

Tiga Perangkat Analisis untuk Pembiayaan Mitigasi dan Adaptasi di Sektor Tata Guna Lahan

Ringkasan eksekutif

Juli 2015

Angela Falconer, Charlie Parker, Paul Keenlyside, Adeline Dontenville, Jane Wilkinson

Pertanian, kehutanan, dan bentuk-bentuk lain penggunaan lahan menghasilkan hampir seperempat keseluruhan emisi gas rumah kaca (GRK), dan di banyak negara, proporsi emisi dari penggunaan lahan ini bahkan lebih tinggi. Pada saat yang sama, sektor-sektor ini sangat rentan terhadap dampak perubahan iklim. Di sisi lain, ada peluang untuk mengalokasikan kembali ratusan miliar belanja untuk penggunaan lahan di seluruh dunia ke kegiatan hijau tanpa mengorbankan baik produktivitas atau pun pembangunan ekonomi. Negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah serta mitra pembangunannya, juga para investor dan pengusaha, perlu segera mengidentifikasi perubahan dukungan publik yang dapat digunakan untuk mendorong peningkatan investasi sektor swasta dalam mitigasi dan adaptasi penggunaan lahan. Penelitian ini telah mengembangkan tiga alat untuk membantu pemerintah dan mitranya guna mencapai hal tersebut.

Penghargaan: Para penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada Tim Varga dan Amira Hankin terutama untuk dukungan grafis yang sangat baik, Barbara Bucher yang mendukung dan membimbing penelitian ini dari awal hingga akhir dan Chiara Trabbacchi untuk penelaahannya, Matthew Kryman untuk masukan awalnya dan kepada Dan Storey dan Ruby Barcklay untuk dukungan komunikasinya. Terima kasih kepada Guntur Sutiyono atas dukungan penerjemahan.

Laporan ini merupakan penelitian bersama Climate Focus dan Climate Policy Initiative, yang didukung oleh Fasilitas REDD Uni Eropa dari Institut Kehutanan Eropa. Isi dari laporan ini merupakan tanggung jawab para penulis dan sama sekali tidak mewakili pandangan Uni Eropa.



EUREDD
Facility



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE

Ringkasan Eksekutif

Transisi ke bentuk penggunaan lahan¹ yang lebih produktif dan berketahanan merupakan tantangan yang kompleks. Negara-negara yang berpenghasilan rendah dan menengah telah berkomitmen untuk mengurangi emisi dari penggunaan lahan dan bersiap untuk beradaptasi terhadap dampak perubahan iklim. Tetapi kegiatan penggunaan lahan sangat terkait dengan lintas sektoral, sehingga sering terjadi *trade-off* antara mitigasi, adaptasi, dan tujuan pembangunan.² Bagi pemerintah dan mitranya, sangatlah penting untuk menemukan solusi yang secara tepat dapat menyeimbangkan prioritas-prioritas tersebut. Tanah dan sumber dayanya amatlah penting untuk memenuhi permintaan global akan makanan, bahan bakar, dan serat yang terus meningkat. Serta langsung mendukung kehidupan lebih dari 2,6 miliar jiwa yang terlibat dalam pertanian, yang mayoritas tinggal di daerah termiskin di dunia, dan di wilayah yang tanahnya terdegradasi.³

Oleh karena itu, upaya meningkatkan pendanaan bagi kegiatan penggunaan lahan hijau⁴ amatlah penting. Pendanaan ini harus dapat memitigasi emisi dari penggunaan lahan dan beradaptasi terhadap dampak perubahan iklim ke tingkat yang diperlukan. Negara-negara maju telah berkomitmen untuk memobilisasi pendanaan iklim sebesar 100 miliar USD per tahun pada tahun 2020 untuk membantu negara-negara berkembang memenuhi kebutuhan rendah karbon dan membangun ketahanan iklim. Meski demikian, mekanisme pendanaan internasional yang ada untuk mengalirkan investasi di tata guna lahan, termasuk REDD+,⁵ belum mencapai skala yang diperlukan. Ini berarti diperlukan pendekatan baru guna mendanai mitigasi dan adaptasi di sektor tata guna lahan.

Arus pendanaan tahunan untuk mitigasi dan adaptasi di sektor tata guna lahan hanyalah sebagian kecil dari investasi keseluruhan sektor tersebut, yaitu antara USD 1,3 miliar hingga USD 51,8 miliar. Sementara itu, arus investasi untuk kegiatan pertanian dan kehutanan di negara-negara berkembang bisa mencapai ratusan

miliar dolar. Namun investasi ini sifatnya sebagian besar adalah bisnis seperti biasa (*business as usual - BAU*), yaitu: investasinya tidak memperhitungkan mitigasi atau adaptasi terhadap dampak perubahan iklim, dan dalam beberapa kasus justru meningkatkan emisi atau kerentanan terhadap perubahan iklim. Mayoritas pendanaan untuk penggunaan lahan ini berasal dari pelaku swasta dalam negeri yang didukung kuat oleh subsidi publik dan berbagai insentif.

Perangkat analisis untuk membantu pemerintah dan mitranya guna mengarahkan pendanaan di tata guna lahan

Adanya pemahaman yang terbatas terhadap investasi di bidang mitigasi dan adaptasi di sektor tata guna lahan, telah menghambat desain intervensi publik yang efisien dan efektif. Dalam banyak kasus, informasi mengenai total pendanaan yang disalurkan ke sektor penggunaan lahan, bagaimana proses penyalurannya, ke mana alokasinya, dan siapa penerima manfaatnya, sulit untuk diketahui. Selain itu, proporsi pendanaan untuk kegiatan hijau dibandingkan dengan kegiatan BAU, atau peluang yang mungkin ada untuk mengatasi hambatan, atau peluang yang bisa menciptakan insentif untuk mengalihkan kegiatan penggunaan lahan menuju hasil yang lebih hijau, pun sulit kami ketahui. Oleh karena itu, studi ini berupaya mengembangkan tiga perangkat untuk mengatasi permasalahan tersebut. Para pemerintah dan mitranya dapat menggunakan ketiga perangkat yang dimaksud, untuk:

- Menginformasikan desain strategi mitigasi dan adaptasi di sektor tata guna lahan, yang dapat didukung oleh program multilateral dan bilateral;
- Mengidentifikasi instrumen keuangan dalam negeri dan internasional untuk mengarahkan pendanaan publik dan swasta ke arah praktik penggunaan lahan yang lebih hijau; dan
- Mendorong koordinasi di antara instrumen publik di sektor-sektor terkait tata guna lahan.

Ketiga perangkat analisis ini mencakup pendanaan nasional dan internasional, publik dan swasta, dan di berbagai kegiatan penggunaan lahan. Tabel ES-1 merangkum cakupan tersebut dan potensi manfaatnya bagi pemerintah, mitra pembangunan, dan investor swasta.

1 Selanjutnya disebut sebagai penggunaan lahan

2 Emisi penggunaan lahan mewakili lebih dari 50% emisi gas rumah kaca nasional di lebih dari 60 negara (kebanyakan negara berkembang) (WRI 2015)

3 52% dari lahan yang digunakan untuk pertanian terpengaruh oleh degradasi tanah secara moderat atau sangat parah (UN 2015)

4 Kami menggunakan istilah hijau untuk menggambarkan instrumen-instrumen yang mendukung alternatif merendahkan emisi pada kegiatan bisnis seperti biasa.

5 Pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan, pengelolaan hijau dan konservasi hutan, serta peningkatan cadangan karbon.

Tabel ES-1: Perangkat analisis untuk mendukung pengembangan dan implementasi strategi pembiayaan untuk mitigasi dan adaptasi penggunaan lahan

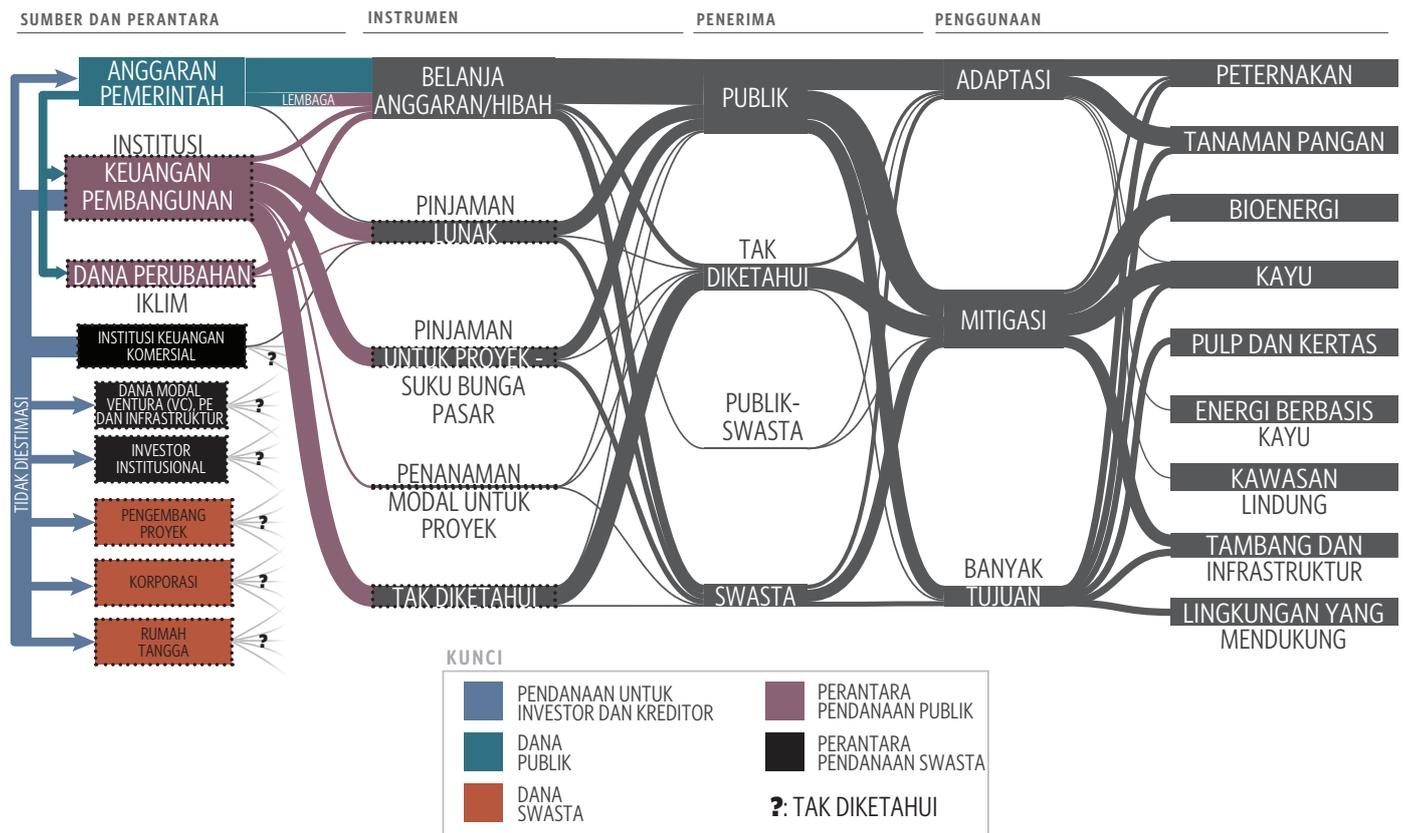
	<i>Apa yang disampaikan perangkat tersebut?</i>	<i>Bagaimana alat dapat mendukung upaya mitigasi dan adaptasi?</i>
LANSKAP PEMBIAYAAN SEKTOR TATA GUNA LAHAN	<ul style="list-style-type: none"> • Memetakan, baik investasi dan pengeluaran publik dan/atau swasta pada kegiatan hijau dan pada kegiatan yang berpotensi masih BAU • Memberikan perkiraan kuantitatif aliran yang terjadi saat ini • Mengidentifikasi para pelaku utama dan perantara, instrumen investasi dan para penerima 	<ul style="list-style-type: none"> • Memberikan gambaran kualitatif dan kuantitatif yang menyeluruh dari aliran pendanaan untuk sektor tata guna lahan • Menyediakan dasar untuk mengukur kemajuan • Mengidentifikasi hambatan terbesar, kesenjangan dan peluang pendanaan • Menginformasikan desain rencana mitigasi dan adaptasi penggunaan lahan yang menyelaraskan dukungan bilateral dan multilateral dengan upaya dan kebutuhan domestik
ANALISIS FINANCIAL VIABILITY GAP	<ul style="list-style-type: none"> • Mengkaji biaya dan pendapatan dari kegiatan mitigasi dan adaptasi di tata guna lahan • Mengidentifikasi potensi kesenjangan yang mengancam kelangsungan proyek • Mengidentifikasi titik masuk untuk dukungan dan insentif keuangan publik 	<ul style="list-style-type: none"> • Memperjelas kebutuhan khusus para investor swasta • Mendukung desain penyesuaian insentif publik • Mengidentifikasi paparan terhadap risiko investasi
ANALISIS PEMETAAN PEMBIAYAAN PUBLIK	<ul style="list-style-type: none"> • Memetakan aliran dukungan keuangan publik untuk kegiatan penggunaan lahan BAU dan yang hijau • Memberikan perkiraan kuantitatif arus insentif • Mengidentifikasi potensi ketidaksinambungan antara insentif kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan skala relatif pendanaan penggunaan lahan secara BAU dan secara hijau • Mendorong prioritas dan koherensi lintas sektor • Memberikan dasar pemikiran untuk koordinasi lintas sektoral, baik di tingkat pemerintah dan di antara para donor • Mengidentifikasi titik masuk untuk dukungan eksternal yang memaksimalkan sumber investasi domestik/swasta • Memperjelas pilihan-pilihan untuk rantai pasokan dan investasi yang tahan terhadap perubahan iklim

Lanskap pembiayaan sektor tata guna lahan

Perangkat ini memberikan gambaran umum pembiayaan publik dan swasta di sektor tata guna lahan, yang dialokasikan untuk kegiatan hijau maupun kegiatan BAU. Alat ini dapat membantu negara dan para mitra pembangunan untuk memahami seberapa besar dan jenis pembiayaan apa yang sedang mengalir, aktor kunci yang terlibat, dan kegiatan apa yang menerima pembiayaan. Alat ini membantu mengidentifikasi mekanisme penyaluran, kesenjangan, dan hambatan yang ada dalam arus pembiayaan. Melalui perangkat ini, pemerintah dapat melacak belanja maupun investasi publik atau swasta sebagai langkah awal mendapatkan

gambaran mengenai arus keuangan yang utama dalam penggunaan lahan. Seiring dengan meningkatnya kualitas dan kapasitas data yang diperoleh, pemerintah dapat memperluas lingkup hingga mencakup semua aktor, sehingga memungkinkan pemahaman yang lebih detil tentang bagaimana sumber pembiayaan yang berbeda saling berinteraksi. Analisis ini juga dapat menginformasikan desain strategi multi sektoral untuk menyasar tantangan pembangunan yang sesuai dengan iklim (seperti program REDD+). Diagram di bawah ini menunjukkan diagram lanskap pembiayaan sektor tata guna lahan yang umum digunakan (dikenal sebagai Sankey), di mana lebar arusnya menunjukkan volume pendanaan yang mengalir.

Lanskap pembiayaan sektor tata guna lahan



Perangkat analisis *financial viability gap*

Perangkat ini menelusuri apakah kegiatan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim sudah layak dari sudut pandang keuangan. Beberapa kegiatan penggunaan lahan yang hijau membutuhkan biaya lebih tinggi daripada kegiatan yang *BAU*, yang menyebabkan munculnya kesenjangan kelayakan (*viability gap*). Kegiatan yang hijau tersebut selayaknya perlu didanai atau didukung secara publik⁶. Beberapa kegiatan penggunaan lahan yang hijau lainnya mungkin secara intrinsik tidak lebih mahal, tetapi memiliki risiko atau kesenjangan informasi yang dapat meningkatkan biaya dan mengurangi niat para investor. Di sinilah peluang instrumen keuangan publik dapat membantu mengatasi hambatan-hambatan tersebut.

Dengan menyoroti berbagai faktor yang berpotensi menghambat penyebaran kegiatan hijau (antara lain risiko, informasi, kapasitas, atau kesenjangan keuangan) serta titik masuk untuk pembiayaan publik dan swasta, alat ini dapat menginformasikan desain insentif publik yang sesuai sehingga dapat membuka investasi kegiatan

mitigasi dan adaptasi. Hal-hal yang dapat dilakukan Pemerintah untuk meningkatkan kelayakan keuangan dari investasi penggunaan lahan yang hijau antara lain:

1. **Mengurangi biaya** – melalui misalnya pinjaman dan garansi berbunga lunak, keringanan pajak, serta hibah untuk persiapan proyek;
2. **Meningkatkan pendapatan** – misalnya menggunakan harga premium, harga dasar, dan hibah yang dibayarkan berdasarkan kinerja untuk meningkatkan tingkat pengembalian kepada investor;
3. **Meningkatkan lingkungan yang mendukung** – misalnya melalui standar peraturan/hukum, alokasi lahan dan sistem pengelolaannya, standar sertifikasi serta implementasi monitoring dan sistem penegakan hukum.

Perangkat analisis *Financial Viability Gap* juga dapat dilakukan sebagai bagian dari kajian sektoral yang lebih rinci atau sebagai analisis pada tingkatan kegiatan.

6 Termasuk filantropis dan pendanaan publik internasional.

Perangkat analisis financial viability gap

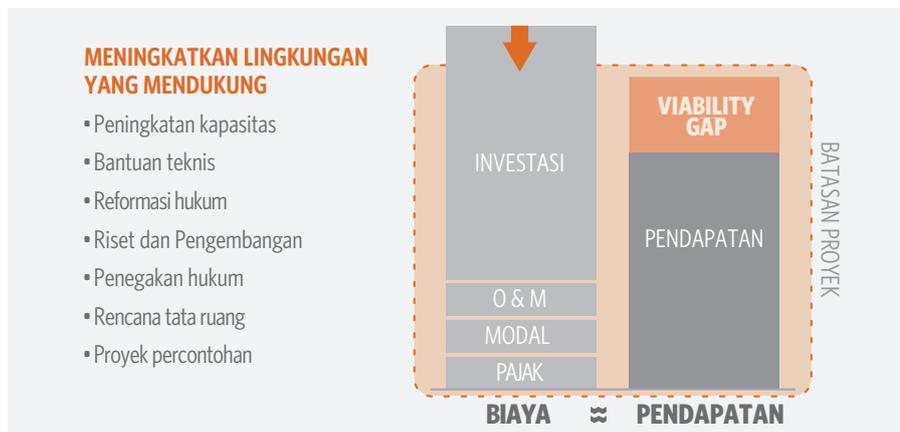
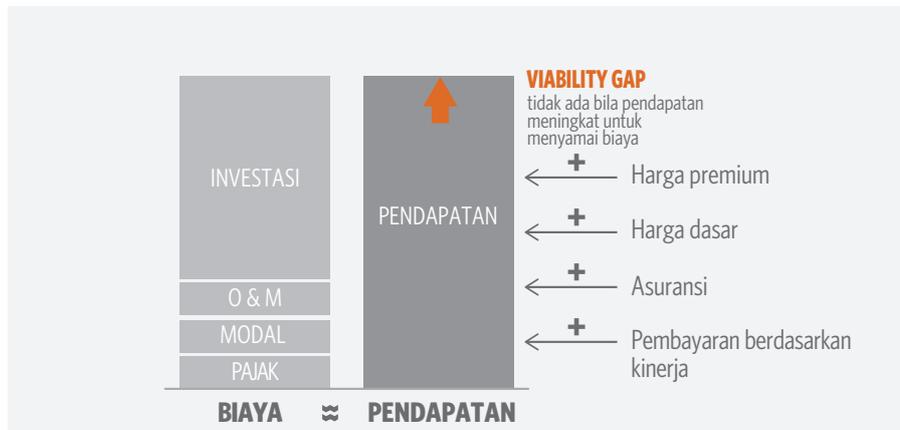
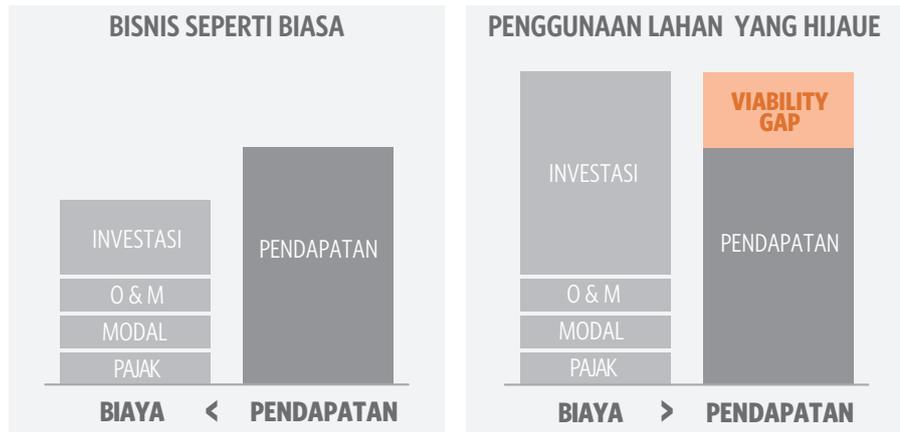
Viability gaps muncul saat biaya kegiatan lebih besar daripada pendapatan yang ada.

Pendanaan publik dan swasta dapat membantu menangani viability gap dengan:

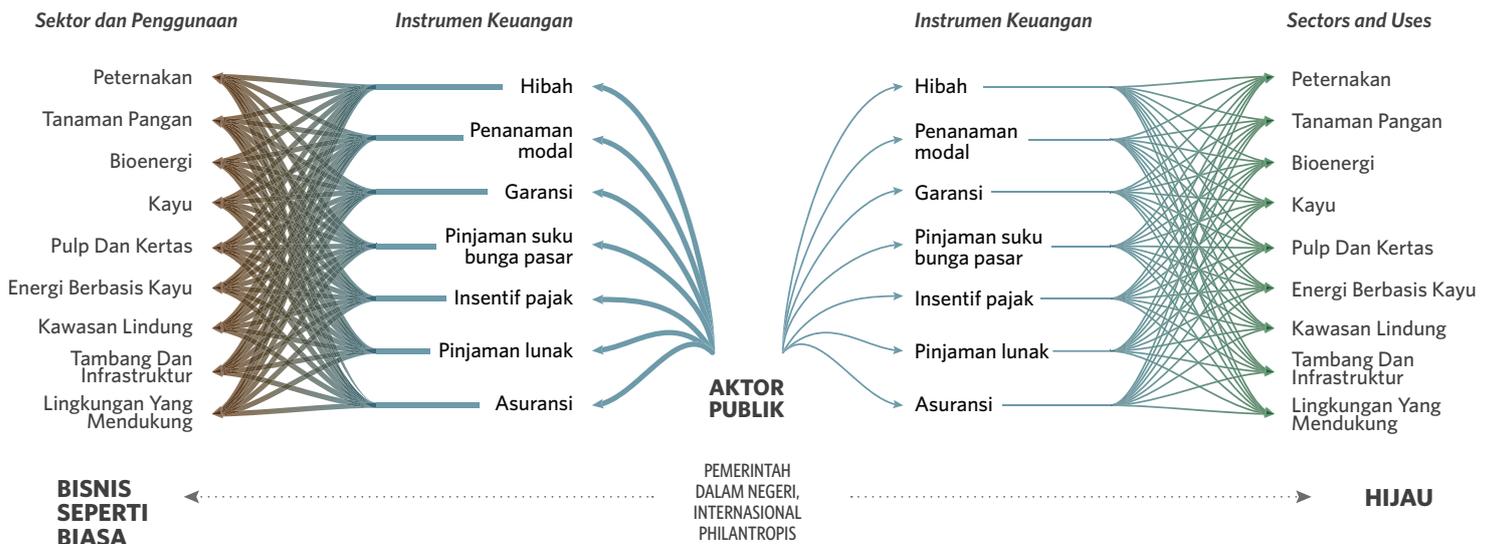
1. Mengurangi biaya

2. Meningkatkan / menciptakan pendapatan

3. Memperbaiki risiko investasi di bidang penanganan iklim, serta hambatan pengembalian dan informasi



Pemetaan instrumen pembiayaan publik yang menunjukkan insentif untuk penggunaan lahan



Analisis pemetaan pembiayaan publik

Analisis pemetaan pembiayaan publik menyediakan sebuah kerangka untuk melacak instrumen keuangan publik yang penting bagi aksi mitigasi dan adaptasi perubahan iklim di suatu negara, baik secara yurisdiksi maupun sektoral. Perangkat ini dapat mengidentifikasi apakah instrumen keuangan publik saat ini diarahkan kepada kegiatan penggunaan lahan secara BAU atau kepada yang hijau. Perangkat ini memungkinkan pemerintah mengkaji apakah garis besar kebijakan keuangan dan instrumen yang digunakan, termasuk yang dimanfaatkan oleh para mitra pembangunan, sudah koheren dan konsisten. Serta sampai sejauh mana instrumen dan kebijakan tersebut mendukung aktifitas produksi yang hijau.

Perangkat analisa ini juga memberi wawasan untuk memperbaiki koordinasi yang lebih baik di lintas sektor, lintas teknologi, dan lintas geografi diantara para pemerintah dan donor. Hal ini dilakukan dengan mengidentifikasi titik masuk bagi para donor untuk menyalurkan pembiayaan melalui cara-cara yang dapat memaksimalkan investasi domestik dan swasta. Sebagai langkah pertama, pemerintah dapat fokus pada pemetaan insentif baik untuk kegiatan BAU maupun kegiatan hijau. Selanjutnya, juga bisa bermanfaat untuk memetakan disinsentif yang timbul dari, misalnya pajak dan biaya yang dibebankan pada kegiatan penggunaan lahan.

Sektor tata guna lahan sangat terkait dengan kepentingan politik, ekonomi, lingkungan, dan sosial yang beragam dan saling bersilangan. Tantangannya, yang seringkali politis, adalah bagaimana mengkombinasikan kebijakan dan instrumen keuangan sesuai pada tempatnya untuk membuka peluang investasi hijau pada skala yang cukup. Selain itu, penting juga untuk meningkatkan kemampuan pemerintah dalam mengkaji secara empiris bagaimana arus keuangan mengalir antar sektor terkait tata guna lahan. Kemampuan mengkaji tersebut terutama terkait dengan analisa kelayakan, analisa biaya dan kesenjangan risiko yang perlu ditangani, termasuk analisa efektifitas dan koherensi instrumen publik atau domestik. Pemerintah juga dituntut untuk memiliki kapasitas dalam mendefinisikan, menguji, dan memverifikasi kegiatan hijau sedemikian rupa sehingga menghasilkan capaian pembangunan dan lingkungan.

Dalam hal inilah, kerangka, pendekatan, serta perangkat analisis yang disampaikan dalam laporan ini bertujuan untuk membantu negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah serta mitra pembangunan mereka mengidentifikasi peluang kerja sama dengan dunia bisnis, sekaligus secara bersama mendanai transisi ke penggunaan lahan yang hijau.