

Model-model partisipasi dalam forum multipemangku kepentingan

Temuan dari sebuah tinjauan sintesis realis

Juan Pablo Sarmiento Barletti dan Anne M. Larson

Pesan-pesan kunci

- Forum multipemangku kepentingan (multi-stakeholder forums/MSFs) menerima perhatian yang luas karena meningkatnya desakan untuk mengatasi perubahan iklim dan mengubah arah pembangunan.
- Tinjauan sistematis (systematic reviews) terlalu menyederhanakan pengaturan sosial yang kompleks dengan mengabaikan konteks dan proses, yang keduanya merupakan kunci sukses MSFs. Metode tinjauan sintesis realis (Realist Synthesis Review/RSR) mengatasi kelemahan ini dan menjelaskan mengapa inisiatif-inisiatif ini berhasil atau gagal.
- Metode RSR menghasilkan ekstraksi dari empat model utama yang digunakan untuk mendorong pemanfaatan lahan berkelanjutan melalui MSFs: proses-proses keberlanjutan, penghidupan, partisipasi dan multitingkat.
- Temuan mengungkap perlunya untuk bergeser dari melihat konteks sebagai suatu hambatan yang harus ditekan agar inisiatif dapat lebih berhasil, menjadi berpikir bagaimana untuk merancang inisiatif yang merespon konteks tersebut.

Pengantar

Infobrief ini menyajikan beberapa pembelajaran dari suatu tinjauan sintesis realis (*Realist Synthesis Review/RSR*) dari sejumlah literatur ilmiah tentang forum multipemangku kepentingan (*multi-stakeholder forums/MSFs*) subnasional yang dibentuk untuk mengatasi tantangan pemanfaatan lahan dan perubahan pemanfaatan lahan (Sarmiento Barletti dkk. 2020). MSFs dirancang sebagai suatu proses-proses interaktif yang sengaja diselenggarakan untuk mempertemukan berbagai pemangku kepentingan untuk berpartisipasi dalam dialog, pembuatan dan/atau implementasi keputusan untuk mengatasi suatu masalah bersama atau untuk mencapai sebuah tujuan bersama. *Platform* partisipatif ini telah mendapat perhatian baru dari para pembuat kebijakan serta para praktisi pembangunan dan konservasi mengingat desakan untuk mengatasi perubahan iklim dan untuk bergeser ke pembangunan rendah emisi. Infobrief ini bertujuan untuk menginformasikan mereka yang merancang dan mengimplementasikan MSFs, juga berbagai donor dan organisasi yang mendanai MSFs. Mengingat pendekatan partisipatif untuk konservasi dan pembangunan bukan merupakan hal yang baru, terdapat banyak hal yang bisa dipelajari dari pengalaman sebelumnya.

Mengikuti metode RSR (lihat Nilsson dkk. 2016; McLain dkk. 2017), studi ini mempelajari 984 artikel awal dan mencermati bagaimana konteks berpengaruh pada keluaran MSFs (lihat Sarmiento

Barletti dkk. 2018 untuk protokol penelitian). Ini berfokus pada forum-forum subnasional yang mengikutsertakan setidaknya satu partisipan pemerintah dan satu partisipan nonpemerintah. Terdapat kesepakatan luas bahwa 'konteks itu penting' dalam inisiatif-inisiatif konservasi dan pembangunan, dan kepentingan sentralnya diakui lintas disiplin, sektor dan tingkat (Weyrauch dkk. 2016). Walaupun demikian, terdapat kebutuhan yang besar untuk meningkatkan pemahaman kita tentang bagaimana hal ini penting dan bagaimana cara terbaik melibatkannya untuk merancang dan mengimplementasikan inisiatif-inisiatif yang lebih sukses.

Infobrief ini berfokus pada dua aspek tinjauan: penggunaan metode RSR dan pembelajaran dalam hal konteks. Sebuah Infobrief pelengkap menyajikan temuan-temuan ini dalam hal pelibatan pemangku kepentingan (Larson dan Sarmiento Barletti 2020).

Apakah kita sedang belajar atau membungkus ulang?

Keterarikan baru pada MSFs menunjukkan kesadaran bahwa permasalahan lingkungan hidup tidak dapat diatasi tanpa pelibatan para aktor yang menentukan praktik-praktik pemanfaatan lahan di lapangan yang efektif (Sarmiento Barletti dan Larson 2019). Namun demikian, ini juga menyerukan refleksi di antara mereka

yang mempromosikan dan mendanai MSFs agar mempelajari pembelajaran dari beberapa dekade penelitian dan implementasi pembangunan partisipatif. Pertanyaan utama dalam perdebatan ini adalah apakah proses-proses partisipatif dapat mengubah hubungan kekuasaan yang tidak setara antara pemangku kepentingan yang melekat pada konservasi dan pembangunan. Walaupun terdapat banyak optimisme tentang bagaimana MSFs dapat mengatasi ketidaksetaraan untuk menghasilkan keluaran yang berkesetaraan dan efektif (Faysee 2006; Hemmati 2002), beberapa mengklaim bahwa partisipasi yang umum tidak dapat mewujudkan ini, dan bahkan dapat memperkuat struktur ketidaksetaraan antara partisipan MSF (Cooke dan Kothari 2001; Larson dkk. 2018).

Banyak inisiatif yang melanjutkan dengan teori-teori dan praktik pembangunan yang menggambarkan konteks sebagai penghambat secara ekonomi untuk bagian dari dunia yang lebih miskin dalam mencapai kemajuan yang efektif dan efisien (Ferguson 1990; Escobar 1995). Konteks-konteks lokal telah sering diposisikan sebagai sesuatu untuk diabaikan atau untuk diatasi, dan bukan sebagai suatu proses sosial dan politik yang harus dipahami dengan lebih baik untuk mewujudkan inisiatif-inisiatif yang berketahanan dan berkesetaraan. Seperti baru-baru ini dinyatakan oleh Badan PBB untuk Program Pembangunan (UNDP), "pembangunan telah cenderung berfokus pada bantuan teknis saja daripada berfokus pada lingkungan yang dapat mendukung atau menghambat pada suatu negara atau sektor atau lintas sektor. Akibatnya, banyak program-program pembangunan yang kuat secara teknis gagal mencapai dampak yang dimaksudkan" (UNDP 2012: vi). Membahas relasi kekuasaan membutuhkan pemahaman yang jelas tentang faktor-faktor (antara lain) sosial-budaya, ekonomi dan politik yang membentuk relasi kekuasaan ini pada suatu ruang tertentu.

Terlepas dari itu, potensi transformasional dari kolaborasi untuk menyelesaikan permasalahan masih dianggap kuat. Dan walaupun sebuah transisi menuju model multipemangku kepentingan yang substantif layak dihargai, banyak inisiatif partisipatif masa lalu yang setidaknya sebagian merupakan 'latihan mencentang kotak' untuk memenuhi persyaratan legal atau donor. Keputusan terlegitimasi lainnya telah dibuat dan yang lainnya hilang dalam konteks tempat mereka diperkenalkan. Mengenali bahwa 'konteks itu penting' dalam inisiatif-inisiatif konservasi dan pembangunan, kami berupaya untuk memahami bagaimana ini berpengaruh pada MSFs agar dapat menarik pembelajaran untuk forum-forum yang lebih berketahanan terhadap konteks.

Metode: Apa yang dimaksud dengan tinjauan sintesis?

Pada awalnya kami merencanakan sebuah tinjauan sistematis, mengikuti metode yang diterapkan oleh Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR) pada bidang-bidang yang terkait dengan lahan, hutan dan pembangunan.¹ Tinjauan sistematis menonjol sebagai suatu keluaran yang berbasis bukti untuk menginformasikan pembuatan

kebijakan. Metode ini mengikuti suatu pencarian dan analisis sistematis yang berfokus pada jawaban 'ya' atau 'tidak' dari suatu pertanyaan penelitian. Model ini, awalnya dikembangkan untuk ilmu-ilmu kedokteran, kemudian diperkenalkan ke dalam ilmu-ilmu alam dan baru-baru ini diperluas ke dalam studi-studi pembangunan.

Namun demikian, tinjauan sistematis cenderung menghasilkan penjelasan tentang apakah inisiatif berhasil atau tidak, kehilangan 'mengapa' suatu konteks berkontribusi pada situasi tersebut (Boaz dkk. 2002; Hagen-Zanker dkk. 2012). Ini merupakan kelemahan yang besar mengingat pentingnya konteks dalam inisiatif-inisiatif konservasi dan pembangunan yang tadi disebutkan. Dalam bidang ilmu-ilmu sosial yang kompleks, pertanyaan dan jawaban ya/tidak kurang memberikan wawasan. Mengingat minat kita untuk memahami bagaimana konteks berpengaruh pada MSFs, dan bagaimana untuk merancang dan mengimplementasikan inisiatif-inisiatif yang responsif terhadap konteks, maka sebagai gantinya dipilih metode RSR.

RSRs memungkinkan untuk analisis sistematis dan komparatif tentang bagaimana konteks yang berbeda dapat berpengaruh pada hasil dari inisiatif, memberikan wawasan ke dalam transisi dari teori (rancangan) ke praktik (Pawson 2013). RSRs masih mengikuti satu pertanyaan penelitian dan suatu pencarian sistematis namun menekankan pada pemahaman 'mengapa'. Ini dilakukan dengan mensistemasi teori-teori program (bagaimana sebuah inisiatif seharusnya bekerja) dan mekanisme (bagaimana untuk mencoba mengubah sesuatu) sebelum melaksanakan penelitian tambahan untuk memahami bagaimana konteks dari masing-masing studi kasus berpengaruh pada mekanisme tersebut. Metode RSR kemudian mengelompokkan kasus-kasus berdasarkan teori program dan mekanisme mereka, dan menjelaskan faktor-faktor kontekstual kunci yang paling mungkin berdampak pada masing-masing teori program (Pawson and Tilley 1997).²

Tidak pelak lagi, ulasan tersebut menyederhanakan interaksi yang tidak beraturan dan kompleks untuk tujuan analitis. Dua keputusan dibuat untuk mengatasi kompleksitas ini. Pertama, sebagai pengganti dari menggunakan daftar faktor-faktor kontekstual yang ada, ini diekstrak dari bukti-bukti yang tersedia untuk kasus-kasus tersebut. Kasus yang memiliki data kontekstual diprioritaskan dalam pemilihan (Tabel 1), dan faktor-faktor kontekstual yang diperoleh dari analisis disintesis ke dalam 18 faktor (Tabel 2). Ini diperoleh dari bukti yang paling umum disediakan, dan beberapa yang sudah sangat jelas, seperti faktor-faktor biosik, tidak dijumpai. Kedua, untuk menghindari penyederhanaan yang berlebihan, kasus-kasus tidak direduksi menjadi satu teori program tetapi menjadi dua yang paling relevan.

Temuan: model-model partisipasi dalam MSFs

Tinjauan ini mengidentifikasi empat teori program, dengan masing-masing prioritas, mekanisme dan hasil yang diharapkan. Teori

1 <https://www.cifor.org/keyword/systematic-reviews/>

2 Lihat protokol penelitian (Sarmiento Barletti dkk. 2018) untuk penjelasan terperinci tentang prosedur, termasuk proses pemilihan 19 studi kasus dari 984 artikel awal.

Tabel 1. Studi kasus (rangkuman umum)

| Kasus | Judul Singkat | Referensi | Model | Inisiator | Pemangku Kepentingan yang Berpartisipasi |
|---|--------------------------|----------------------------|---|--------------------|--|
| 1. Pengelolaan Hutan Bersama (<i>Joint Forest Management / JFM</i>) di Gadabanikilo, India | 1/ JFM Gadabanikilo | Nayak dan Berkes 2008 | Keberlanjutan & Penghidupan (pembangunan) | Pemerintah | Masyarakat, pemerintah |
| 2. Pengelolaan Hutan Bersama di Uttaranchal, India | 2/ JFM Uttaranchal | Mohanty 2004 | Keberlanjutan & Penghidupan (pembangunan) | Pemerintah | Masyarakat, Pemerintah |
| 3. Perencanaan Pengelolaan Hutan Bersama (<i>Joint Forest Planning Management/JFPM</i>) di Karnataka, India | 3/JFPM Karnataka | Martin dan Lemon 2001 | Keberlanjutan & Penghidupan (pembangunan) | Pemerintah & Donor | Masyarakat, pemerintah, LSM |
| 4. Pengelolaan Hutan Bersama di Karnataka, India | 4/JFM Karnataka | Martin dan Lemon 2001 | Keberlanjutan & Penghidupan (pembangunan) | Pemerintah | Masyarakat, pemerintah, LSM |
| 5. Program Hutan Kemasyarakatan (<i>Community Forest Program/CFP</i>), Nepal | 5/CFP Nepal | McDougall dkk. 2013 | Keberlanjutan & Partisipasi | Pemerintah | Masyarakat, pemerintah, LSM |
| 6. Ruang Hijau Perkotaan Bangkok, Thailand | 6/Hijau Bangkok | Stringer dkk. 2006 | Keberlanjutan & Partisipasi | LSM | Masyarakat, pemerintah, LSM |
| 7. Hutan Model (<i>Model Forest/MF</i>) Campo-Ma'an, Kamerun | 7/MF Campo-Ma'an | Jum dkk. 2007 | Keberlanjutan & Partisipasi | LSM & donor | Masyarakat, pemerintah, LSM |
| 8. Hutan Model Dja et Mpomo, Kamerun | 8/MF Dja et Mpomo | Jum dkk. 2007 | Keberlanjutan & Partisipasi | LSM | Masyarakat, pemerintah, LSM |
| 9. Proyek Pembangunan Berkelanjutan Cagar Alam Juma, Brazil | 9/ REDD+ Juma | Gebara 2013 | Penghidupan (pembangunan) & Koordinasi Multitingkat | LSM & swasta | Masyarakat, pemerintah, LSM, swasta |
| 10. Proyek REDD+ Oddar Meanchey, Kamboja | 10/ REDD+ Oddar Meanchey | Pasgaard 2015 | Penghidupan (pembangunan) & Koordinasi Multitingkat | LSM & donor | Masyarakat, pemerintah, LSM, swasta |
| 11. Hutan Nasional Danau Finger, Amerika Serikat | 11/Danau Finger | Twarkins dkk. 2001 | Partisipasi | Pemerintah | Masyarakat, pemerintah |
| 12. Komite Koordinasi Hutan Kabupaten (<i>District Forest Coordination Committees/DFCC</i>), Nepal | 12/DFCC Nepal | Rana dkk. 2009 | Partisipasi | Pemerintah | Masyarakat, pemerintah |
| 13. Kawasan Lindung Hin Nam No, Laos | 13/Hin Nam No | de Koning dkk. 2017 | Partisipasi & Koordinasi Multitingkat | Pemerintah & donor | Masyarakat, pemerintah |
| 14. Hutan Model Vilhelmina, Swedia | 14/MF Vilhelmina | Klenk dkk. 2013 | Partisipasi & Koordinasi Multitingkat | LSM | Masyarakat, pemerintah, LSM, swasta |
| 15. Nusa Tenggara Barat, Indonesia | 15/Nusa Tenggara Barat | Butler dkk. 2016 | Partisipasi & Koordinasi Multitingkat | LSM | Masyarakat, pemerintah, LSM |
| 16. Taman Negara Pulau Cardoso State, Brazil | 16/Pulau Cardoso | Sessin-Dilascio dkk., 2015 | Penghidupan (pembangunan) & Partisipasi | Pemerintah | Masyarakat, pemerintah |
| 17. Hutan Model Prince Albert, Kanada | 17/MF Prince Albert | Klenk dkk. 2013 | Partisipasi & Koordinasi Multitingkat | LSM | Masyarakat, pemerintah, LSM, swasta |
| 18. Forum Regional Kupu-Kupu Monarch, Meksiko | 18/Kupu-Kupu Monarch | Brenner dan Job 2012 | Penghidupan (pembangunan) & Koordinasi Multitingkat | Pemerintah | Masyarakat, pemerintah, LSM, swasta |
| 19. Hutan Model Manitoba, Kanada | 19/MF Manitoba | Parkins dkk. 2016 | Partisipasi & Koordinasi Multitingkat | LSM | Masyarakat, pemerintah, LSM |

Tabel 2. Faktor-faktor kontekstual yang disintesis

| | |
|--|---|
| <i>Kemiskinan ekonomi</i> | Pengakuan pemerintah atas hak dan/atau interes dalam partisipasi masyarakat setempat |
| <i>Penegakan hukum dan peraturan terkait pemanfaatan lahan dan perubahan pemanfaatan lahan</i> | <i>Sejarah dan pengalaman proyek/inisiatif pembangunan</i> |
| Keberadaan lembaga informal dan/atau adat terkait dengan pengelolaan/pemanfaatan sumber daya | Masyarakat adat/lokal tidak mempercayai kelompok dan organisasi lain |
| Ketergantungan terhadap hutan | Kepentingan lokal/regional/nasional dalam konservasi dan pengawetan |
| Ketidaksetaraan gender terkait akses pada partisipasi dan/atau sumber daya | <i>Sensitivitas politik dan sosial seputar isu-isu konservasi</i> |
| Komitmen pemerintah untuk kolaborasi multisektor | Ketidaksetaraan kekuasaan antara aktor-aktor pemanfaatan lahan dan perubahan pemanfaatan lahan |
| <i>Komitmen pemerintah untuk desentralisasi dan devolusi pembuatan keputusan kepada pemerintah subnasional</i> | Kelompok-kelompok yang kuat jelas berpengaruh pada proses dan/atau hasil MSF |
| Kendali pemerintah terkait pembuatan keputusan | Ketidakpastian tenurial dan lemahnya pengakuan hak atas lahan dan sumber daya untuk Masyarakat Adat/Lokal |
| <i>Agenda pembangunan pemerintah menekankan pada ekstraksi sumber daya alam</i> | Waktu, kapasitas dan pendanaan yang tersedia untuk program |

Catatan: Faktor-faktor yang dicetak miring tidak termasuk dalam empat teratas untuk teori program manapun dan oleh karenanya tidak disebutkan dalam teks. Ini tidak berarti bahwa mereka tidak penting.

program mewakili model-model yang berbeda, dengan prioritas dan asumsi masing-masing, untuk mendorong pemanfaatan lahan berkelanjutan melalui pendekatan partisipatif. Peran yang dimasukkan untuk MSF bervariasi pada masing-masing model, namun semuanya bertujuan untuk mendapatkan 'dukungan' lokal dengan menerapkan mekanisme utama yang berbeda: keberlanjutan, penghidupan (yaitu pembangunan), partisipasi dan koordinasi multitingkat. Analisis berfokus pada empat faktor kontekstual di bawah masing-masing model berdasarkan frekuensi kemunculan mereka, dan karenanya, tingkat kepentingan dan pengaruh mereka pada hasil yang diharapkan (Tabel 3). Walaupun faktor-faktor kontekstual tidak disajikan berdasarkan urutan seberapa sering kemunculan mereka dalam tinjauan, jumlah masing-masing studi kasus yang muncul merupakan indikasi dari nilai penting relatif mereka.

Keberlanjutan

Delapan kasus³ menggunakan pendekatan yang mengusulkan untuk meningkatkan keberlanjutan dan inklusi sosial dengan melibatkan masyarakat lokal dalam pembuatan keputusan atau badan-badan pengelolaan yang mengupayakan pemanfaatan secara lebih berkelanjutan. Inisiatif ini memandang keberlanjutan sebagai hal yang baik di dalam dan dari dirinya sendiri yang akan didukung oleh masyarakat lokal ketika mereka berpartisipasi dalam MSF. Dua faktor kontekstual untuk model ini terkait dengan aktor-aktor yang terlibat (siapa yang biasanya berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dan mengapa, serta lembaga-lembaga lokal), sementara dua yang lain terkait tata kelola (seberapa kuat kontrol pemerintah terkait partisipasi, dan apakah pemerintah memang ingin mewujudkannya).

Metode adaptif dan komitmen yang kuat adalah kunci untuk mengatasi faktor yang pertama: *ketidaksetaraan gender terkait akses pada partisipasi dan/atau sumber daya* (5/CFP Nepal, 6/Hijau Bangkok, 7/MF Campo-Ma'an, 8/MF Dja et Mpomo). Pada beberapa kasus, perempuan diundang untuk berpartisipasi, namun apabila tidak ada cukup komitmen terkait waktu dan sumber daya atau jika metode tidak tepat, maka hasil tidak tercapai (1/JFM Gadabanikilo, 2/JFM Uttaranchal, 3/JFPM Karnataka). Ketika faktor kedua – *keberadaan lembaga informal dan/atau adat*, seperti untuk pemanfaatan dan pengelolaan hutan – diabaikan, atau diganti dengan yang baru, kerentanan meningkat bagi kelompok-kelompok marjinal (2/JFM Uttaranchal, 3/JFPM Karnataka). Lembaga informal dan adat yang sudah ada sering kali memiliki efek yang bermanfaat sekaligus membatasi pada tujuan-tujuan MSF, dan ini harus dipahami terlebih dulu sebelum lembaga tersebut ditransformasi dan/atau diganti atau diperkuat. Beberapa kasus memberikan contoh yang jelas untuk faktor ketiga: *kendali pemerintah terkait pembuatan keputusan*. Kasus Pengelolaan Hutan Bersama dan Komite Hutan Desa menunjukkan kendali pemerintah untuk pembuatan keputusan di beberapa tempat yang berbeda di India; mereka menyoroti permasalahan Departemen Kehutanan sebagai badan pelaksana yang memegang kontrol keputusan, terlepas dari tujuan-tujuan inklusi (1/JFM Gadabanikilo, 2/JFM Uttaranchal, 3/JFPM Karnataka, 4/JFM Karnataka). Terakhir, sementara beberapa kasus menunjukkan kegagalan implementasi pada tingkat subnasional, kasus-kasus lain menunjukkan apa yang terjadi ketika faktor keempat – *pengakuan pemerintah atas hak atas dan/atau interes dalam partisipasi masyarakat lokal* – hadir di sana. Pada satu kasus, masyarakat lokal menggunakan MSF untuk menantang aktor-aktor yang lebih kuat (5/CFP Nepal). Kasus lain secara terbuka mengakui perbedaan kekuasaan dan menggunakan pelibatan strategis untuk membangun kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat (6/Hijau Bangkok). Pada kasus lainnya, komitmen terhadap proses (dialog, inovasi) dan partisipasi perempuan mendorong mobilisasi yang lebih besar dan suara yang lebih kuat bagi perempuan (7/MF Campo-Ma'an).

3 1/JFM Gadabanikilo, 2/JFM Uttaranchal, 3/JFPM Karnataka, 4/JFM Karnataka, 5/CFP Nepal, 6/Hijau Bangkok, 7/MF Campo-Ma'an, 8/MF Dja et Mpomo

Tabel 3. Model-model untuk partisipasi

| Model | Mekanisme | Hasil yang diharapkan | Faktor-faktor kontekstual kunci |
|--|---|---|--|
| Keberlanjutan – berupaya untuk mengintegrasikan tujuan-tujuan perubahan pemanfaatan lahan, penghidupan, dan inklusi sosial yang berkelanjutan. | Melibatkan masyarakat lokal dalam inisiatif keberlanjutan untuk memotivasi mereka agar mengadopsi praktik-praktik yang diusulkan. | Pemanfaatan lahan berkelanjutan yang lebih baik, mengurangi kerentanan masyarakat lokal, dan memperkuat partisipasi mereka dalam pembuatan keputusan. | <ul style="list-style-type: none"> • Ketidaksetaraan gender terkait akses pada partisipasi dan/atau sumber daya • Keberadaan lembaga informal dan/atau adat terkait dengan pengelolaan/pemanfaatan sumber daya • Kendali pemerintah terkait pembuatan keputusan • Pengakuan pemerintah atas hak dan/atau interes dalam partisipasi masyarakat setempat |
| Penghidupan (yaitu pembangunan) – mengupayakan perubahan dengan mengintegrasikan pemanfaatan lahan berkelanjutan dan tujuan-tujuan pembangunan. | Menghasilkan keluaran ekonomi melalui perlindungan dan/atau regenerasi hutan, dan mendistribusikan keluaran di antara pemangku kepentingan lokal untuk menyediakan manfaat pembangunan. | Pendapatan atau manfaat dari pemanfaatan lahan yang baru melebihi pendapatan yang hilang yang dialami pemangku kepentingan lokal dari praktik-praktik sebelumnya. Ini memotivasi mereka untuk melaksanakan inisiatif. | <ul style="list-style-type: none"> • Ketidakpastian tenurial dan lemahnya pengakuan hak atas lahan dan sumber daya untuk masyarakat adat/lokal • Kelompok-kelompok yang kuat jelas berpengaruh pada proses dan/atau hasil MSF • Ketergantungan terhadap hutan • Pengakuan pemerintah atas hak dan/atau interes dalam partisipasi masyarakat setempat |
| Partisipasi – mengupayakan perubahan dengan memberikan kendali yang lebih besar atas sumber daya alam kepada masyarakat melalui kelembagaan lokal, yang terintegrasi dengan pemerintah dan diformalkan. | Memberikan masyarakat lokal kontrol yang lebih besar atas sumber daya mereka melalui pengelolaan bersama dan pembelajaran bersama dan/atau usaha peningkatan kapasitas. | Pemanfaatan lahan lebih berkelanjutan yang secara ekonomi bermanfaat bagi penduduk lokal, dan akan mengurangi kerentanan. | <ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat adat/lokal tidak mempercayai kelompok dan organisasi lain • Waktu, kapasitas dan pendanaan yang tersedia untuk program • Ketidaksetaraan kekuasaan antara aktor-aktor pemanfaatan lahan dan perubahan pemanfaatan lahan (LULUC) • Pengakuan pemerintah atas hak dan/atau interes dalam partisipasi masyarakat setempat |
| Multitingkat – mengupayakan perubahan melalui inisiatif-inisiatif lintas skala yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan dan lembaga pemerintah, dari beragam sektor dan tingkat. | Memperkuat modal sosial melalui pembuatan keputusan kolaboratif dan koordinasi multitingkat. | Proses partisipasi yang lebih transparan dan legal dengan kepemilikan lokal yang lebih besar atas inisiatif tersebut. | <ul style="list-style-type: none"> • Kendali pemerintah terkait pembuatan keputusan • Ketidaksetaraan kekuasaan antara aktor-aktor pemanfaatan lahan dan perubahan pemanfaatan lahan (LULUC) • Komitmen pemerintah untuk kolaborasi multisektor • Kepentingan lokal/regional/nasional dalam konservasi dan pengawetan |

Penghidupan (yaitu pembangunan)

Delapan kasus⁴ di bawah model ini menyertakan suatu mekanisme yang bertujuan untuk menciptakan pendapatan atau manfaat baru dari pemanfaatan lahan yang lebih berkelanjutan, melebihi kerugian ekonomi yang dialami para pemangku kepentingan lokal. Model ini juga mengusulkan bahwa partisipasi dalam pembuatan keputusan yang relevan akan memotivasi pemangku kepentingan untuk mengubah praktik-praktik mereka. Seperti halnya dalam model berkelanjutan, dua dari faktor kontekstual adalah terkait tata kelola (kepentingan pemerintah dalam partisipasi inklusif dan dalam memastikan hak-hak masyarakat atas lahan dan sumber daya) sementara dua yang lain terkait dengan aktor-aktor yang terlibat (ketidaksetaraan kekuasaan di antara partisipan MSF dan seberapa besar masyarakat bergantung pada hutan).

Faktor yang pertama – *kepentingan pemerintah dalam partisipasi masyarakat lokal* – adalah penting mengingat komitmen dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi diperlukan untuk memastikan bahwa hak-hak partisipasi diimplementasikan pada tingkat yang lebih

rendah (1/JFM Gadabanikilo, 2/JFM Uttaranchal, 3/JFPM Karnataka). Faktor yang kedua – *ketidakpastian tenurial dan lemahnya pengakuan hak atas lahan dan sumber daya* – membatasi kemampuan masyarakat setempat untuk memperoleh manfaat dari alternatif ekonomi yang baru. Pada beberapa kasus (1/JFM Gadabanikilo, 2/JFM Uttaranchal dan 3/JFPM Karnataka), hak pemanfaatan wilayah dirampas dengan mudahnya, dan walaupun beberapa dapat memanfaatkan wilayah baru, ini dikendalikan oleh pemerintah. Hanya orang-orang tertentu yang dapat berpartisipasi pada inisiatif baru, sebagian berdasarkan pada hak-hak tenurial lahan, seperti di *ejidos* Meksiko (18/Kupu-Kupu Monarch). Model ini juga menunjukkan bahwa penguasaan oleh elite (*elite capture*) merupakan risiko ketika hak-hak tenurial tidak pasti. Ini terkait dengan faktor ketiga: *kelompok-kelompok yang kuat berpengaruh dalam proses atau hasil*. Kelompok-kelompok ini terkadang termasuk pemerintah atau elite lokal; proyek sering dirancang dan diimplementasikan seluruhnya secara dari atas ke bawah (*top-down*) (9/REDD+ Juma, 10/REDD+ Oddar Meanchey). *Ketergantungan terhadap hutan*, faktor yang keempat, adalah penting pada semua kasus. Di bawah model ini (dan yang lainnya), hutan sering kurang diperhitungkan untuk perlindungan atau konservasi. Jika kegiatan ekonomi alternatif tidak mengkompensasi kerugiannya, penghidupan dan keamanan pangan bagi mereka yang paling bergantung pada hutan untuk pendapatannya atau sumber daya akan terancam.

4 1/JFM Gadabanikilo, 2/JFM Uttaranchal, 3/JFPM Karnataka, 4/JFM Karnataka, 9/REDD+ Juma, 10/REDD+ Oddar Meanchey, 16/Pulau Cardoso, 18/Kupu-Kupu Monarch.

Partisipasi

Sebelas kasus⁵ di bawah model ini menerapkan suatu mekanisme yang memberikan masyarakat lokal kontrol yang lebih besar atas sumber daya mereka melalui pengelolaan bersama, pembelajaran bersama, dan/atau usaha-usaha peningkatan kapasitas. Tiga faktor kontekstual yang paling sesuai untuk model ini adalah terkait dengan aktor-aktor yang terlibat – ketidaksetaraan kekuasaan antara para pemangku kepentingan, apakah yang paling tidak berkuasa mempercayai yang lebih berkuasa, dan apakah MSF memiliki cukup waktu dan dana untuk menindaklanjuti konteks ini. Faktor yang keempat – apakah pemerintah memang berkepentingan dalam partisipasi minoritas – memiliki kaitan dengan tata kelola.

Faktor yang pertama – *ketidaksetaraan kekuasaan di antara aktor* – adalah tantangan yang umum. Usaha-usaha yang eksplisit untuk mengatasi ketidaksetaraan termasuk diskusi terbuka dan fasilitasi yang netral, namun juga menindaklanjuti keterbatasan waktu dan siapa yang hadir di meja (11/Danau Finger). Pengelolaan bersama dipengaruhi oleh faktor kedua: *masyarakat adat dan lokal tidak mempercayai organisasi dan aktor dari luar*. Ini berakar dari pengalaman masa lalu mereka bekerja sama dengan pihak luar, termasuk pemerintah dan sektor swasta (khususnya industri ekstraktif, dan pelanggaran kesepakatan (14/MF Vilhelmina, 17/MF Prince Albert, 19/MF Manitoba). Oleh karenanya partisipasi juga memiliki risiko selain manfaat-manfaat potensial. Forum-forum yang berhasil telah memungkinkan masyarakat lokal untuk menyuarakan kekhawatiran mereka dengan cara yang mendukung diskusi dan membangun kepercayaan. Ketika *waktu, kapasitas dan pendanaan* – faktor yang ketiga – terbatas, proses-proses mungkin terjadi terlalu cepat atau berakhir terlalu awal. Dua kasus menunjukkan pentingnya komitmen jangka panjang, pendanaan yang cukup dan metode yang tepat yang memungkinkan rancangan, pengujian dan pembelajaran yang kolaboratif (5/CFP Nepal, 15/Nusa Tenggara Barat). Upaya untuk menjaga diskusi agar tetap ‘apolitis’ dan ‘teknis’ juga dapat membuatnya superfisial (17/MF Prince Albert, 19/MF Manitoba). Terakhir, seperti model sebelumnya, *pengakuan pemerintah atas hak untuk berpartisipasi* adalah kunci. Komitmen ini ditunjukkan melalui investasi dalam sumber daya, fasilitasi yang netral dan seimbang, dan pembentukan forum yang membangun kepercayaan melalui negosiasi yang berulang, serta dengan mendorong interaksi-interaksi informal (5/CFP Nepal, 12/DFCC Nepal, 13/Hin Nam No, 16/Pulau Cardoso).

Koordinasi multitingkat

Tujuh kasus⁶ di bawah model ini menerapkan suatu mekanisme yang melalui koordinasi multitingkat dan pembuatan keputusan kolaboratif akan mendorong pemanfaatan lahan yang lebih berkelanjutan. Ini juga akan mengarah pada proses partisipatif yang lebih transparan dan legal, meningkatkan partisipasi lokal dan dengan demikian menghasilkan kepemilikan lokal dari inisiatif tersebut. Dua faktor kontekstual untuk model ini merupakan atribut dari tata kelola

(kepentingan pemerintah dalam mengontrol pembuatan keputusan dan kolaborasi multisektor) sementara dua yang lain terkait aktor-aktor yang terlibat (*ketidaksetaraan kekuasaan* dari para pemangku kepentingan dan *interes mereka dalam konservasi*).

Supaya efektif, inisiatif-inisiatif ini menuntut agar *kendali pemerintah atas pengambilan keputusan*, faktor yang pertama, untuk ditindaklanjuti. Desentralisasi dapat membuka ruang baru bagi masyarakat lokal namun juga bagi penguasaan oleh elite. Komitmen untuk kombinasi perencanaan *top-down* dan *bottom-up*, dengan pendanaan, membuahkan hasil yang positif (15/Nusa Tenggara Barat). Faktor yang kedua, *komitmen pemerintah untuk kolaborasi multisektor*, membutuhkan pendanaan, kapasitas dan lobi yang ditargetkan untuk membangun jembatan antara pemangku kepentingan dan sejumlah sektor (13/Hin Nam No). Kegagalan untuk mengatasi faktor yang ketiga – *ketidaksetaraan kekuasaan* antara aktor-aktor yang terlibat dalam pemanfaatan lahan dan perubahan pemanfaatan lahan – menyebabkan hasil yang superfisial (17/MF Prince Albert, 18/Kupu-Kupu Monarch, 19/MF Manitoba). Terakhir, *kepentingan lokal/regional/nasional dalam konservasi dan pengawetan* berpengaruh pada hasil dari inisiatif tata kelola multitingkat karena aktor-aktor bisa jadi memiliki persepsi atau pemahaman yang berbeda atas suatu masalah (15/Nusa Tenggara Barat). Ini termasuk perspektif yang tidak hanya terkait pemanfaatan lahan tapi juga terkait ketidaksetaraan, serta prioritas dan pertukaran (*trade-offs*) terkait.

Kesimpulan

Kami mengidentifikasi empat model untuk partisipasi, masing-masing terkait dengan empat faktor kontekstual yang paling banyak dipengaruhi oleh hasil-hasil dalam kasus yang dipelajari (Tabel 3). Model-model ini menyajikan cara-cara yang berbeda – berdasarkan pada berbagai prioritas dan asumsi sentral – untuk mendorong solusi-solusi pemanfaatan lahan berkelanjutan melalui pendekatan partisipatif. Peran yang diinginkan untuk MSF bervariasi, namun semua bertujuan untuk memperoleh ‘dukungan’ lokal melalui pemicu utama yang berbeda-beda: keberlanjutan, penghidupan (yaitu pembangunan), partisipasi dan koordinasi multitingkat.

Walaupun model-model ini saling tumpang tindih dan banyak studi kasus yang termasuk dalam lebih dari satu model, kategorisasi ini membantu mengidentifikasi prioritas dan asumsi di balik MSFs dan menunjukkan beberapa perbedaan – dan beberapa persamaan – karakteristik dari konteks. Model keberlanjutan menyoroti permasalahan terkait dengan memprioritaskan konservasi (dan keputusan *top-down*) di atas inklusi, dengan variabel kontekstual yang mendefinisikan istilah inklusi. Model penghidupan paling dipengaruhi oleh hak-hak dan kemampuan masyarakat lokal untuk mengakses sumber daya penghidupan. Model partisipasi menyoroti kondisi yang berdampak pada kualitas partisipasi: kepercayaan, hubungan kekuasaan, dan waktu yang diperlukan untuk menindaklanjuti hal ini. Terakhir, model multitingkat memunculkan perspektif, prioritas dan relasi kekuasaan yang berbeda di antara aktor-aktor pada berbagai tingkat. Pemerintah memainkan peran sentral – pada semua kasus – dalam mengadakan atau meniadakan kondisi-kondisi pendukung bagi partisipasi, hak, dan pembuatan keputusan lokal.

5 5/CFP Nepal, 6/Hijau Bangkok, 7/MF Campo-Ma'an, 11/Danau Finger, 12/DFCC Nepal, 13/Hin Nam No, 14/MF Vilhelmina, 15/Nusa Tenggara Barat, 16/Pulau Cardoso, 17/MF Prince Albert, 19/MF Manitoba.

6 10/REDD+ Oddar Meanchey, 13/Hin Nam No, 14/MF Vilhelmina, 15/Nusa Tenggara Barat, 17/MF Prince Albert, 18/Kupu-Kupu Monarch, 19/MF Manitoba.

Konteks adalah hal yang penting karena MSF tidak diimplementasikan dalam sebuah ruang hampa; mereka diletakkan pada pola-pola relasi, lembaga dan struktur kekuasaan yang sudah ada. Kami mengusulkan bahwa sangat penting untuk meluangkan waktu untuk melakukan penelitian dan memetakan pemangku kepentingan dan lembaga-lembaga lokal, relasi kekuasaan antara para pemangku kepentingan, dan cara untuk mengetahuinya. Tidak cukup untuk menempatkan ketidaksetaraan sebagai penghambat yang dapat diatasi dengan pemberdayaan masyarakat lokal yang kurang berdaya. Mengingat pentingnya konteks dalam konservasi dan pembangunan, maka metode RSR menjadi alat yang sangat baik untuk memunculkan bukti bagi inisiatif-inisiatif seperti itu.

Perhatian yang diberikan RSRs terhadap bagaimana sebuah inisiatif seharusnya bekerja dalam teori maupun praktiknya membuat mereka peka terhadap keragaman dan perubahan dalam program. Kami tidak akan dapat mencapai hasil analisis kami dengan menggunakan tinjauan sistematis yang lebih tradisional. Ini khususnya bermanfaat bagi ilmu-ilmu sosial mengingat fokus penjelasan RSR lebih sesuai dan akuntabel untuk kompleksitas intervensi sosial seperti MSFs.

Ucapan terima kasih

Penulis berterima kasih kepada Christopher Hewlett dan Deborah Delgado, penulis bersama kami dalam Tinjauan Sintesis Realis. Kami juga berterima kasih kepada pengulas anonim dari *World Development* serta Evan Killick dan Giancarlo Rolando untuk masukan mereka pada Infobrief ini. Pekerjaan ini didukung oleh Badan Kerja Sama Pembangunan Norwegia; Komisi Eropa; Inisiatif Iklim Internasional dari Kementerian Lingkungan Hidup, Konservasi Alam, Keamanan Bangunan dan Nuklir Pemerintah Federal Jerman; dan Departemen untuk Pembangunan Internasional Kerajaan Inggris Raya. Penelitian ini dilaksanakan sebagai bagian dari Program Penelitian CGIAR untuk Kebijakan, Kelembagaan dan Pasar (PIM), yang dipimpin oleh Institut Internasional untuk Penelitian Kebijakan Pangan (IFPRI) dan oleh Program tentang Hutan, Pohon dan Wanatani (FTA), yang dipimpin oleh CIFOR. Pendapat yang disampaikan di sini merupakan milik penulisnya, dan tidak serta merta merefleksikan pandangan CIFOR, IFPRI, atau CGIAR.

Referensi

- Boaz A, Ashby D dan Young K. 2002. *Systematic Reviews: What have they got to offer evidence-based policy and practice?* Working Paper 2. London: ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice.
- Cooke B dan U Kothari, eds. 2001. *Participation: The New Tyranny?* New York: Zed Books.
- Escobar A. 1995. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Faysse N. 2006. Troubles on the way: An analysis of the challenges faced by multi-stakeholder platforms. *Natural Resources Forum* 30:219–29.
- Ferguson J. 1990. *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Hagen-Zanker J, Duvendack M, Mallett R, Slater R, Carpenter S dan Tromme M. 2012. *Making systematic reviews work for international development research*. ODI Briefing Paper 1.
- Hemmati M. 2002. *Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability. Beyond Deadlock and Conflict*. London: Earthscan.
- Larson AM dan Sarmiento Barletti JP. 2020. *Designing for engagement: Insights for more equitable and resilient multi-stakeholder forums*. CIFOR Infobrief 280. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Larson AM, Sarmiento Barletti JP dan Ravinkumar A. 2018. The challenge of coordination in REDD+ policy and practice. Dalam Angelsen A, Martius C, De Sy V, Duchelle AE, Larson AM dan Pham TT, eds. *Transforming REDD+: Lessons and new directions*. Bogor, Indonesia: CIFOR. 81–91.
- McLain R, Lawry S dan Ojanen M. 2018. Fisheries' property regimes and environmental outcomes: A realist synthesis review. *World Development* 102:213–27.
- Nilsson D, Baxter G, Butler JRA dan McAlpine CA. 2016. How do community-based conservation programs in developing countries change human behaviour? A realist synthesis. *Biological Conservation* 200:93–103.
- Pawson R. 2013. *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*. London: SAGE.
- Pawson R dan Tilley N. 1997. *Realistic Evaluation*. London: SAGE.
- Sarmiento Barletti JP dan Larson AM. 2019. *The role of multi-stakeholder forums in subnational jurisdictions: Framing literature review for in-depth field research*. Occasional Paper 194. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Sarmiento Barletti JP, Larson AM, Hewlett C dan Delgado D. 2020. *Models of participation in multi-stakeholder forums: Results of a realist synthesis review*. CIFOR Infobrief 281. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Sarmiento Barletti JP, Hewlett C dan Larson AM. 2018. *Protocol for a realist synthesis review: How does context affect the outcomes of subnational multi-stakeholder forums on land use and/or land-use change?* Bogor, Indonesia: CIFOR.
- [UNDP] United Nations Development Programme. 2017. *Institutional and context analysis for the Sustainable Development Goals*. Guidance Note. New York: UNDP.
- Weyrauch V, Echt L dan Suliman S. 2016. *Knowledge into policy: Going beyond 'Context matters'*. Politics & Ideas and the International Network for the Availability of Scientific Publications. Report, May 2016. Online: <https://www.inasp.info/publications/knowledge-policy-going-beyond-context-matters>

Studi kasus

- Brenner L dan Job H. 2012. Challenges to actor-oriented environmental governance: Examples from three Mexican biosphere reserves. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 103(1):1–19.
- Butler JR, Suadnya W, Yanuartati Y, Meharg S, Wise RM, Sutaryono Y dan Duggan K. 2016. Priming adaptation pathways through adaptive co-management: Design and evaluation for developing countries. *Climate Risk Management* 12:1–16.
- de Koning M, Nguyen T, Lockwood M, Sengchanthavong S dan Phommasane S. 2017. Collaborative governance of protected areas: Success factors and prospects for Hin Nam No Natural Protected Area, central Laos. *Conservation & Society* 15(1):87–99.

- Gebara MF. 2013. Importance of local participation in achieving equity in benefit-sharing mechanisms for REDD+: A case study from the Juma Sustainable Development Reserve. *International Journal of the Commons* 7(2):473–97.
- Jum CN, Nguiebouri J, Zoa M dan Diaw C. 2007. Building broad-based partnership for sustainable forest management: The Model Forest experience in Cameroon. *International Journal of Environmental Studies* 64(5):625–41.
- Klenk NL, Reed MG, Lidestav G dan Carlsson J. 2013. Models of representation and participation in Model Forests: Dilemmas and implications for networked forms of environmental governance involving indigenous people. *Environmental Policy and Governance* 23(3):161–76.
- Martin A dan Lemon M. 2001. Challenges for participatory institutions: The case of village forest committees in Karnataka, South India. *Society & Natural Resources* 14(7):585–97.
- McDougall C, Jiggins J, Pandit BH, Thapa Magar Rana SK dan Leeuwis C. 2013. Does adaptive collaborative forest governance affect poverty? Participatory action research in Nepal's community forests. *Society & Natural Resources* 26(11):1235–51.
- Mohanty R. 2004. Institutional dynamics and participatory spaces: The making and unmaking of participation in local forest management in India. *IDS Bulletin* 35(2):26–32.
- Nayak PK dan Berkes F. 2008. Politics of co-optation: Community forest management versus joint forest management in Orissa, India. *Environmental Management* 41(5):707–18.
- Parkins JR, Dunn M, Reed MG dan John Sinclair A. 2016. Forest governance as neoliberal strategy: A comparative case study of the Model Forest Program in Canada. *Journal of Rural Studies* 45:270–78.
- Pasgaard M. 2015. Lost in translation? How project actors shape REDD+ policy and outcomes in Cambodia. *Asia Pacific Viewpoint* 56(1):111–27.
- Rana B, Khanal KP, Kotru R dan Jamarkattel B. 2009. Tackling the Terai forest governance impasse: Can district-level multi-stakeholder processes help? *Journal of Forest and Livelihood* 8(2):16–26.
- Sessin-Dilascio K, Prager K, Irvine KN dan de Almeida Sinisgalli PA. 2015. The dynamics of co-management and social capital in protected area management – The Cardoso Island State Park in Brazil. *World Development* 67:475–89.
- Stringer LC, Dougill AJ, Fraser E, Hubacek K, Prell C dan Reed MS. 2006. Unpacking 'participation' in the adaptive management of social-ecological systems: A critical review. *Ecology and Society* 11(2):39.
- Twarkins M, Fisher L dan Robertson T. 2001. Public involvement in forest management planning: A view from the Northeast. *Journal of Sustainable Forestry* 13(1/2):237–51.



RESEARCH
PROGRAM ON
Policies,
Institutions,
and Markets
Led by IFPRI

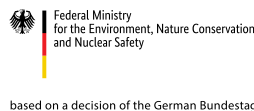
Program Penelitian CGIAR mengenai Kebijakan, Kelembagaan dan Pasar (PIM) telah memimpin penelitian berorientasi-aksi dalam melengkapi para pengambil keputusan dengan bukti yang diperlukan untuk mengembangkan kebijakan pangan dan pertanian yang memberikan pelayanan lebih pada kepentingan produsen dan konsumen miskin, baik laki-laki maupun perempuan. PIM menggabungkan sumber daya dari pusat CGIAR dan banyak mitra internasional, regional, dan nasional. Program ini dipimpin oleh Institut Penelitian Kebijakan Pangan International (IFPRI). www.pim.cgiar.org



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Penelitian dan pendampingan ini dilaksanakan oleh Yayasan Riak Bumi bekerjasama dengan CIFOR sebagai bagian dari Program Penelitian CGIAR tentang Hutan, Pohon, dan Wanatani (FTA). FTA adalah penelitian terbesar di dunia dalam program pembangunan guna meningkatkan peran hutan, pohon, dan wanatani dalam pembangunan berkelanjutan dan ketahanan pangan, serta untuk mengatasi perubahan iklim. CIFOR memimpin FTA dalam kemitraan dengan Bioversity International, CATIE, CIRAD, ICRAF, INBAR dan TBI.

Penelitian FTA didukung oleh Dana Perwalian CGIAR: cgiar.org/funders/



cifor.org

forestsnews.cifor.org



Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)

CIFOR meningkatkan kesejahteraan manusia, kesetaraan dan integritas lingkungan dengan melakukan penelitian inovatif, mengembangkan kapasitas para mitra dan terlibat secara aktif dalam dialog dengan semua pemangku kepentingan untuk memberi masukan terhadap berbagai kebijakan dan praktik yang memengaruhi hutan dan masyarakat. CIFOR merupakan bagian dari Pusat Penelitian CGIAR, dan memimpin Program Penelitian CGIAR pada Hutan, Pohon dan Wanatani (FTA). Kantor pusat kami berada di Bogor, Indonesia, dengan kantor wilayah di Nairobi, Kenya; Yaounde, Kamerun; Lima, Peru dan Bonn, Jerman.

