

Merancang pelibatan

Wawasan untuk forum multipemangku kepentingan yang lebih berkesetaraan dan berketahanan

Anne M. Larson dan Juan Pablo Sarmiento Barletti

Pesan-pesan kunci

- Forum multipemangku kepentingan (*multi-stakeholder forums/ MSFs*) semakin dipandang sebagai suatu hal yang esensial untuk kolaborasi – lintas berbagai tingkat pemerintah dan di antara beragam konstituen – mengingat meningkatnya urgensi untuk mengatasi perubahan iklim dan mentransformasi arah pembangunan.
- Sebuah peninjauan literatur ilmiah mengungkapkan bahwa mewujudkan MSFs yang berkesetaraan dan berketahanan membutuhkan pergeseran penekanan dari bagaimana merancang *proyek* menjadi merancang *pelibatan* sedemikian rupa agar dapat menindaklanjuti situasi atau konteks tertentu.
- *Merancang pelibatan* dengan kombinasi pendekatan *top-down* dan *bottom-up*, dimulai dengan penelitian dan pertemuan pada tingkat yang lebih tinggi untuk memahami tantangan potensial yang dialami pelaksana proyek local dalam konteks yang lebih luas dari yang mereka hadapi.
- Proses ini melibatkan, berkomitmen dan adaptif, mendukung sebuah semangat belajar bersama di antara semua aktor, membangun rasa saling menghormati dan kepercayaan dari waktu ke waktu.
- Pendekatan ini memiliki peluang ketahanan terbaik dalam berhadapan dengan perubahan atau tantangan, dan mendorong pada hasil yang berkesetaraan – dan tidak didorong oleh semakin banyaknya pendanaan dari donor yang berjangka pendek dan menekankan pada sejumlah indikator dampak kuantitatif yang sederhana.

Pengantar

Infobrief ini menyajikan sebagian temuan dari sebuah peninjauan literatur ilmiah tentang forum multipemangku kepentingan¹ (*multi-stakeholder forum/ MSFs*) subnasional yang dibentuk untuk menindaklanjuti tantangan pemanfaatan lahan dan perubahan pemanfaatan lahan. Studi ini, yang dikenal dengan tinjauan sintesis realis (*Realist Synthesis Review/ RSR*)², menggunakan metode sistematis untuk memilih dan menganalisis kasus-kasus, mengamati bagaimana situasi atau konteks tertentu (misalnya proses-proses sosial dan politik, kelembagaan, gender, sejarah, sumber daya) berpengaruh pada hasil dari MSFs.³ Namun demikian, analisis ini mengarah pada temuan tentang isu lain yang juga penting: bagaimana cara melibatkan para pemangku kepentingan sedemikian rupa sehingga dapat menindaklanjuti konteks tersebut dan dengan demikian memunculkan hasil yang lebih baik.

Kami mendefinisikan MSFs sebagai proses-proses interaktif yang sengaja diselenggarakan untuk mempertemukan berbagai pemangku kepentingan agar berpartisipasi dalam dialog, pembuatan keputusan dan/atau implementasi untuk mengatasi suatu masalah lahan atau sumber daya atau untuk mencapai tujuan bersama. *Platform* partisipatif ini telah mendapat perhatian baru dari para pembuat kebijakan serta praktisi pembangunan dan konservasi karena meningkatnya urgensi untuk mengatasi perubahan iklim dan mentransformasi arah pembangunan. Rangkuman ini dimaksudkan untuk menginformasikan mereka yang merancang dan mengimplementasikan MSFs, juga donor dan organisasi yang mendanai MSFs. Seperti ditunjukkan dalam tinjauan ini, penting untuk mengingat bahwa sejumlah pendekatan partisipatif untuk konservasi dan pembangunan bukanlah hal yang baru, dan terdapat banyak hal yang dapat dipelajari dari pengalaman sebelumnya.

Walaupun penekanan dalam tinjauan ini adalah dalam mempelajari pengaruh konteks pada hasil dari MSFs, pelajaran utama yang muncul dari analisis adalah terkait pendekatan terhadap konteks. Tinjauan ini mengungkapkan bahwa MSFs yang kemungkinan besar berhasil adalah yang secara khusus diakui sebagai bagian dari proses lebih luas yang mengupayakan transformasi praktik-praktik pada berbagai tingkat. Termasuk di dalamnya adalah suatu periode penelitian dan pertemuan pada tingkatan yang lebih tinggi (misalnya pembuat keputusan pada pemerintah atau LSM yang dapat memfasilitasi atau menghambat

1 Makna dari istilah pemangku kepentingan bergantung pada siapa yang dianggap berperan, sehingga menentukan siapa yang diundang ke meja. Ini dapat berpengaruh pada solusi yang mungkin. Untuk tujuan kami, kami mencoba menggunakan istilah ini secara bergantian dengan 'aktor' dan memperhatikan bahwa menentukan siapa yang berada di meja merupakan variabel inti untuk analisis.

2 Untuk contoh lain, lihat Nilsson dkk. 2016 dan McClain dkk. 2018.

3 Lihat Sarmiento Barletti dkk. 2020 (tinjauan), 2018 (protokol) dan pelengkap brief ini (tentang kontes) Sarmiento Barletti dan Larson 2020.

perubahan) untuk mengidentifikasi penghambat potensial dan kapasitas yang ada dalam bekerja sama dengan mereka yang akan mengimplementasikan proyek secara lokal. MSFs tersebut membangun konsensus dan komitmen dari tingkat-tingkat yang lebih tinggi (diikuti dengan adanya kemauan politik) dan dirancang sebagai proses-proses pembelajaran adaptif⁴.

Seraya memahami bahwa konteks adalah penting untuk menghasilkan inisiatif yang lebih berketahanan, berbagai kasus menunjukkan kebutuhan untuk menggeser fokus dari merancang proyek menjadi *merancang pelibatan*. Ini berarti sebuah penekanan yang bukan pada bagaimana bekerja secara pasif di dalam atau di sekitar konteks, namun bagaimana untuk melibatkan para pemangku kepentingan sedemikian rupa sehingga dapat secara aktif menindaklanjuti masing-masing konteks yang berbeda, apapun karakteristiknya, dalam proses merancang maupun mengimplementasikan proyek. Infobrief ini menyajikan penelitian dan pembelajaran yang mendorong munculnya proposisi *merancang pelibatan*.

MSFs: Pluralisme dalam aksi atau 'mencentang kotak'?

Tinjauan ini berfokus pada forum-forum yang dibentuk pada tingkat subnasional yang mengikutsertakan setidaknya satu partisipan pemerintah dan satu partisipan nonpemerintah. MSFs subnasional dipilih berdasarkan tiga alasan. Pertama, analisis saat ini tentang MSFs serta pemanfaatan lahan dan perubahan pemanfaatan lahan berpusat pada inisiatif-inisiatif di tingkat internasional (misalnya Meja Bundar untuk Kedelai yang Bertanggung Jawab dan Meja Bundar untuk Minyak Kelapa Sawit Berkelanjutan). Kedua, MSFs subnasional lebih dekat pada ruang geografis dan pemangku kepentingan yang terlibat dalam dan terdampak oleh perubahan, perencanaan dan pengelolaan pemanfaatan lahan. Ketiga, analisis ini berkontribusi pada berkembangnya minat ilmiah dan praktik untuk pendekatan-pendekatan yurisdiksional dalam menangani perubahan iklim dan deforestasi (Boyd dkk. 2018; Stickler dkk. 2018).

Perkembangan MSFs menunjukkan kesadaran bahwa masalah-masalah lingkungan tidak bisa diatasi tanpa pelibatan secara efektif dari aktor-aktor yang menentukan praktik-praktik pemanfaatan lahan di lapangan; juga masalah-masalah dalam masyarakat konservasi tidak akan bisa terselesaikan ketika pemuncunya berada pada sektor-sektor yang lain. Pendekatan yang paling banyak digunakan – sering disebut 'bisnis seperti biasa' – biasanya bersifat *top-down*, berfokus pada satu aktor, dan diarahkan oleh para ahli. Lebih lanjut lagi, penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR) tentang tata kelola multitingkat⁵ menemukan suatu kecenderungan, khususnya di antara LSM dan donor, yang melihat MSFs sebagai bagian kunci dari solusi atas berbagai permasalahan seperti degradasi lahan (Ravikumar dkk. 2018). Pekerjaan ilmiah yang baru mendukung implementasi pendekatan seperti itu (Kusters dkk. 2018). Penekanan baru pada *platform* partisipatif ini menyerukan penilaian atas berbagai pembelajaran dari penelitian dan pengalaman implementasi selama beberapa dekade (misalnya Chambers 1983; Cornwall 2004).

Para analis mengakui tantangan untuk konservasi dan pembangunan yang muncul karena adanya ketidaksetaraan kekuasaan antara para pemangku kepentingan namun mereka berbeda pendapat tentang apakah proses-proses partisipatif, seperti MSFs, dapat mentransformasinya. Sejumlah peneliti melihat potensi *platform* tersebut untuk mendorong pembuatan keputusan yang 'horizontal' (misalnya lintas isu dan dan lintas sektoral) dan kesetaraan yang lebih besar untuk populasi lokal. Menurut pandangan ini dengan mempertemukan berbagai pemangku kepentingan maka proses-proses partisipatif ini dapat mengatasi ketidaksetaraan kekuasaan di antara para partisipan. Ini juga mendorong pada solusi yang dapat lebih diterima oleh aktor-aktor lokal dibandingkan pembuatan keputusan yang dihasilkan dari proses *top-down* dan negosiasi bilateral. Lebih lanjut lagi, proses-proses tersebut memungkinkan para pembuat keputusan dan partisipan lain memahami perspektif mereka yang paling terdampak oleh kebijakan dan keputusan pemanfaatan lahan, dan membawa mereka yang dapat memengaruhi implementasi dan hasil-hasilnya (Faysse dkk. 2006). Optimisme ini, yang tidak selalu didukung oleh bukti, juga direfleksikan dalam kebijakan dan praktik mengingat banyak donor dan praktisi yang menekankan pentingnya partisipasi pemangku kepentingan dalam proses pembuatan keputusan terkait pemanfaatan lahan dan perubahan pemanfaatan lahan. Populasi lokal, khususnya organisasi-organisasi adat, juga menuntut partisipasi seperti itu; kenyataannya, hak yang diakui secara internasional terkait "persetujuan atas dasar informasi di awal tanpa paksaan" (*Free, Prior and Informed Consent*) menuntut hal tersebut (Espinoza Llanos dan Feather 2011).

Sejumlah analis lain mengklaim bahwa partisipasi yang biasa adalah selubung bagi teknologi tata kelola yang tidak mengatasi – dan bahkan dapat memperkuat – struktur ketidaksetaraan di antara partisipan (Cornwall 2004). Kesadaran penting tentang ketidakseimbangan kekuasaan di antara partisipan adalah hal inti pada perdebatan ini, tidak hanya dalam hal akses terhadap sumber daya ekonomi dan alam tapi juga terhadap pengetahuan teknis dan ajakan untuk berpartisipasi sejak dari awalnya (Young 2000). Menurut sejumlah ilmuwan tersebut, kesepakatan atau hasil yang dicapai cenderung bersandar pada kepatuhan sukarela, tidak dapat ditegakkan dan tidak ada sanksi, yang dapat memunculkan atau memperparah konflik di antara para pemangku kepentingan yang berpartisipasi (Mena dan Palazzo 2012). Analisis lain mengatakan bahwa *platform* ini jarang atau tidak dianalisa secara konsisten dan membutuhkan metode pemantauan yang lebih bermakna yang dikembangkan secara partisipatif (Kusters dkk. 2018).

Terlepas dari sejumlah analisis tersebut, potensi transformasional dari *platform-platform* kolaboratif masih dianggap kuat. Dan walaupun sebuah transisi menuju model multipemangku kepentingan yang substantif layak dihargai, banyak inisiatif partisipatif setidaknya sebagian merupakan 'latihan mencentang kotak' untuk memenuhi persyaratan legal atau donor, atau untuk melegitimasi keputusan yang telah dibuat atau yang telah kehilangan relevansinya. Mengenal bahwa 'konteks itu penting' dalam inisiatif-inisiatif konservasi dan pembangunan, kami berupaya untuk memahami bagaimana ini berpengaruh pada MSFs agar memperoleh pembelajaran untuk forum-forum yang lebih berketahanan.

Metode

Tinjauan ini dilaksanakan dalam lima tahap yang dijelaskan secara terperinci dalam protokol (Sarmiento Barletti dkk. 2018). Tahap

4 Pembelajaran adaptif bersifat reflektif, mengakui bahwa pengetahuan tidak lengkap dan bahwa gagasan kita bisa saja salah, dan karenanya memerlukan pemikiran kembali dan negosiasi kembali atas sejumlah strategi, aktivitas dan asumsi yang mendasarinya.

5 Lihat <https://www.cifor.org/gcs/modules/multilevel-governance/>

yang pertama terdiri dari pencarian sistematis awal, dan yang kedua dipersempit pada sejumlah artikel (dari 984 menjadi 124) yang memenuhi kriteria MSFs subnasional dengan setidaknya satu aktor pemerintah dan satu aktor nonpemerintah. Tahap ketiga mensintesis 'teori program' yang telah diekstraksi (lihat di bawah ini) dari artikel yang tersisa dengan mempertimbangkan bagaimana setiap MSF 'seharusnya' bekerja dan dengan mekanisme seperti apa. Pada tahap yang keempat, penelitian dilakukan di luar artikel-artikel awal untuk memahami faktor kontekstual utama yang berpengaruh pada masing-masing kasus (42 artikel). Fase yang kelima dan terakhir mensintesis total 16 artikel dan 19 studi kasus yang tersisa (dengan kedalaman informasi yang memadai) ke dalam pola-pola konteks, mekanisme dan hasil berdasarkan teori partisipasi yang digunakan pada masing-masing program (Tabel 1).

Mengapa perlu membentuk MSFs

'Teori program' merepresentasikan model yang berbeda-beda – meskipun ada tumpang tindih – berdasarkan beragam prioritas dan asumsi, untuk mendorong pemanfaatan lahan berkelanjutan melalui pelibatan partisipatif (Tabel 2). Pada masing-masing pendekatan, terdapat variasi peran yang diinginkan untuk MSF, namun semua bertujuan untuk memperoleh 'dukungan' lokal dengan menggunakan mekanisme utama yang berbeda: keberlanjutan, penghidupan, partisipasi dan koordinasi multitingkat.

Keberlanjutan

Pendekatan untuk MSFs ini mengusulkan untuk meningkatkan keberlanjutan maupun inklusi sosial dengan melibatkan masyarakat

Tabel 1. Studi kasus (ringkasan umum)

Kasus	Judul Singkat	Referensi	Model	Inisiator	Pemangku Kepentingan yang Berpartisipasi
1 Pengelolaan Hutan Bersama (Joint Forest Management / JFM) 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 (Joint Forest Planning Management/JFPM) 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 (Community Forest Program/CFP), 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 (Model Forest/MF) Campo-Ma'an, Kamerun	7/MF Campo-Ma'an	Jum dkk. 2007	Keberlanjutan & Partisipasi	LSM	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

berlanjut ke halaman berikutnya

Tabel 1. Lanjutan

Kasus	Judul Singkat	Referensi	Model	Inisiator	Pemangku Kepentingan yang Berpartisipasi
11 Hutan Nasional Danau Finger, Amerika Serikat	11/Danau Finger	Twarkins dkk. 2001	Partisipasi	Pemerintah	Masyarakat, pemerintah
12 Komite Koordinasi Hutan Kabupaten (District Forest Coordination Committees/DFCC), 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

setempat dalam proses pembuatan keputusan atau badan-badan pengelolaan yang mengupayakan pemanfaatan lahan yang lebih berkelanjutan. Sejumlah inisiatif ini memandang keberlanjutan sebagai sebuah konsep positif yang akan mendapat dukungan dari masyarakat lokal ketika mereka memahaminya melalui partisipasi mereka, yang jika tidak, akan terbatas. Delapan kasus mengikuti pendekatan ini.⁶

Penghidupan (yaitu pembangunan)

Di bawah model ini, para penyelenggara MSF memahami bahwa konservasi – atau praktik-praktik yang lebih berkelanjutan – nampaknya akan menyebabkan kerugian penghidupan yang perlu digantikan oleh peluang-peluang ekonomi yang baru. Delapan kasus yang mengikuti pendekatan ini menggunakan suatu mekanisme yang bertujuan untuk menghasilkan pendapatan atau manfaat baru dari pemanfaatan lahan yang lebih berkelanjutan, yang akan melebihi kerugian yang dialami masyarakat lokal jika

mereka mengubah praktik-praktik mereka.⁷ Lebih jauh lagi, model ini mengusulkan bahwa berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang relevan akan memotivasi pemangku kepentingan untuk mengikuti jalur ini.

Partisipasi

Para pendukung MSFs ini meyakini bahwa pemanfaatan lahan yang lebih berkelanjutan mungkin terjadi jika masyarakat diberikan kontrol yang lebih besar atas sumber daya alam melalui integrasi dan formalisasi kelembagaan lokal. Kemungkinan besar ini melibatkan semacam pengaturan pengelolaan bersama atau pembelajaran bersama. Ini diharapkan akan mendorong pemanfaatan lahan yang lebih berkelanjutan yang secara ekonomi menguntungkan bagi penduduk setempat dan akan mengurangi kerentanan. Sebelas kasus di bawah model ini menerapkan suatu mekanisme yang memberikan masyarakat lokal kontrol yang lebih besar atas sumber daya mereka

6 1/JFM Gadabanihilo, 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.

7 1/JFM Gadabanihilo, 2/JFM Uttaranchal, 3/JFPM Karnataka, 4/JFM Karnataka, 9/REDD+ Juma, 10/REDD+ Oddar Meanchey, 16/Pulau Cardoso, 18/Kupu-kupu Monarch.

Tabel 2. Model-model partisipasi

Model	Mekanisme	Hasil yang diharapkan
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.
Penghidupan (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.
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 yang lebih berkelanjutan yang secara ekonomi bermanfaat bagi penduduk lokal, dan akan mengurangi kerentanan.
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.

melalui pengelolaan bersama dan pembelajaran bersama dan/atau upaya-upaya peningkatan kapasitas.⁸

Koordinasi multitingkat

Model MSFs ini berupaya untuk mewujudkan pemanfaatan lahan yang lebih berkelanjutan dengan membentuk inisiatif yang mempertemukan berbagai pemangku kepentingan – termasuk instansi-instansi pemerintah – pada berbagai tingkat. Enam kasus di bawah model ini menerapkan suatu mekanisme dimana koordinasi multitingkat dan pembuatan keputusan kolaboratif diharapkan dapat mendorong pemanfaatan lahan yang lebih berkelanjutan.⁹ Ini juga akan mewujudkan suatu proses partisipatif yang lebih transparan dan legal, meningkatkan partisipasi lokal dan oleh karenanya kepemilikan lokal dari inisiatif tersebut.

Pembelajaran menuju MSFs yang lebih responsif

Empat faktor yang saling terkait diidentifikasi sebagai karakteristik kunci dari kasus yang menunjukkan setidaknya beberapa keberhasilan dalam mendorong partisipasi yang berarti dari aktor-aktor yang lebih terpinggirkan dan mengatasi ketidaksetaraan.

8 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.

9 10/REDD+ Oddar Meanchey, 13/Hin Nam No, 14/MF Vilhelmina, 15/Nusa Tenggara Barat, 17/MF Prince Albert, 18/Kupu-kupu Monarch.

Komitmen kepada masyarakat, proses dan tujuan, ditunjukkan oleh waktu, sumber daya dan tindak lanjut yang memastikan bahwa kebijakan dan hukum dipraktikkan, dan tujuan-tujuan partisipasi tercapai.

Diantara kasus yang ada, 13/Hin Nam No menunjukkan kemauan politik pemerintah untuk merealisasikan suatu pengelolaan kolaboratif pada kawasan lindung yang penting, merupakan sebuah perubahan yang didorong oleh kepentingan untuk membawa wisatawan datang ke wilayah tersebut. Pada beberapa kasus (misalnya 1/JFM Gadabanikilo, 2/JFM Uttaranchal, 3/JFPM Karnataka, 4/JFM Karnataka), terdapat bukti ketidaksesuaian antara hukum dan praktik, ketika penduduk lokal secara teknis berhak untuk berpartisipasi tetapi pejabat dan/atau elit pemerintah menghambat pelaksanaan yang efektif, atau ketika tidak ada investasi waktu dan sumber daya yang memadai untuk memungkinkan implementasi MSFs. Tentunya pada kasus yang lain hukum sama sekali tidak berpihak pada partisipasi.

Kasus ini juga mengungkapkan pentingnya kaitan antara daya tahan dan perubahan komitmen MSFs (terkadang tidak dapat diprediksi), mengingat prioritas pembangunan dan konservasi bagi para pemangku kepentingan senantiasa berubah. Hasil tinjauan menunjukkan bahwa komitmen dan keterbukaan dibutuhkan untuk membangun kerangka kerja legal bagi desentralisasi dan pelibatan masyarakat lokal dalam proses pembuatan keputusan, dan untuk memastikan bahwa ini diimplementasikan. Ini mengarah pada faktor yang kedua.

Pelibatan dengan para pelaksana – termasuk perantara dan pejabat pemerintah tingkat menengah yang utama – yang menentukan apa yang sebenarnya terjadi di lapangan.

Dalam beberapa kasus (misalnya 2/JFM Uttaranchal, 3/JFPM Karnataka), ketidakberhasilan inisiatif disebabkan oleh ketidaksesuaian antara

tujuan nyata proyek dan bagaimana cara proyek diimplementasikan oleh fasilitator yang kurang berkomitmen atau memiliki pemahaman yang berbeda tentang tujuan proyek dengan mereka yang mengembangkannya. Kebalikannya, 6/Hijau Bangkok menunjukkan manfaat dari secara aktif melibatkan perencana pemerintah lokal yang mungkin akan ragu untuk berpartisipasi jika tidak dilibatkan. Hal ini penting untuk keberlanjutannya karena membangun kepercayaan antara masyarakat dan pemerintah, yang menghasilkan sebuah rencana untuk mempertahankan proyek ini di masa mendatang. Ini menyoroti pentingnya menyelaraskan komitmen dan agenda seraya memastikan bahwa mereka yang dapat memengaruhi perubahan benar-benar berpartisipasi (atau secara efektif terwakili) dalam MSF. Dengan berjalannya waktu, pendekatan semacam ini mungkin bisa lebih bertahan seiring dengan perubahan rezim politik.

Pembelajaran dari dan mendengarkan para pemangku kepentingan, khususnya mereka dengan posisi yang lebih lemah secara tradisional.

Terdapat bukti pada lintas kasus bahwa menyusun proyek untuk mengatasi ketidaksetaraan gender tanpa komitmen waktu, sumber daya dan metodologi handal yang kuat mungkin tidak dapat memberikan hasil yang diharapkan. Menggunakan kehadiran perempuan pada sejumlah pertemuan sebagai bukti partisipasi dapat memperburuk masalah, karena ini dapat melegitimasi suatu sistem pembuatan keputusan yang sangat tidak berkesetaraan (1/JFM Gadabankilo, 2/JFM Uttaranchal, 3/JFPM Karnataka). Sebagai perbandingan, 7/MF Campo-Ma'an dan 8/MF Dja et Mpomo menunjukkan hasil yang produktif dari kemauan untuk mendengarkan, dimana mobilisasi perempuan dalam menuntun hak akses terhadap hutan menyebabkan perubahan dalam beberapa praktik tata kelola dalam dua Hutan Model.

Adaptabilitas terhadap pembelajaran.

Adaptabilitas berjalan seiring dengan pembelajaran. Yang terakhir tidak akan banyak membantu jika prosesnya tidak dirancang untuk beradaptasi terhadap kebutuhan mereka yang berada pada posisi yang lebih lemah dalam pembuatan keputusan, atau bahkan untuk mengubah prioritas proyek agar menantang institusi yang memperkuat ketidaksetaraan. Keterbukaan untuk belajar dan beradaptasi itu terutama penting ketika mempertimbangkan bagaimana MSF dapat berdampak (positif atau tidak) pada institusi lokal yang ada. Pada beberapa kasus (misalnya 3/JFPM Karnataka, 17/MF Prince Albert, 19/MF Manitoba), mengabaikan sistem tidak resmi/informal dari pengelolaan hutan dan sumber daya, serta sejarah dan perubahan hubungan (termasuk ketidakseimbangan kekuasaan), memperlemah sejumlah kelompok rentan yang akan didukung oleh MSFs. Mengganti mekanisme informal dengan peraturan formal dan penegakan yang lebih ketat dapat mengakibatkan kerentanan yang lebih besar bahkan ketika 'partisipasi' diwajibkan. Perhatian terhadap institusi – termasuk institusi perwakilan (Ribot 2007) – membutuhkan pemahaman yang mungkin hanya tersedia bagi penyelenggara dan/atau penyokong MSF setelah suatu periode penelitian, refleksi dan pembelajaran bersama.

Keempat faktor ini bekerja secara bersamaan. Kasus-kasus yang menerapkan perhatian semacam ini terhadap pembelajaran (misalnya 5/CFP Nepal, 6/Hijau Bangkok, 15/Nusa Tenggara Barat) dapat melakukannya karena mereka memiliki dana dan waktu. Ini memungkinkan MSFs untuk memiliki rancangan adaptif yang sengaja dibuat, dengan fokus pada pembelajaran (termasuk penelitian), pengakuan perbedaan kekuasaan di antara pemangku kepentingan (termasuk kesenjangan pengetahuan)

dan mempersiapkan masyarakat lokal untuk partisipasi. Ini memungkinkan penyelenggara forum dan partisipan untuk membangun kepercayaan dan kemauan politik atas inisiatif, dan dengan demikian memungkinkan pemangku kepentingan memahami konsekuensi dan peluang dari perubahan.

Merancang pelibatan: Panduan untuk mengubah pendekatan bagi MSFs

Jenis rancangan yang dimaksudkan di sini tidak bersifat murni *top-down* maupun *bottom up*. Sebaliknya, merancang pelibatan, atau pelibatan untuk merancang, adalah sebuah proses adaptif dengan putaran umpan balik dari atas ke bawah ke atas. Ini memerlukan suatu periode penelitian dan pertemuan pada berbagai tingkat untuk memahami tantangan potensial yang dihadapi oleh pelaksana proyek lokal dalam konteks keterlibatan mereka yang lebih luas. Ini melibatkan penyediaan waktu untuk penelitian dan memetakan pemangku kepentingan dan kelembagaan lokal; relasi kekuasaan antara pemangku kepentingan; dan cara untuk memahaminya – yang sangat mendasar untuk merancang proyek yang berpotensi mengatasi ketidaksetaraan yang mendasar. Proses ini memungkinkan tercapainya konsensus dan komitmen pada berbagai tingkat, yang menghasilkan kemauan politik yang lebih besar. Ini juga membantu membangun kapasitas dan memberdayakan masyarakat lokal agar lebih efektif dalam proses-proses pengambilan keputusan dan untuk memperjuangkan hak-hak mereka.

Pendekatan ini juga dirancang untuk pembelajaran sosial, yang merupakan inti dari pengelolaan adaptif dan berkomitmen terhadap refleksi (Berkes 2009). Ketika umpan balik dari proses dapat mengarahkan para aktor untuk melakukan refleksi dan mengubah asumsi awal mereka, ini disebut sebagai 'pembelajaran putaran ganda' atau *'double-loop learning'* (Maarleveld dan Dabgbégnon 1999). Pembelajaran 'tiga putaran' atau *'triple-loop'* (Romm and Flood 1996) mendorong pergeseran pada kerangka acuan ini, yaitu ketika para pengamat melangkah keluar dari pengalamannya sendiri dan masuk ke pengalaman orang lain (Peschl 2007; Evans dkk. Dalam proses penerbitan). Pembelajaran semacam itu menuntun kerendahan hati dari sisi penyelenggara dan pelaksana serta memandang masyarakat lokal sebagai mitra dalam mencari solusi, dan bukan sekedar sebagai penerima manfaat proyek.

Kami tidak mengatakan bahwa kombinasi dari keempat faktor ini merupakan solusi ajaib untuk mengatasi ketidaksetaraan. Ketidakseimbangan kekuasaan yang sedemikian rupa bisa membuat masyarakat setempat tidak bisa mempertahankan posisi mereka sendiri. Komitmen, pelibatan, mendengarkan dan kemauan untuk berubah adalah karakteristik dari sebuah proses yang berdasarkan kasus-kasus tersebut disarankan harus menjadi bagian dari MSFs yang bertujuan untuk mendorong perubahan melalui salah satu dari keempat model ini dalam rangka memajukan pemanfaatan lahan yang berkelanjutan melalui pelibatan partisipatif. Menantang institusi yang menyokong diskriminasi dan ketidaksetaraan mungkin membutuhkan lebih banyak hal lagi (misalnya menyeimbangkan kembali distribusi sumber daya material, Larson dan Ribot 2007), namun memahami arena permainan dan membangun proses-proses yang lebih berkesetaraan akan menjadi langkah besar menuju arah yang tepat. MSFs tidak akan menyelesaikan semuanya namun ini seharusnya menjadi bagian dari strategi yang lebih besar.

Kekhawatiran kami muncul dari praktik-praktik yang umum dijumpai di lapangan, juga kecenderungan saat ini yang bisa mendorong ke arah yang berlawanan. Salah satunya adalah semakin banyaknya pendanaan donor yang berjangka pendek dan, pada saat yang sama, mengikat

pendanaan dengan sejumlah indikator dampak terukur yang terlalu sederhana. Yang pertama bertentangan dengan temuan penelitian ini, sedangkan yang kedua, demi memperoleh suatu besaran angka, gagal untuk menangkap perubahan yang berarti. Kekhawatiran lainnya adalah adanya urgensi yang lebih besar untuk menangani perubahan iklim, karena keinginan untuk mendapatkan aksi cepat dapat memperkuat kecenderungan *top-down* atas pelibatan, mendengarkan dan pembelajaran (Hulme 2011).

Donor seharusnya ditekan untuk mendukung investasi jangka panjang dan pendanaan yang fleksibel yang mendorong adopsi meluas untuk pendekatan pelibatan seperti itu dan yang dapat beradaptasi dengan berbagai prioritas yang muncul dan dinegosiasikan. Para praktisi seharusnya mengadopsi tingkat kerendahan hati yang tersirat dalam pembelajaran adaptif, dan terbuka pada pembelajaran tiga putaran. Proyek seharusnya bekerja dengan masyarakat lokal untuk secara aktif memetakan dan menganalisa relasi kelembagaan dan kekuasaan, juga faktor-faktor kontekstual lain. Melalui analisis yang melibatkan, landasan diletakkan untuk menantang relasi kekuasaan yang sering menghambat proses-proses multipemangku kepentingan.

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 Jesse C. Ribot, Jonathan Fox dan Melanie McDermott untuk masukan mereka pada Infobrief ini. Dukungan pendanaan studi ini disediakan 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 Penelitian CGIAR 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, CGIAR atau para Donor.

Referensi

- Berkes F. 2009. Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management*, 90:1692–1702.
- Boyd W, Stickler C, Duchelle AE, Seymour F, Nepstad D, Bahar NHA dan Rodriguez-Ward D. 2018. *Jurisdictional approaches to REDD+ and low emissions development: Progress and prospects*. Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute.
- Chambers R. 1983. *Rural Development: Putting the Last First*. Harlow: Prentice Hall.
- Cornwall A. 2004. New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation. *IDS Bulletin* 35(2):1–10. Brighton, United Kingdom: Institute of Development Studies.
- Espinoza Llanos R dan Feather C. 2011. The reality of REDD+ in Peru: Between theory and practice. Lima: AIDESEP and Forest Peoples Programme.
- Evans K, Larson AM dan Flores S. Dalam proses penerbitan. Learning to learn in tropical forests: training field teams in adaptive collaborative management, monitoring and gender. *International Forestry Review*.
- Faysse N. 2006. Troubles on the way: An analysis of the challenges faced by multi-stakeholder platforms. *Natural Resource Forum*. 30. 219–229.
- Hulme M. 2011. Reducing the Future to Climate: A Story of Climate Determinism and Reductionism. *Osiris* 26:245–66.
- Kusters K, Buck L, de Graaf M, Minang P, van Oosten C dan Zagt R. 2018. Participatory Planning, Monitoring and Evaluation of Multi-Stakeholder Platforms in Integrated Landscape Initiatives. *Environmental Management* 62(1):170:81.
- Larson AM dan Ribot JC. 2007. The poverty of forestry policy: Double standards on an uneven playing field. *Sustainability Science* 2(2):189–204.
- 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.
- Maarleveld M dan Dabgbégnon C. 1999. Managing natural resources: A social learning perspective. *Agriculture and Human Values* 16:267–80.
- McLain R, Lawry S dan Ojanen M. 2018. Fisheries' property regimes and environmental outcomes: A realist synthesis review. *World Development* 102:213–27.
- Mena S dan Palazzo G. 2012. Input and output legitimacy of multi-stakeholder initiatives. *Business Ethics Quarterly* 22(3):527–56.
- Peschl MF. 2007. Triple-loop learning as foundation for profound change, individual cultivation, and radical innovation: Construction processes beyond scientific and rational knowledge. *Constructivist Foundations* 2:136–45.
- Ravikumar A, Larson AM, Myers R dan Trench T. 2018. Inter-sectoral and multilevel coordination alone do not reduce deforestation and advance environmental justice. *Environment and Planning C: Politics and Space* 36(8):1437–57.
- Ribot JC. 2007. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. *Development* 50:43–49.
- Flood R dan Romm N. 1996. Contours of diversity management and triple loop learning. *Kybernetes* 25:154–63.
- Sarmiento Barletti JP, Larson AM, Hewlett C dan Delgado D. 2020. Designing for engagement: A realist synthesis review of how context affects the outcomes of multi-stakeholder forums on land use and/or land-use change. *World Development* 127. doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104753
- Sarmiento Barletti JP dan Larson AM. 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.
- Stickler C, Duchelle AE, Ardila JP, Nepstad D, David O, Chan C, Rojas JG, Vargas R, Bezerra T, Pritchard L, dkk. 2018. *The state of jurisdictional sustainability: Synthesis for practitioners and policymakers*. San Francisco: Earth Innovation Institute.
- Young I. 2000. *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.

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 Sinclair AJ. 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

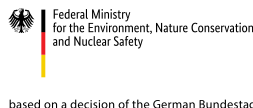
Program Penelitian CGIAR tentang Kebijakan, Kelembagaan dan Pasar (PIM) memelopori penelitian yang berorientasi pada aksi untuk membekali para pembuat keputusan dengan bukti yang diperlukan untuk mengembangkan kebijakan pangan dan pertanian yang lebih melayani kepentingan produsen dan konsumen miskin, baik laki-laki maupun perempuan. PIM mengkombinasikan sumber daya dari pusat-pusat CGIAR dan berbagai mitra internasional, regional dan nasional. Program ini dipimpin oleh Institut Internasional untuk Penelitian Kebijakan Pangan (IFPRI). www.pim.cgiar.org



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Penelitian ini dilaksanakan oleh 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.

