

# Kerjasama Laos-Jerman terkait Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca melalui Inisiatif CliPAD

Ida Bagus Aditya Permana Manuaba<sup>(1)</sup>, Idin Fasisaka<sup>(2)</sup>, A.A. Bagus Surya Widya Nugraha<sup>(3)</sup>

<sup>123)</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: adityapermanamanuaba@gmail.com<sup>1</sup>, idinfasisaka@yahoo.co.id<sup>2</sup>, aabasuwinu@gmail.com<sup>3</sup>

## ABSTRACT

*This research aims to describe Lao's effort on resolving deforestations that occurs. Lao government assumes that domestic resources that it has is not capable to solving the issue. By the incompetence, Lao government looks for other options for resolving deforestations aside of domestic options. Lao sees that there is a REDD+ scheme that has great potentials to attract financial aid and cooperation partner. By using REDD+ Lao then establishes bilateral cooperation with Germany and form an initiative that named CliPAD to be a facilitator on both nation's activity. However, activity that done by them through CliPAD then facing barriers from the governance issue. By using concept International Climate Cooperation and Earth System Governance. This research concludes that cooperation that initiated by both nations through CliPAD could be going back when the strong system governance is already formed in supporting deforestation activities that will be done.*

**Keywords:** Lao, Deforestation, REDD+, CliPAD

## 1. PENDAHULUAN

Laos mengalami permasalahan degradasi dan deforestasi hutan yang cukup signifikan. Kerusakan yang terjadi pada wilayah hutan Laos terjadi secara terus menerus hingga pada tahun 2010 luas hutan yang mereka miliki hanya sebesar 9.500.000 ha atau setara dengan 40 persen dari total wilayah daratan yang dimiliki Laos (CIFOR, 2013). Permasalahan yang dihadapi oleh Laos diakibatkan oleh beberapa faktor, beberapa diantaranya adalah pengolahan hutan produksi yang tidak berkelanjutan, ekspansi agrikultural, serta aktivitas pertambangan.

Berkaitan dengan hal ini, pemerintah Laos berupaya melakukan kontrol terhadap pengelolaan sumber daya hutan, serta melakukan pembatasan terhadap kegiatan-kegiatan yang berpengaruh terhadap deforestasi dan degradasi hutan. Pada tahun 2005 Pemerintah Laos melalui dekrit Perdana Menteri nomor 229 mendeklarasikan *National Forest Strategy* yang mana memiliki tujuan utama untuk meningkatkan persentase area hutan menjadi 70% dari total wilayah negara pada tahun 2020 (*Lao PDR Departement of Forestry*, 2010).

Pemerintah Laos kemudian melakukan beberapa upaya demi mencapai target dalam *National Forest Strategy* ini. Setidaknya terdapat beberapa peraturan perundangan yang dirancang oleh pemerintah terkait pencapaian target tersebut. Namun, kurangnya faktor finansial serta sumber dana mendorong Laos untuk mencari opsi baru diluar penanganan permasalahan hutan secara domestik.

Laos kemudian melihat bahwa terdapat suatu opsi yang tersedia yaitu dengan melakukan adaptasi terhadap skema *Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation* (REDD+). Pada tahun 2007, pemerintah Laos memasukan REDD+ kedalam agenda nasional. Mereka melihat bahwa REDD+ memiliki potensi untuk menjadi penyedia sumber daya baik dari segi finansial maupun teknis untuk mencapai tujuan Laos dalam menanggulangi permasalahan ini. Selain itu, mekanisme yang dimiliki REDD+ dianggap mampu membantu Laos dalam mencapai angka 70% area hutan pada tahun 2020.

Mekanisme REDD+ dapat dikatakan sebagai suatu hal baru bagi pemerintah Laos dalam mengatasi permasalahan kehutanan. Adapun mekanisme yang dimaksud diantaranya mekanisme pendanaan yang mana pada sektor pendanaan mencakup pendanaan melalui sistem bilateral, multilateral, serta dari sektor privat (Nurtjahjawilasa, et al., 2013). Lebih lanjut, meskipun dari sisi areal hutan Laos terbilang jauh lebih kecil jika dibandingkan oleh negara lain seperti Indonesia dan Thailand, proporsi antara luas wilayah negara dengan

area hutan Laos merupakan yang terbesar di Asia Tenggara (Lestrelin, et al., 2013). Hal ini kemudian menjadi salah satu faktor penarik minat dunia internasional terkait keterlibatan Laos didalam skema REDD+. Tercatat beberapa aktor internasional menunjukkan ketertarikannya untuk melakukan asistensi serta bantuan finansial terkait aktivitas penanggulangan permasalahan hutan dalam skema REDD+.

Dapat dikatakan bahwa adaptasi Laos terhadap skema REDD+ digunakan sebagai sebuah "pintu masuk" bagi mereka untuk menerima bantuan maupun kerjasama luar negeri terkait penanganan permasalahan deforestasi yang sedang mereka alami. Salah satu kerjasama nyata yang terbentuk melalui skema REDD+ adalah adanya kerjasama bilateral yang dilakukan Laos Bersama Jerman. Jerman merupakan salah satu negara dengan sumbangsih yang relatif besar di dalam upaya penanggulangan permasalahan deforestasi dan degradasi hutan yang dilakukan oleh Laos. Selain sebagai negara donatur, Jerman juga berperan di dalam perumusan kebijakan serta proses implementasi skema REDD+ yang dilakukan oleh pemerintah laos.

Keterlibatan Jerman dalam kerjasama ini dilatar belakangi oleh sejarah panjang Jerman dalam mengatasi permasalahan hutan dalam lingkup domestiknya. Selain itu adanya ide *emission trading* yang dikemukakan pada Protokol Kyoto memungkinkan negara maju seperti Jerman melakukan pengurangan emisi gas rumah kaca melalui kerjasama maupun

melakukan investasi terhadap negara berkembang yang mana dalam hal ini adalah Laos (Heywood, 2011). Melalui kerjasama ini, dapat dikatakan bahwa Jerman “berbagi” tanggung jawab di dalam upaya pengurangan emisi gas rumah kaca dalam lingkup global dengan memberikan insentif kepada negara penerima donor, yang mana dalam hal ini adalah Laos (Pistorius & Kiff, 2014).

Relasi antara Laos dengan Jerman dalam konteks penanganan permasalahan lingkungan terbentuk sejak tahun 2009 ketika kedua negara membentuk program The Climate Protection for Avoided Deforestation (CliPAD). Melalui CliPAD, pemerintah Jerman melakukan asistensi terhadap proses persiapan Laos adaptasi mekanisme REDD+ (Dwyer & Ingals, 2015). Selain melakukan asistensi, adapun target lain yang ingin dicapai melalui program bersama ini adalah dengan melakukan aktivitas mitigasi pada level sub nasional serta membangun mekanisme program yang berdampak pada level masyarakat lokal.

CliPAD dapat dikatakan sebagai wadah bagi kerjasama antar kedua negara. Dalam peranannya CliPAD melakukan identifikasi terkait permasalahan hutan yang dimiliki Laos serta bagaimana program yang akan dilakukan pada daerah-daerah yang dianggap memiliki tingkat kerusakan hutan yang relatif besar.

CliPAD kemudian mengidentifikasi bahwa kerusakan hutan yang terjadi pada sebagian besar terjadi di provinsi Xayabouri dan Huaphan. Berkaitan dengan hal tersebut

mereka mulai melakukan beberapa persiapan program yang akan digunakan untuk menangani permasalahan tersebut. Akan tetapi, hanya dalam proses persiapan program terdapat beberapa persoalan yang pada akhirnya berujung pada di hentikannya program yang bertempat di wilayah Xayabouri untuk jangka waktu yang belum ditentukan.

Penyebab dari persoalan yang berujung pada dihentikannya program Xayabouri disebabkan oleh sistem *governance* yang tidak berjalan secara baik dari aktor-aktor yang berperan didalam kerjasama antar kedua negara. Terdapat setidaknya dua opsi bagi Laos dan Jerman untuk melanjutkan kerjasama kedua negara. Opsi pertama adalah dengan meningkatkan implementasi sistem *governance* secara baik demi menghidupkan kembali harapan dibukanya program Xayabouri. Serta opsi kedua adalah tetap meningkatkan sistem *governance* namun program yang dilakukan hanya mengambil tempat pada satu provinsi saja.

## 2. KAJIAN PUSTAKA

Penulis menggunakan dua kajian pustaka pada penelitian ini. Adapun kajian pustaka pertama ditulis oleh Tulisan pertama yang digunakan penulis terkait penelitian ini berjudul *The Context of REDD+ in Tanzania: Drivers, Agents, and Institution* oleh Demetrius Kweka, Rachel Camentra, Maija Hyle, Irmeli Mustalahti, Therese Dokken, dan Maria Brokhaus pada tahun 2005. Pada tulisan ini dijabarkan mengenai bagaimana upaya pemerintah

Tanzania melakukan penanggulangan permasalahan deforestasi dan degradasi hutan melalui skema REDD+. Lebih lanjut, tulisan ini menjabarkan tentang apa saja penyebab dari deforestasi dan degradasi hutan di Tanzania serta kebijakan apa saja yang dikeluarkan oleh pemerintah utamanya yang memiliki keterkaitan dengan REDD+.

Pada tulisan ini disebutkan deforestasi dan degradasi hutan di Tanzania terjadi secara cukup masif yang mana sekitar 403.000 hektar areal hutan mengalami deforestasi pada kurun waktu 1990-2010. Permasalahan deforestasi dan degradasi hutan Tanzania disebabkan oleh beberapa hal yang mana memiliki keterkaitan dengan faktor-faktor sosial serta ekonomi. Berkaitan hal ini pemerintah Tanzania kemudian mulai mencari beberapa bantuan luar negeri serta menggandeng mitra kerjasama dikarenakan oleh faktor besarnya biaya yang diperlukan serta tenaga ahli yang menurut pemerintah Tanzania belum mampu menyelesaikan permasalahan yang mereka alami.

Tulisan ini membantu penulis dalam melihat bagaimana pemerintah Tanzania mengatasi permasalahan hutan yang mereka alami. Terlebih, tidak jauh berbeda dengan Laos mereka menganggap bahwa bantuan luar negeri maupun menggandeng mitra kerjasama merupakan suatu keharusan demi mengatasi permasalahan secara optimal. Selain itu, tulisan ini membantu penulis dalam melihat seberapa besar faktor *governance* serta kerjasama bilateral yang dilakukan Tanzania terkait

persoalan tersebut berpengaruh terhadap penanganan permasalahan hutan yang sedang dialami Tanzania.

Tulisan kedua yang digunakan dalam penelitian ini adalah "*The governance of REDD+: an institutional analysis in the Asia Pacific region and beyond*" yang ditulis oleh Tim Cadman dan Tek Maraseni (2012). Pada tulisan ini dibahas mengenai perubahan sifat relasi antara negara utara dan selatan terkait perubahan iklim dengan memfokuskan pada sisi *governance* nya. Lebih lanjut, dalam penjabaran mengenai relasi antara negara utara dan selatan terkait isu perubahan iklim ini Cadman dan Marseni menggunakan REDD+ sebagai salah satu inisiatif global yang dapat menyatukan kepentingan antara negara utara dan selatan.

Penelitian ini membantu penulis dalam melihat bahwa permasalahan emisi gas rumah kaca pada dasarnya dialami oleh seluruh individu yang berada di dunia tanpa terkecuali. Dalam mengatasi hal ini diperlukan sebuah gerakan global yang merangkul seluruh pihak yang ada. Adapun gerakan tersebut diidentifikasi sebagai inisiatif REDD+ yang pada konsepnya merangkul seluruh sektor baik dari sektor negara hingga masyarakat lokal. Selain itu tulisan ini membahas secara khusus mengenai seberapa besar faktor *governance* dalam meraih hasil yang maksimal dari usaha masyarakat dunia dalam mengatasi permasalahan emisi gas rumah kaca.

Dari kedua kajian pustaka tersebut, penulis menggunakan konsep *International Climate Cooperation* serta *Earth System Governance*. Konsep *International Climate Cooperation* digunakan untuk melihat bagaimana diperlukannya suatu kerjasama dari berbagai negara, baik kerjasama bersifat multilateral maupun bilateral dalam mengatasi permasalahan perubahan iklim yang sedang terjadi. Kemudian, konsep *Earth System Governance* digunakan untuk melihat bahwa upaya penanganan permasalahan perubahan iklim yang terjadi dapat diatasi dengan membentuk sistem *governance* yang mencakup sektor negara, pemerintah, hingga masyarakat lokal.

### **3. METODELOGI PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif-kualitatif. Penelitian ini menggambarkan bagaimana dinamika kerjasama antara Laos dengan Jerman terkait pengurangan emisi gas rumah kaca utamanya setelah dihentikannya program Xayabouri pada tahun 2011. Adapun sumber data yang digunakan untuk membantu penelitian ini adalah dengan menggunakan sumber data sekunder dari arsip serta laporan yang dirilis oleh pemerintah Laos maupun Jerman, selain itu menggunakan data yang bersumber dari website terkait permasalahan yang diangkat penulis. Tingkat analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah negara yaitu Laos serta Jerman.

Teknik Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan teknik kepustakaan dengan mengumpulkan data dari beberapa laporan pemerintah kedua negara terkait program kerjasama melalui CliPAD, Selain itu penulis juga melakukan pengumpulan data dari beberapa website yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Data-data yang telah didapatkan kemudian dianalisa kembali agar data-data yang memiliki korelasi untuk menjawab rumusan masalah dapat dikumpulkan dan disajikan dalam bentuk narasi deskriptif.

## **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **4.1. Upaya Penanganan Deforestasi di Laos**

Keikutsertaan Laos ke dalam upaya penanggulangan permasalahan emisi gas rumah kaca mereka didasari oleh tingkat deforestasi hutan yang dilihat telah berada pada tahap yang mengkhawatirkan. Tercatat setidaknya dalam kurun waktu 1982 hingga tahun 2002, luas persentase cakupan hutan Laos menurun dari 49 persen mencapai 41,5 persen. Persentase ini kemudian kembali turun pada tahun 2010 ketika luas cakupan hutan Laos mencapai 40 persen dari total wilayah negaranya (CIFOR, 2013).

Terdapat beberapa penyebab yang kemudian diidentifikasi sebagai penyebab dari terjadinya permasalahan deforestasi yang dihadapi Laos (Thomas, et al., 2010). Penyebab pertama adalah adanya pengelolaan hutan produksi yang dianggap tidak bersifat

berkelanjutan. Hal ini disebabkan oleh terlambatnya kesadaran pemerintah Laos terkait dampak yang dihasilkan oleh pengelolaan hutan produksi yang tidak efektif. Selain itu, permasalahan lainnya yang dianggap berpengaruh terhadap besarnya angka deforestasi yang terjadi di Laos disebabkan oleh faktor industri serta ekspansi agrikultural.

Berdasarkan hal tersebut, pemerintah Laos telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kembali persentase areal cakupan luas hutan yang mereka miliki. Salah satu upaya serius yang mereka lakukan adalah dengan mencanangkan *National Forestry Strategy* pada tahun 2005 (*Government of Laos, 2010*). Adapun strategi ini berisikan mengenai target pemerintah Laos untuk melakukan penanaman pohon di dalam area sebesar 500.000 hektar yang telah mengalami kerusakan serta mengasumsikan bahwa setidaknya sekitar 6 juta hektar wilayah hutan yang telah rusak akan melakukan “regenerasi” dengan sendirinya. Lebih lanjut, target utama dalam *Forestry Strategy* ini adalah untuk secara bertahap meningkatkan persentase areal hutan menjadi 65 persen pada tahun 2015 dan mencapai 70 persen pada tahun 2020.

Target ini terlihat cukup sulit untuk dicapai dengan melihat bahwa pada tahun 2009 pemerintah Laos hanya dapat melakukan upaya aforestasi dengan melakukan penanaman pohon sebanyak 300.000 hektar. kemudian, pada tahun 2010, ketika pemerintah Laos menargetkan setidaknya pada tahun 2010 mereka dapat melakukan rehabilitasi terhadap

area hutan dengan mengembalikan persentase areal hutan sebesar 53 persen, pada prosesnya areal cakupan hutan Laos justru menurun menjadi 40 persen pada tahun tersebut.

Pemerintah Laos kemudian mulai menyadari bahwa upaya penanggulangan permasalahan hutan dirasa cukup berat jika hanya mengandalkan sumber daya domestik saja. Pemerintah dirasa cukup kewalahan untuk mengatasi permasalahan hutan yang telah mereka hadapi dalam beberapa dekade terakhir. Selain itu, kurangnya sumber daya baik dari sisi pendanaan, sumber daya manusia serta teknologi pada akhirnya mendorong pemerintah Laos untuk mencari opsi lain dalam menyelesaikan permasalahan hutan secara domestik, utamanya untuk mencapai *Forestry Strategy* yang telah mereka canangkan pada tahun 2005.

Adapun salah satu opsi yang tersedia adalah dengan melakukan adaptasi terhadap skema *Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (REDD+)* yang dicanangkan oleh UNFCCC pada tahun 2005. Dengan melakukan adaptasi terhadap skema ini, pemerintah Laos mengharapkan terbukanya “pintu” bagi mereka untuk melakukan kerjasama dengan negara-negara lain untuk menutupi kekurangan yang mereka miliki dalam menyelesaikan permasalahan deforestasi yang mereka hadapi saat ini.

Peranan dari kerjasama maupun bantuan dalam skala bilateral maupun multilateral berperan cukup penting di dalam proses

pengembangan skema REDD+ yang dilakukan Laos. Adapun kerjasama dalam skala tersebut dapat dilihat ketika diterimanya Laos sebagai salah satu negara mitra di dalam program UN-REDD+ (UN-REDD+, 2012), yang mana hal ini memiliki arti bahwa Laos dapat menerima bantuan baik berupa *capacity building* maupun bantuan secara finansial dari badan-badan yang berada dibawah naungan PBB. Lebih lanjut, pada tahun 2010 Laos kemudian dipilih sebagai negara *pilot* untuk *Forest Investment Program* (FIP) yang dimiliki Bank Dunia. FIP ini dilakukan untuk memberikan asistensi kepada Laos dalam proses adaptasi serta kesiapan mereka terhadap skema REDD+.

Adapun dukungan yang diberikan oleh Bank Dunia ini dapat dikatakan cukup krusial bagi upaya yang dilakukan oleh Laos mengingat target utama dari FIP sendiri adalah untuk memberikan investasi kepada negara-negara yang sedang melakukan upaya pengurangan emisi utamanya dalam lingkup REDD+. Lebih lanjut, FIP sendiri sedikit banyaknya telah memberi dukungan kepada beberapa program seperti pendanaan konservasi biodiversitas yang dilakukan oleh Jepang melalui JICA, kemudian melakukan pendanaan bersama pemerintah Finlandia dalam pembentukan program SUFORD (Dwyer & Ingals, 2015).

Kerjasama lainnya yang berkaitan dengan adaptasi skema ini adalah dengan melakukan penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan Vietnam terkait kolaborasi penegakan hukum dalam mencegah

perdagangan komoditas pembalakan liar yang terjadi di wilayah sungai Mekong.

Berbicara mengenai kerjasama baik dalam skala multilateral maupun bilateral yang dijalin oleh Laos terkait skema REDD+, kerjasama antara Laos dengan Jerman dapat dikatakan sebagai salah satu kerjasama terbesar serta dalam jangka waktu terpanjang yang dilakukan di wilayah Laos. Kerjasama antar kedua negara dilakukan dengan melakukan pembentukan program yang disebut dengan *The Climate Protection through Avoided Deforestation* (CliPAD). Adapun program ini merupakan program kolaborasi antar kedua negara dengan pendanaan yang diberikan oleh Jerman melalui Bank Pembangunan Jerman (KfW).

Secara singkat, kerjasama antar kedua negara ini menargetkan untuk menjadi fasilitator dalam proses persiapan Laos terhadap adaptasi skema REDD+. Selain itu, didalam kerjasama ini kedua negara melalui CliPAD juga memiliki peran sebagai pendukung sekaligus salah satu pelaksana program-program penanganan deforestasi Laos yang berada dalam skala sub-nasional. Tidak hanya berkolaborasi dengan aparaturnya di daerah program, CliPAD juga melibatkan akademisi-akademisi ahli yang dimiliki Laos untuk melakukan *review* terhadap peraturan perundangan yang telah dirumuskan oleh pemerintah mengenai hutan, kepemilikan serta penggunaan tanah. Adapun tujuan dari hal ini adalah untuk melakukan identifikasi terhadap kesiapan serta kemampuan Laos dalam

mengurangi angka deforestasi yang mereka alami.

Keputusan pemerintah Laos dalam melakukan upaya penanggulangan deforestasi pada dasarnya tidak dapat dilakukan secara maksimal jika hanya mengerahkan sumber daya dalam negeri. Adanya upaya adaptasi yang mereka lakukan terhadap skema REDD+ yang dimiliki PBB seolah menjadi pintu bagi Laos untuk menarik perhatian aktor-aktor internasional dalam bekerja sama dengan mereka. Suntikan dana serta penunjukkan beberapa tenaga ahli dari beberapa negara, utamanya Jerman, untuk membantu upaya Laos dalam mengurangi permasalahan deforestasi dapat dikatakan berperan besar dalam menggerakkan Laos dalam mengatasi permasalahan ini.

#### **4.2. Program Xayabouri Sebagai Program Inisiasi CliPAD**

Beranjak dari tujuan-tujuan yang ingin dicapai melalui inisiatif tersebut, badan-badan yang berperan di dalam CliPAD kemudian mulai melakukan studi mengenai identifikasi permasalahan deforestasi yang terjadi di Laos. Studi Identifikasi ini dilakukan dengan tujuan untuk melihat daerah mana saja yang mengalami permasalahan deforestasi serta apa saja penyebab dari permasalahan tersebut. Selain itu, melalui studi ini CliPAD diharapkan dapat melihat sektor mana saja yang dapat menghasilkan penyelesaian permasalahan deforestasi secara efektif.

Setelah ada studi secara mendalam terkait persoalan ini dapat dikatakan bahwa CliPAD membutuhkan adanya sistem *governance* yang dapat menjaring berbagai aktor dari tingkatan pemerintah pusat hingga masyarakat lokal. Selain itu, adanya implementasi program yang berjalan secara efektif akan dapat tercapai jika terdapat kerangka kerja yang dapat mengelaborasi kepentingan aktor-aktor yang akan terlibat, peraturan perundang-undangan, serta rancangan dari program itu sendiri.

CliPAD pada akhirnya memutuskan bahwa program penanggulangan permasalahan deforestasi akan dilakukan pada dua provinsi, yaitu Xayabouri dan Huaphan. Program yang dilakukan oleh CliPAD pada akhirnya mulai di persiapkan pada tahun 2010. Adapun tahapan awal dari program ini dilakukan CliPAD bersama dengan Departemen Kehutanan Laos serta GIZ adalah dengan membentuk tim studi terkait kerusakan yang terjadi di kedua provinsi secara lebih mendalam (Goetze, 2011).

CliPAD secara aktif melakukan konsultasi serta penyuluhan kepada pemerintah provinsi Xayabouri dengan Huaphan terkait rancangan program yang akan dilakukan nantinya. Salah satu tujuan dari dilakukannya proses konsultasi dan penyuluhan ini adalah untuk memberikan pemahaman kepada pemerintah serta masyarakat lokal mengenai keuntungan serta hambatan apa saja yang mungkin akan dirasakan nantinya ketika program-program tersebut akan dijalankan. Hal ini disebabkan karena masyarakat utamanya yang berada di area yang menjadi target program penanganan

deforestasi merupakan pihak pertama yang merasakan dampak ketika program tersebut mulai terlaksana. CliPAD dapat mengharapkan adanya partisipasi dari aktor-aktor lokal tersebut, dan jikalau tidak bisa berpartisipasi maka setidaknya masyarakat di daerah terkait tidak melakukan aktivitas yang dapat “menghambat” kinerja dari CliPAD sendiri.

Namun, pada proses persiapan program yang dilakukan CliPAD terdapat beberapa persoalan utamanya pada provinsi Xayabouri. Adapun persoalan yang dimaksud disebabkan oleh pemerintah Laos yang tidak mampu menciptakan sistem *governance* yang kuat untuk menunjang pelaksanaan program terkait penanggulangan permasalahan ini. Hal ini tercermin dari adanya tumpang tindih antar institusi pemerintahan terkait fungsi dan kewajiban di dalam struktur pelaksanaan program.

Ketidakmampuan pemerintah Laos terkait pembentukan *governance* yang kuat terkait program-program ini terlihat pula dari adanya ketidak tegasan dari penegak hukum yang berada di lapangan. Meskipun pada fase awal perancangan program di Xayabouri sudah melibatkan otoritas terkait, pada prosesnya terdapat indikasi “pembiaran” yang dilakukan oleh pemerintah provinsi serta distrik-distrik terkait aktivitas masyarakat yang dianggap mengganggu jalannya program penanggulangan deforestasi ini. Pemerintah pada tingkatan provinsi seolah memiliki pemikirannya sendiri bahwa kegiatan masyarakat yang

dilakukan di dalam area pelaksanaan program tidaklah mempengaruhi secara signifikan.

Pada akhir tahun 2011, program-program yang sedang dijalankan secara sepihak dihentikan oleh militer Laos. Pada penjelasannya, pihak militer menyebutkan bahwa telah terdapat peraturan baru yang mana melarang Warga Negara Asing yang boleh melakukan aktivitas apapun dalam batas jarak 15 kilometer dari perbatasan internasional Laos (Dwyer, Ingalls, & Baird, 2015). Pembatasan yang dilakukan oleh pihak militer ini tentu berdampak sangat signifikan terhadap berbagai aktivitas yang sedang dijalankan oleh CliPAD. Terlebih sudah cukup banyak dana serta tenaga ahli yang dilibatkan terkait pelaksanaan penanggulangan deforestasi yang dilakukan pada wilayah Xayabouri. Terkait dengan hal ini, terdapat pertemuan dengan melibatkan pemerintah Laos, Jerman, beserta CliPAD mengenai persoalan-persoalan yang terjadi pada wilayah Xayabouri. Adapun hasil dari pertemuan ini adalah adanya rekomendasi mengenai ditanggungkannya pelaksanaan program Xayabouri.

#### **4.3. Respon CliPAD Terhadap Penangguhan Status Program Xayabouri**

Terhambatnya program yang dilaksanakan pada wilayah Xayabouri seolah menjadi tamparan bagi Laos serta Jerman terkait kerjasama yang mereka lakukan. Terlebih, program yang dilaksanakan oleh CliPAD ini merupakan salah satu program inisiasi yang

nantinya akan menjadi percontohan bagi program penanggulangan deforestasi lainnya yang berada di bawah naungan CliPAD. Adanya penghentian ini tentu dianggap akan memberikan kesan yang tidak baik bagi kelangsungan kerjasama kedua negara.

CliPAD pada akhirnya menemukan bahwa permasalahan utama yang menyebabkan tertundanya program Xayabouri adalah adanya kegagalan dari berjalannya fungsi institusi serta *governance* (Eickhoff, et al., 2012). Lebih lanjut, kegagalan ini turut disebabkan oleh beberapa faktor. Adapun faktor yang dimaksud adalah adanya ketidakmampuan dari sektor sumber daya manusia, mandeknya arus pendanaan kepada program-program terkait, serta adanya sikap ragu dari pemerintah Laos terhadap kelangsungan dari program yang dijalankan oleh CliPAD.

Terkait dengan penyebab tersebut, dapat dilihat bahwa terdapat beberapa tantangan terkait respon CliPAD dalam menangani adanya penundaan ini. Adapun tantangan pertama yaitu peranan dari pemerintah lingkup provinsi serta distrik. Peranan dari pemerintah pada sektor tersebut sangat diperlukan untuk mendorong partisipasi masyarakat yang berada pada lingkup pedesaan. Pada proses awal kerjasama antar kedua negara ini dapat dikatakan bahwa CliPAD berfokus pada upaya penanggulangan deforestasi hanya dengan menggandeng pemerintah pusat Laos. Baik dari sisi perumusan kebijakan hingga data yang digunakan terkait studi deforestasi pada dua provinsi terkait dilakukan dengan

mengandalkan institusi yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Dalam meningkatkan hal tersebut maka diperlukannya sistem *governance* yang berjalan secara linier dari pemerintah pusat hingga pemerintah provinsi.

Selain peningkatan terhadap peranan pemerintah provinsi, salah satu tantangan yang dihadapi dalam “menghidupkan kembali” program Xayabouri adalah kesepahaman antar institusi pemerintah. Persoalan terkait fungsi dan kewajiban dari beberapa institusi terkait memang menjadi sorotan sejak adanya penundaan yang terjadi pada program Xayabouri. Lebih lanjut, persoalan ini pada akhirnya hanya dapat diselesaikan dari pemerintah Laos sendiri.

Setelah melalui beberapa perundingan, pemerintah Laos, Jerman, serta CliPAD kemudian memutuskan bahwa program penanganan permasalahan deforestasi di provinsi Xayabouri hanya dihentikan secara sementara, meskipun belum memiliki kesepakatan mengenai tenggang waktu terkait penghentian ini. Beberapa hal memang menjadi pertimbangan terkait opsi pembukaan kembali program di wilayah Xayabouri. Komitmen yang diberikan pemerintah Laos terkait pembenahan sistem *governance* terkait kelangsungan program ini juga menjadi pertimbangan terkait dijalkannya kembali program-program CliPAD di wilayah tersebut.

Terkait dengan kesepakatan terbaru tersebut. Upaya yang dilakukan Laos dan Jerman melalui CliPAD terkait persoalan ini

pada dasarnya dapat dilihat melalui lima fokus yang tercantum dalam *Earth System Governance*. Pada bagian arsitektur *Earth System Governance* dapat dilihat dengan bagaimana CliPAD mengupayakan adanya struktur *governance* yang memiliki keterkaitan antar sektor. Dari sektor teratas atau negara antar negara yang dalam hal ini adalah Laos dan Jerman, CliPAD berperan untuk memastikan aliran dana terkait kelangsungan program akan terus diberikan oleh Jerman sebagai pendonor utama. Selain itu, CliPAD yang merupakan kepanjangan tangan dari kedua negara turut serta di dalam perencanaan alokasi dana investasi kepada program maupun aktifitas yang dirasa memerlukan pendanaan.

Peranan CliPAD selanjutnya dapat dilihat melalui poin agen pada *Earth System Governance*. Agen dalam *Earth System Governance* berartikan tentang aktor-aktor yang berperan di dalam struktur dari kerjasama antar kedua negara. Hal ini dilakukan CliPAD dengan memberikan asistensi serta menarik garis yang jelas mengenai aktor yang terlibat serta fungsi dari aktor itu sendiri. Dari sisi CliPAD sendiri terdapat pergeseran peran yang berubah. Tidak seperti fase awal pelaksanaan kerjasama antar kedua negara, CliPAD dalam hal ini lebih berperan sebagai pendukung dari implementasi program yang akan dilakukan oleh pemerintah Laos sebagai aktor utama di dalam pendekatan terbaru ini. CliPAD turut serta di dalam perencanaan program serta memberikan rekomendasi kepada pemerintah Laos terkait pembentukan peraturan-peraturan yang

menjadi acuan terkait pelaksanaan program di provinsi Xayabouri dan Huaphan.

Lebih lanjut, Adapun pengupayaan untuk mengembalikan status program tersebut dapat dilihat kembali pada bagian akuntabilitas *Earth System Governance* yang didasarkan pada legitimasi dari kerangka kerjasama yang akan dibentuk. Pada bagian akuntabilitas Laos diharapkan dapat membentuk kerangka kerjanya sendiri serta memiliki pertanggung jawaban tersendiri terhadap MRV yang mereka miliki.

Pemerintah pada tingkatan nasional akan memiliki pertanggung jawaban terkait perancangan peraturan perundang-undangan akan segala hal yang nantinya akan berkaitan dalam upaya menurunkan angka deforestasi yang terjadi di Laos. selain itu, Pemerintah dalam lingkup nasional memiliki peranan untuk merumuskan kerangka kerja terkait implementasi dari peraturan-peraturan tersebut. Kemudian melalui peraturan yang telah dirumuskan oleh pemerintah pada tingkatan nasional, akan diharapkan dapat berpengaruh pada peningkatan aktivitas yang berada pada tingkat sub-nasional. Adapun yang dimaksudkan dalam hal ini adalah aktor-aktor pada tingkat sub-nasional secara aktif melakukan upaya penanggulangan deforestasi dengan berbekal pada kerangka kerja yang telah dirumuskan oleh pemerintah pada tingkat pusat.

Pendekatan selanjutnya yang dilakukan CliPAD dapat dilihat dari sisi akses dan alokasi

pada *Earth System Governance*. Melalui pendekatan ini keterlibatan aktor-aktor dari tingkatan nasional hingga tingkat masyarakat lokal merupakan hal yang menjadi perhatian utama. Adanya sistem *governance* yang cenderung pada penggunaan sistem desentralisasi dianggap dapat menghasilkan suatu situasi pemerintah pada lingkup provinsi dapat merumuskan kebijakan yang bersifat signifikan terhadap penanggulangan deforestasi.

Skema penanggulangan deforestasi yang mampu berjalan secara efektif ketika terdapat sinergitas antara pihak perumus kebijakan dengan pihak-pihak yang menjalankannya. Maka dari itu, sangat penting bagi Laos untuk merangkul masyarakat lokal di dalam pelaksanaan program-program yang akan dijalankan. Karena segala aktivitas yang mereka lakukan terkait pemanfaatan hutan akan berdampak pada kelangsungan program.

CliPAD sendiri kemudian mengubah pendekatannya terhadap kedua negara dengan berperan sebagai pendamping dari ketiga sektor pemerintahan di Laos, yaitu pemerintah pusat, provinsi serta distrik. Hal ini dilakukan oleh CliPAD untuk memastikan agar tercipta suatu sistem *governance* yang berjalan secara linier antar sektor pemerintahan. Laos dan Jerman pada dasarnya telah melakukan upaya sebagai respon terhadap penghentian program Xayabouri yang dapat dilihat dari kaca mata *Earth System Governance*. Telah terdapat suatu kerangka kerjasama yang jelas terkait peran dan fungsi aktor yang terlibat, legitimasi

dari aktor-aktor serta program yang ada, serta adanya alokasi yang jelas mengenai pembagian hasil keuntungan program yang nantinya akan dirasakan hingga lingkup masyarakat lokal.

Namun, dengan adanya pengaplikasian sistem yang dianggap telah baik pada prosesnya masih terdapat beberapa hal yang masih menjadi faktor keraguan bagi kedua negara. Adapun faktor ini sedikit banyaknya dapat dikaitkan dengan bagian adaptasi pada *Earth Sytem Governance*. Kerangka kerja yang telah dibentuk oleh kedua negara pada kenyataannya dianggap belum mampu untuk dicapai oleh Laos sendiri. Penyerahan tanggung jawab yang relatif lebih besar kepada Laos pada akhirnya belum mampu dijalankan secara baik oleh Laos karena masih adanya faktor kurangnya kemampuan adaptasi Laos terhadap transisi perubahan peranan dalam struktur kerjasama itu sendiri

Berkaitan dengan hal ini, pada tahun 2013 Laos beserta Jerman kemudian memutuskan bahwa aktivitas penanggulangan deforestasi yang berada di bawah naungan CliPAD dihentikan secara penuh. Penghentian program ini secara bersamaan memberikan konfirmasi bahwa aktivitas terkait program penanggulangan deforestasi akan dilaksanakan sepenuhnya pada provinsi Huaphan. Adapun penghentian ini dimaksudkan agar pemerintah Laos dapat sepenuhnya berfokus pada program-program yang berlangsung pada wilayah Huaphan (Dwyer & Ingals, 2015).

Keputusan CliPAD dalam menjalankan program inisiasi pada dua provinsi sekaligus dapat dikatakan langkah yang cukup berani dan cukup beresiko. Namun, cukup disayangkan karena pada akhirnya program yang dijalankan tidak memiliki hasil yang sama pada kedua provinsi. Penundaan pelaksanaan program yang pada akhirnya berujung dengan penghentian pada program provinsi Xayabouri merupakan hal paling memungkinkan untuk dilakukan oleh CliPAD. Memberikan peranan lebih kepada pemerintah Laos sebagai pelaksana program memang menjadi keputusan terobosan untuk meningkatkan kesadaran diri mereka terkait pentingnya proyek kerjasama antar kedua negara. Namun tidak dapat dipungkiri jika pemerintah Laos memerlukan waktu lebih banyak untuk beradaptasi dengan peranan mereka di dalam upaya penanggulangan deforestasi yang sedang dilakukan. Mengingat bahwa program yang akan dilakukan merupakan program inisiasi antar kedua negara. Maka dari itu, Laos diharapkan dapat berfokus pada satu provinsi saja yang secara relatif memiliki sedikit hambatan dibandingkan secara terus menerus memperjuangkan untuk melaksanakan program pada dua daerah tetapi tidak mendapatkan hasil yang maksimal.

## 5. KESIMPULAN

Laos mengalami permasalahan hutan yang terjadi secara signifikan yang mengakibatkan turunnya luas cakupan hutan menjadi 40 persen dari total luas wilayah daratan. Beberapa upaya telah dilakukan Laos untuk mengatasi

permasalahan tersebut. Namun kurangnya faktor sumber daya manusia serta finansial pada akhirnya mereka untuk mencari bantuan luar negeri maupun menggandeng mitra kerjasama dalam upaya meraih hasil yang optimal.

Laos pada prosesnya melakukan kerjasama dengan Jerman yang ditandai dengan pembentukan inisiatif *Climate Protection through Avoided Deforestation* (CliPAD). CliPAD sendiri berisikan dari beberapa agensi pemerintah milik Jerman seperti BMZ, GIZ serta KfW dan Kementerian Kehutanan milik Laos. CliPAD pada dasarnya terbentuk untuk menjadi wadah kerjasama antar kedua negara dengan pembagian peranan Jerman sebagai penyandang dana dan Laos sebagai pelaksana program.

Kedua negara melalui CliPAD kemudian mengidentifikasi kerusakan hutan yang terjadi dan memutuskan bahwa program penanggulangan deforestasi akan dilaksanakan pada dua provinsi yaitu Huaphan dan Xayabouri. Namun, hanya pada tahap persiapan terjadi beberapa persoalan yang mengakibatkan ditanggukannya status dari program Xayabouri. Dalam mengatasi penangguhan tersebut Laos dan Jerman kemudian melakukan pendekatan baru yang berfokus pada sisi penguatan *governance*.

Pemerintah Laos pada akhirnya mengubah peranannya menjadi perencana serta pelaksana utama dari segala aktifitas program dengan tujuan untuk menciptakan suatu sistem

*governance* yang berjalan secara linier. Dari sisi Jerman dan CliPAD sendiri kemudian melakukan transisi peranan dalam kerjasama dengan menjadi penyedia dana terkait program serta pendamping dari pemerintah Laos terkait persiapan program. Namun, meskipun telah melakukan pendekatan yang berbasis *governance*, program yang dilakukan pada daerah Xayabouri pada akhirnya tetap dihentikan dengan tujuan agar lebih berfokus pada satu daerah saja demi meraih hasil yang optimal.

## 6. DAFTAR PUSTAKA

Adam, W. (2009). *Green Development 3rd Edition: Environment and Sustainability in a Developing World*. New York: Routledge.

Baird, I. G. (2011). Turning Land into Capital, Turning People into Labor: Primitive accumulation and the arrival of large-scale economic land concession in Lao PDR. *New Proposals: Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry*, 10-26.

Biermann, F. (2007). Earth System Governance as crosscutting theme of global change research. *Global Environmental Change* 17, 326-337.

Cadman, T., & Masareni, T. (2012). The governance of REDD+: an institutional analysis in the Asia Pacific. *Environmental Planning and Management*, 617-635.

Department of Forestry Lao PDR. (2010). Diakses pada tanggal 29 Juni 2018, diakses dari Forest Carbon Asia: [www.forestcarbonasia.org/wp-content/uploads/2011/05/Annual-Review-of-REDD+-Activites-in-Lao-PDR-2010.pdf](http://www.forestcarbonasia.org/wp-content/uploads/2011/05/Annual-Review-of-REDD+-Activites-in-Lao-PDR-2010.pdf)

Dwyer, M. B., & Ingalls, M. (2015). *REDD+ at The Crossroads: Choices and tradeoffs for 2015-2020 in Laos*. Bogor: CIFOR.

Dwyer, M. B., Ingalls, M. L., & Baird, I. G. (2015). The security exception: Development and militarization in Laos's. *Geoforum*, 207-217.

Eickhoff, G., Hemes, K., Errand, J., & Thongmanivong, S. (2013). *Mapping Priority Jurisdiction for REDD+ in Lao PDR*. Vientienne: Climate Protection through Avoided Deforestation Programme (CliPAD).

Eickhoff, G., Moore, C., Jeremy Ferrand, X. K., Vargas, M., Dobbelsteijn, R., & Sylla, S. (2012). *Conceptualization of a Jurisdictional and Nested REDD+ Approach in Xayabouri Province, Lao PDR*. Vientienne: The Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Goetze, K. (2011, Oktober 5). *Lao-German REDD+ project pioneers FPIC in Sayabouri Province, Laos*. Diakses pada tanggal 18 Agustus 2018, diakses dari Forest Carbon Asia: <http://www.somcon.com/content/lao-german-redd-project-pioneers-fpic-sayabouri-province-laos>.

ICI. (2014). *The International Climate Initiative*. Diakses pada tanggal 15 Januari 2019, dari International Climate Initiative: <http://www.international-climate-initiative.com/en/about-the-iki/project-portfolio>.

Kweka, D., Carmenta, R., Hyle, M., Mustalahti, I., Dokken, T., & Brockhaus, M. (2015). *The context of REDD+ in Tanzania: Drivers, agents, and institution*. Bogor: CIFOR.

Lestrelin, G., Trockenbrodt, M., Phanvilay, K., Thongmanivong, S., Vhongvisouk, T., Thuy, P. T., & Castella, J.-C. (2013). *The context of REDD+ in the Lao People's Democratic Republic*. Bogor: Cifor.

Lestrelin, G., Trockenbrodt, M., Phanvilay, K., Thongmanivong, S., Vongvisouk, T., Phamand, T. T., & Castella, J.-C. (2013). *The context of REDD+ in the Lao People's Democratic Republic*. Bogor: CIFOR.

Natural Resources Development Center. (2013). Diakses pada tanggal 1 Februari 2019, diakses dari Nature: <https://www.nature.or.id/publikasi/laporan-dan-panduan-kehutanan/modul-konsep-redd.pdf>.

Nurtjahjawilasa, Duryat, K., Yasman, I., Septiani, Y., & Lasmini. (2013). *Modul: Konsep REDD+ dan Implementasinya*. Jakarta: The Nature Conservancy Program Terrestrial Indonesia.

Ounekham. (2011). Current Status of REDD+ in Lao PDR. *Asian Forum on Carbon Update 2011*. Bandung.

Park, M. S., Choi, E., & Youn, Y.-C. (2013). REDD+ as an international cooperation strategy under the global climate change regime. *Forest Science and Technology*, 213-224.

Pistorius, T., & Kiff, L. (2014). *The Politics of German Finance for REDD+*. Washington: Center for Global Development.

Stenhouse, R., & Bojo, J. (2010). *An Environmental Perspective of Hydropower and Mining Development in the Lao PDR*. Washington: National Resource Management for Sustainable Development.

Stibig, H., Stolle, F., Dennis, R., & Feldkötter, C. (2007). *Forest Cover Change in Southeast Asia: The Regional Pattern*. Luxembourg: Joint Research Centre, European Commission.

Thongmanivong, S., Phanvilay, K., & Vongvisouk, T. (2013). How Laos is Moving Forward With REDD+ Schemes. *International Journal of Rural Law and Policy*.

UN-REDD+. (2012). *Lao PDR and Morocco Join the UN-REDD+ Programme*. UN-REDD+.

Vongvisouk, T., Lestrelin, G., Castella, J.-C., Metz, O., Broegaard, R., & Thongmanivong, S. (2016). REDD+ on hold: Lessons from an emerging institution setup in Laos. *Asia Pacific Viewpoint*, 393-405.

Watt, P. (2010). *Lao PDR Reference Scenario for Degradation and Deforestation*. New Zealand: Poyry Management Consultant.

Winarno, B. (2014). *Dinamika Isu-Isu Global Kontemporer*. Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service).