan implementasi REDD+ (Bab 6).</p> <p>Mengembangkan lembaga perantara untuk akumulasi dan transmisi informasi dari lapangan ke berbagai lembaga tingkat nasional (Bab 6).</p>

## 18.5.2 Sejumlah tindakan prioritas untuk membangun dasar untuk mencapai keberhasilan

Mempertahankan kaitan dengan PES, tetapi juga kaitan erat dengan sarana lainnya. Ada banyak alasan untuk merasa takut bahwa pelemahan pembayaran atas kinerja sebagai sifat utama REDD+ akan mengurangi keefektifannya, membuatnya tidak berbeda dengan intervensi sektor kehutanan sebelumnya (seperti ICDP) yang keberhasilan terbatas. Jadi, penting sekali untuk merangkaikan berbagai sumber dana – termasuk pasar karbon sukarela, keuangan domestik dan bantuan pembangunan – untuk menjembatani kesenjangan dalam kepatuhan pasar global yang diantisipasi untuk kredit karbon hutan dan untuk mulai mewujudkan pembayaran atas kinerja pada skala internasional/nasional dan nasional/subnasional.

Namun adanya kemungkinan pendanaan yang lebih sedikit dari yang diharapkan, setidaknya dalam jangka pendek, dan meningkatnya harga-harga komoditas yang bersaing untuk lahan yang sama, membuat REDD+ tidak dapat bergantung pada aliran dana dan instrumen PES saja. Mempertahankan tutupan hutan optimal pada tingkat lanskap – dari sudut pandang sasaran mitigasi iklim global dan konservasi keanekaragaman hayati, dan juga sasaran penghidupan lokal yang lebih banyak serta layanan ekosistem – akan memerlukan integrasi yang kokoh atas berbagai instrumen, termasuk perintah dan kendali tradisional, pendekatan penegakan hukum, insentif fiskal dan pengembangan infrastruktur yang lebih cerdas dan perencanaan tata guna lahan.

**Fokus pada kemacetan utama yang menghambat kemajuan.** Jumlah persoalan yang harus diselesaikan agar dapat mencapai hasil REDD+ yang efektif, efisien dan setara dapat melemahkan semangat. Karenanya, penting sekali untuk menargetkan investasi untuk menghilangkan kemacetan utama di tingkat kebijakan dan mengisi kesenjangan-kesenjangan utama dalam hal pengetahuan dan kapasitas yang dibutuhkan untuk implementasi REDD+.

Di tingkat global, para juru runding harus memberikan prioritas pada percepatan kemajuan untuk mekanisme pendanaan dan modalitas implementasi lainnya. Di tingkat nasional, para pendukung REDD+ harus berfokus pada pembangunan konstituensi ke arah perubahan kebijakan transformatif, termasuk penjangkauan bagi sektor bisnis yang sedang maju, yang sampai hari ini relatif terabaikan, dan juga terhadap konstituensi untuk reformasi penguasaan hutan. Investasi berkelanjutan dibutuhkan lintas skala, untuk merangkaikan semua komponen sistem MRV, termasuk mengisi kesenjangan saat ini dalam hal data dan kapasitas.

**Menggeser penekanan relatif lintas skala dan berbagai upaya tingkat yurisdiksional.** Inisiatif REDD+ generasi pertama (dan penelitian terkait)

cenderung berfokus pada proses-proses kebijakan tingkat nasional dan proyek perintisan tingkat lokal, mungkin dengan penekanan berlebihan pada proyek-proyek dan tingkat interaksi suboptimal di antara keduanya. Ke depan, skala yurisdiksional perlu mendapat perhatian yang lebih besar, khususnya sebagai fokus proses perencanaan tata guna lahan yang penting dan ruang di mana transparansi yang lebih baik dan partisipasi publik tetap diinginkan meskipun tanpa kehadiran REDD+. Terlebih lagi, investasi lebih besar dalam berbagai mekanisme untuk memfasilitasi keterkaitan lintas skala juga diperlukan, bukan hanya dalam rancangan kebijakan dan lembaga untuk pembagian manfaat REDD+.

### 18.5.3 Reformasi kebijakan tanpa penyesalan

Ada sejumlah reformasi terkait hutan dan reformasi lainnya yang akan mewakili kebijakan publik yang baik, bahkan bila mereka tidak menghasilkan pengurangan emisi hutan sebagai manfaat tambahan. Selain itu, informasi, lembaga dan kapasitas yang diperlukan untuk REDD+ juga perlu untuk melayani sasaran-sasaran kemasyarakatan lainnya.

**Memperjelas hak penguasaan lahan.** Memperjelas hak ini akan mengarah pada tata guna lahan yang lebih efisien, merangsang investasi untuk meningkatkan produktivitas pertanian dan berkontribusi bagi pembangunan ekonomi. Penyelesaian konflik-konflik mengenai lahan juga akan menyingkirkan suatu sumber utama kekerasan di daerah-daerah pedesaan.

**Menghapuskan subsidi yang merugikan.** Para pelaku deforestasi sering merupakan penerima kredit murah, infrastruktur, pembebasan pajak dan insentif lain yang disediakan oleh negara. Penghapusan subsidi semacam ini akan mengarah ke alokasi sumberdaya yang lebih efisien dan menciptakan ruang fiskal dalam anggaran pemerintah, sambil membangun konstituensi untuk pengelolaan hutan yang lebih baik di kementerian keuangan.

**Memperkuat supremasi hukum.** Mengurangi peluang bagi kejahatan terkait hutan, termasuk korupsi, merupakan cara lain untuk menciptakan ruang fiskal dengan memastikan bahwa rente dari eksploitasi sumberdaya hutan diterima oleh negara. Menghentikan konversi hutan berskala besar yang ilegal melalui penegakan hukum yang ditargetkan juga membantu sasaran konservasi keanekaragaman hayati.

**Meningkatkan ketersediaan data terkait hutan.** Sistem data dan pengelolaan informasi yang lebih baik penting untuk perencanaan yang terinformasi, pemberian dan pemantauan izin dan tugas pengelolaan hutan lainnya.

**Memperkuat kapasitas kelembagaan.** Kompetensi dalam fungsi-fungsi seperti pengelolaan keuangan yang transparan, perencanaan tata guna lahan inklusif

dan koordinasi lintas sektor dan tingkat diperlukan untuk perencanaan dan implementasi sebagian besar kegiatan pembangunan di semua tingkat.

**Memperbaiki tata kelola hutan.** Perbaiki tata kelola hutan secara lebih umum – termasuk transparansi, proses pengambilan keputusan inklusif dan mekanisme akuntabilitas – membantu memberdayakan konstituensi untuk kepentingan publik. Perbaiki semacam itu juga menyediakan saran untuk melindungi hak-hak dan penghidupan masyarakat hutan yang mungkin terancam oleh agen-agen konversi hutan dari luar.

## 18.6 Pikiran penutup

### 18.6.1 Ciri-ciri utama REDD+ yang harus dilindungi

Sementara gagasan mengenai REDD+ terus berubah cepat, dan ekspresi konkretnya beragam, ada manfaatnya untuk berhenti sejenak merenungkan unsur-unsur utama yang menjadikan REDD+ layak untuk dikejar dan apa saja kemungkinan risikonya. Pertama, tentu saja, adalah sasaran yang dideskripsikan oleh namanya, mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan. Bukti yang terus bertambah bahwa planet Bumi sedang menuju perubahan iklim yang secara potensial membawa bencana menjadikan pengejaran sasaran ini sebagai sebuah keterdesakan moral.

Berikutnya adalah keterkaitan REDD+ dengan perubahan transformatif. Mencapai tujuan REDD+ bukanlah menjalani bisnis seperti biasa dalam kerja sama kehutanan internasional: intervensi teknis sedikit demi sedikit, dari penebangan dengan dampak tereduksi sampai kompor masak yang lebih baik. Sebaliknya, REDD+ mengharuskan pergeseran transformatif pada ekonomi politik hutan, menantang perusakan hutan untuk keuntungan kepentingan kelompok terbatas dengan mengorbankan kepentingan publik yang lebih luas dan komunitas hutan. REDD+ adalah menyangkut pengubahan ekonomi hutan melalui insentif baru untuk melestarikan layanan ekosistem yang penting secara global dan juga mengenai mengubah politik hutan dengan mengakui hak-hak dan norma-norma baru dalam pengambilan keputusan.

Karena itu, ciri-ciri REDD+ yang membedakannya dari berbagai upaya di masa lalu untuk mengubah tata kelola dan pengelolaan hutan adalah penting. Salah satunya adalah keterkaitan dengan kinerja: menggeser fokus dari asupan dan keluaran menjadi keluaran dan hasil adalah penting untuk keefektifan REDD+ dan keabsahannya. Hal lainnya adalah implementasinya pada skala nasional dan yurisdiksional. Bagaimana pun inovatifnya atau taat-pada-standarnya, bahkan jika ratusan proyek perintisan ditambahkan, tidak mungkin akan menghasilkan perubahan transformatif bila tidak ada kebijakan tingkat nasional dan pengembangan kelembagaan dan perbaikan dalam perencanaan tata guna lahan subnasional.

## 18.6.2 Berbagai risiko REDD+ dan kerugiannya

Ketika Studi Komparatif Global REDD+ digagas, ada asumsi umum bahwa REDD+ diperkirakan akan cepat meluncur. Bagi para pembela masyarakat hutan, memulai REDD+ dengan cepat adalah menakutkan, karena kekhawatiran bahwa program apa pun untuk menjadikan hutan lebih bernilai akan menjadikan keadaan masyarakat hutan lebih buruk, mengingat kondisi tata kelola umumnya di berbagai negara berhutan.

Bagi masyarakat hutan, REDD+ yang berlangsung lebih lambat dalam beberapa sisi merupakan hal yang baik, karena menyediakan lebih banyak waktu agar suara mereka diikutsertakan dalam proses kebijakan REDD+ di semua tingkat dan lebih banyak perhatian terhadap hak-hak mereka, isu-isu mata pencaharian dan pengamanan yang penting bagi mereka. Pada waktu yang sama, berbagai masalah yang diantisipasi oleh beberapa orang mungkin merupakan “masalah yang baik yang terjadi”, karena bila masalah-masalah ini timbul, setidaknya akan mengindikasikan bahwa REDD+ mewujudkan realitas di lapangan, dana REDD+ mengalir dan kebijakan REDD+ mulai menantang kepentingan-kepentingan tertentu.

Bila REDD+ tidak mendapatkan perhatian, kita tidak perlu khawatir tentang risikonya. Namun risikonya menjadi lebih besar bila REDD+ sebagai sebuah visi gagal bersaing dengan bisnis seperti biasa. Berbagai manfaat lokal dari mempertahankan hutan begitu penting: rata-rata, rumah tangga yang berlokasi di dalam dan sekeliling hutan mendapatkan lebih dari seperlima pendapatan mereka dari sumberdaya hutan, menurut temuan oleh *Poverty and Environment Network* (PEN) CIFOR.<sup>1</sup> Karena itu, akan ironis, bahkan tragis, bila penggunaan lahan yang relatif jinak berasal REDD+ (dari segi dampak sosial dan lingkungan hidup) kemudian kalah dengan konversi hutan – dan sering disertai pencabutan hak milik masyarakat – yang terkait dengan agribisnis skala komersial dan pertambangan karena REDD+ dipandang sebagai terlalu berisiko.

## 18.6.3 Berbagai alasan untuk bersikap optimis

Serangkaian masalah yang dihadapi oleh inisiatif REDD+ generasi pertama dapat menjadikan penafsiran yang melemahkan semangat. Namun adanya berbagai perubahan dalam konteks yang lebih luas, dan berbagai pelajaran keras yang ditimba dari pengalaman awal, potensi REDD+ terus memukau imajinasi dan menarik investasi berkesinambungan di semua tingkat karena fakta-fakta bahwa: i) ada konsensus luas bahwa tidak akan mungkin mempertahankan target pemanasan global di bawah 2°C tanpa upaya serempak untuk mengurangi emisi dari perubahan tata guna lahan; ii) para

<sup>1</sup> <http://www.cifor.org/pen>.

perunding UNFCCC terus bergerak, meskipun lambat, menuju kesepakatan mengenai pendanaan, pengamanan dan REL/MRV, dan komitmen pendanaan dari para donor bilateral dan multilateral belum memperlihatkan tanda-tanda akan berkurang; iii) pemerintah nasional dan konstituensi yang mendukung REDD+ terus mengembangkan berbagai kebijakan dan strategi REDD+, dalam banyak kasus dengan dukungan eksplisit dari para kepala negara, iv) para pelaku subnasional (misalnya, mereka yang terkait dengan Satuan Tugas Iklim dan Hutan Pemerintah) telah muncul untuk melengkapi ratusan inisiatif tingkat proyek.

Selain itu, beberapa kemajuan positif baru-baru ini dan secara prospektif dapat dijadikan alasan bahwa REDD+ akan berguna, apa pun yang terjadi pada REDD+ sebagai sebuah mekanisme global, strategi nasional atau kumpulan proyek-proyek lokal. Kemajuan positif ini mencakup kesadaran global yang lebih besar mengenai pentingnya hutan dalam perlindungan iklim, meningkatnya transparansi informasi terkait hutan dan pengambilan keputusan di sejumlah negara dan perhatian yang baru terhadap isu-isu penguasaan hutan. REDD+ sebagai sebuah sasaran yang layak masih sangat hidup.