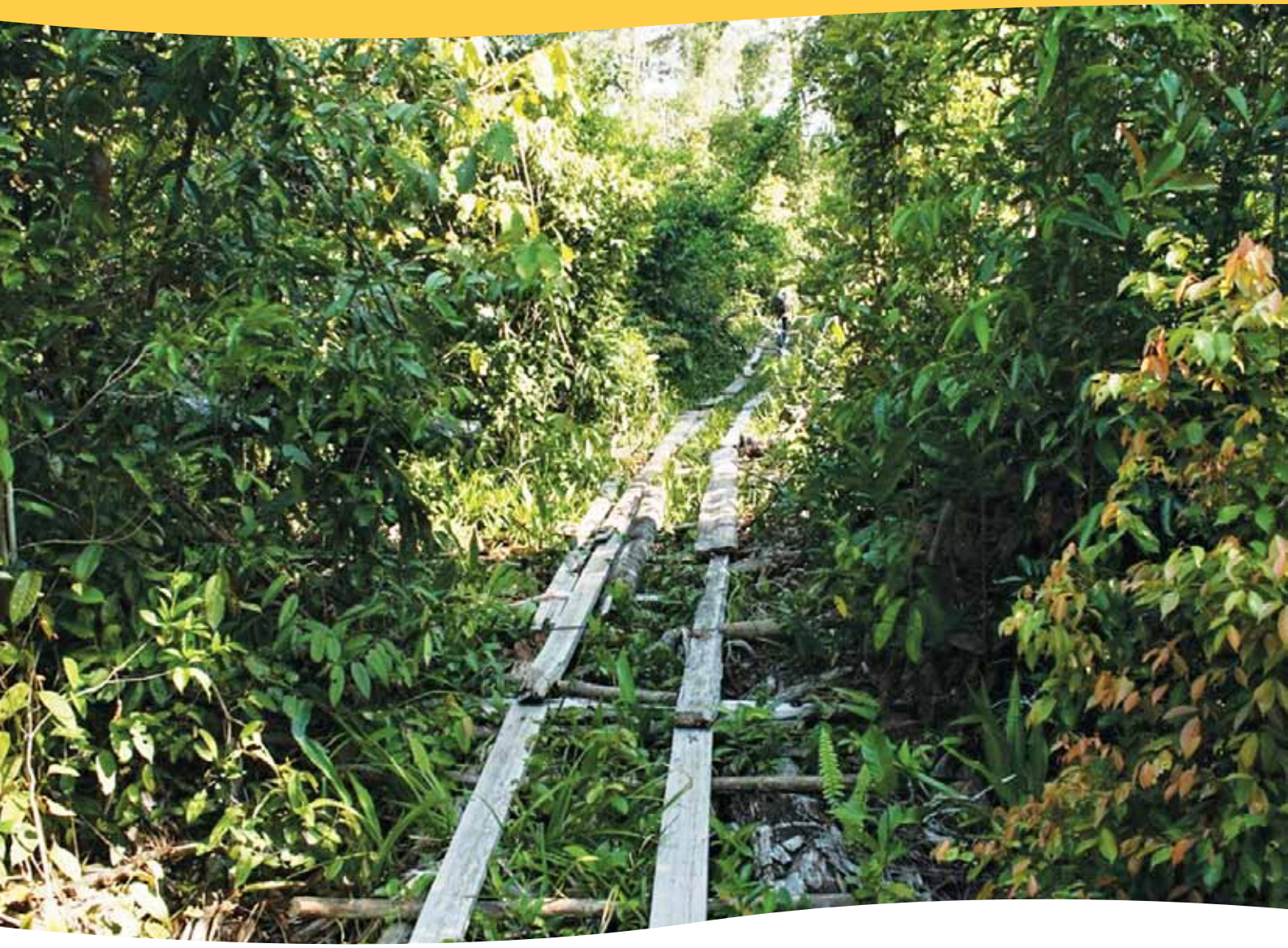

Laporan Ringkas

Pembelajaran bagi REDD+ dari Berbagai Tindakan untuk Mengendalikan Pembalakan Liar di Indonesia

Cecilia Luttrell
Krystof Obidzinski
Maria Brockhaus
Efrian Muharrom
Elena Petkova
Andrew Wardell
James Halperin

November 2011

CIFOR

UNODC
United Nations Office on Drugs and Crime

© 2011 United Nations Office on Drugs and Crime dan Center for International Forestry Research
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Luttrell, C., Obidzinski, K., Brockhaus, M., Muharrom, E., Petkova, E., Wardell, A. dan Halperin, J. 2011 Pembelajaran bagi REDD+ terkait Berbagai Tindakan untuk Mengendalikan Pembalakan Liar di Indonesia. Laporan Ringkas. United Nations Office on Drugs and Crime dan Center for International Forestry Research. Jakarta dan Bogor, Indonesia.

Diterjemahkan dari:
Luttrell, C., Obidzinski, K., Brockhaus, M., Muharrom, E., Petkova, E., Wardell, A. and Halperin, J. 2011 Lessons for REDD+ from measures to control illegal logging in Indonesia. Summary report. United Nations Office on Drugs and Crime and Center for International Forestry Research. Jakarta and Bogor, Indonesia.

Laporan lengkap dalam bahasa Inggris tersedia di perpustakaan online kami di http://www.cifor.org/online-library/.

Foto sampul depan © UNODC Indonesia

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

www.cifor.org

Apapun yang dinyatakan dalam publikasi ini merupakan pendapat para penulis. Pendapat tersebut tidak serta merta mencerminkan pendapat CIFOR, lembaga bernaung para penulis atau pihak-pihak yang mendanai publikasi ini.

Pembelajaran bagi REDD+ dari Berbagai Tindakan untuk Mengendalikan Pembalakan Liar di Indonesia

Cecilia Luttrell, Krystof Obidzinski, Maria Brockhaus, Efrian Muharrom, Elena Petkova, Andrew Wardell dan James Halperin

Latar Belakang

Indonesia telah berkomitmen untuk mengurangi emisi dari penggunaan lahan, perubahan tata guna lahan dan kehutanan sampai dengan 26 persen pada tahun 2020. Salah satu cara yang direncanakan untuk mencapai target tersebut adalah dengan mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan melalui mekanisme REDD+. Dengan mengimplementasikan REDD+, Indonesia akan layak untuk menerima pembayaran finansial berdasarkan kredit karbon dari hutan. Sejumlah besar emisi karbon Indonesia disebabkan oleh deforestasi dan degradasi hutan yang bersumber dari berbagai kegiatan konversi lahan, kebakaran hutan dan pembalakan liar, di mana penyebab terakhir tersebut memiliki dampak yang signifikan sebagai pemicu deforestasi. Oleh karena itu, berbagai inisiatif untuk menghambat pembalakan liar harus menjadi bagian utama dari strategi pengurangan emisi. REDD+ berpotensi dalam membantu mengurangi kegiatan pembalakan liar dengan menciptakan insentif keuangan untuk mendorong kepatuhan hukum, perubahan perilaku dan reformasi tata kelola yang lebih luas.

Sejak tahun 2001, sejumlah inisiatif di Indonesia telah berusaha untuk menindaklanjuti masalah pembalakan liar. Termasuk di dalamnya adalah inisiatif internasional seperti proses Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT); perjanjian bilateral antara Indonesia dan sejumlah pengimpor kayu utama; dan berbagai instrumen pasar seperti sertifikasi kayu. Berbagai inisiatif nasional termasuk sapu bersih keamanan bersama untuk melawan pembalakan liar, pendekatan anti pencucian uang untuk mengatasi keuangan ilegal dalam sektor tersebut dan peluasan hutan tanaman untuk meningkatkan persediaan kayu.

Laporan ini meringkas sejumlah temuan dalam makalah yang dipublikasikan pada Oktober 2011. Makalah tersebut meneliti bagaimana rancangan mekanisme dan institusi REDD+ saat ini dapat mengambil manfaat dari berbagai pengalaman sebelumnya. Laporan ini secara khusus berfokus pada FLEGT-VPA dan SVLK (Sistem Verifikasi Legalitas Kayu) sebagai tindakan yang terkait dengan perdagangan dan tindakan yang terkait dengan penegakan seperti OHL (Operasi Hutan Lestari). Penelitian ini dilakukan dengan menelusuri sejumlah perbedaan dan persamaan utama antara FLEGT dan REDD+. FLEGT bertujuan untuk memastikan bahwa kayu diproduksi sesuai dengan hukum yang berlaku di suatu negara, dengan menggunakan akses ke pasar internasional sebagai insentifnya. REDD+ bertujuan untuk menciptakan insentif keuangan berbasiskan performa untuk menghentikan deforestasi dan degradasi hutan. Untuk memperoleh pendanaan REDD+ dibutuhkan perhatian terhadap aspek-aspek seperti kredibilitas, keterlacakan dan jaring pengaman (*safeguard*) sosial serta tata kelola dan verifikasi independen. SVLK harus mengembangkan mekanisme untuk menindaklanjuti aspek-aspek tersebut. Oleh karena itu, kemungkinan besar sejumlah pembelajarannya relevan untuk REDD+ dan terdapat peluang untuk membentuk sinergi antara kedua sistem tersebut dan bagaimana proses keduanya mengatasi masalah tersebut. REDD+ dan FLEGT merupakan mekanisme yang dirancang secara nasional dan membutuhkan implementasi pada tingkat lokal. Selanjutnya timbul pertanyaan mengenai bagaimana proses ini dapat merancang suatu struktur insentif yang memastikan kepemilikan subnasional, mengingat sedang berlangsungnya reformasi desentralisasi di Indonesia. Pembelajaran dari OHL juga bermanfaat untuk mencermati isu ini.

Pembelajaran dari penindakan pembalakan liar dapat dibagi ke dalam pembelajaran proses dan pembelajaran

hasil. Pembelajaran proses mencermati bagaimana suatu mekanisme dirancang dan diimplementasikan. Pembelajaran hasil mencermati dampak yang terjadi atau yang dapat terjadi sebagai hasil dari penindakan tersebut dalam mengatasi deforestasi, degradasi hutan dan masalah tata kelola yang mendasar. Dari segi proses, beberapa aspek terkait rancangan SVLK serupa dengan kekhawatiran yang diangkat pada diskusi saat ini tentang rancangan institusi dan sistem REDD+. Pada awalnya SVLK dikembangkan dalam konteks di mana sistem pengawasan hutan dianggap kurang memiliki independensi dan transparansi yang dibutuhkan untuk kredibilitas internasional. Kebanyakan rancangan difokuskan pada cara untuk menindaklanjuti kekurangan ini. Dalam hal hasil/pencapaian, masih terlalu awal untuk menarik kesimpulan yang pasti atas dampak dari proses yang ada. Sebagai contoh, pengaturan bilateral antara Indonesia dan negara-negara pembeli kayu telah membantu meningkatkan kesadaran mengenai permasalahan perdagangan kayu ilegal/liar di negara konsumen dan memunculkan sumber daya yang signifikan untuk peningkatan kapasitas di Indonesia. Namun demikian, sampai sejauh mana mereka sebenarnya mendorong berkurangnya perdagangan kayu ilegal/liar masih belum diketahui dengan jelas. Walaupun demikian, kami tetap menelusuri beberapa isu terkait potensi mereka untuk mengatasi beberapa isu tata kelola dan menyimpulkan dengan diskusi mengenai sejauh mana kita dapat berharap bahwa tindakan-tindakan tersebut dapat menyelesaikan isu-isu tata kelola yang lebih mengakar.

Isu-isu Lintas Bidang untuk FLEGT dan REDD+ dalam Mengatasi Pembalakan Liar di Indonesia

Kami merangkum tujuh prihal lintas bidang di mana REDD+ dapat mengambil pembelajaran dari usaha-usaha untuk mengatasi pembalakan liar, yaitu sebagai berikut:

1. Tantangan tata kelola yang luas
2. Penegakan hukum
3. Tantangan terkait teknis MRV yang spesifik
4. Memastikan terpenuhinya jaring pengaman sosial dan lingkungan
5. Akses terhadap informasi
6. Reformasi dan kapasitas kelembagaan
7. Pengakuan kepemilikan

1. Tantangan Tata Kelola yang Luas

Proses FLEGT-VPA di Indonesia telah meningkatkan perhatian bagi pelibatan berbagai pemangku kepentingan, peningkatan kapasitas masyarakat sipil dan pengembangan mekanisme transparansi. Fakta bahwa SVLK seharusnya dapat melacak asal dari setiap pohon berpotensi mengurangi korupsi pada berbagai tingkat. Meskipun terdapat kontribusi yang signifikan, tidak berarti SVLK akan membuahkan reformasi yang lebih mendasar yang dibutuhkan sektor kehutanan: mengurangi ketidakpastian kepemilikan lahan, menutup celah peraturan, memberikan perhatian pada proses-proses yang layak *(due process*), dan mengurangi tingginya tingkat pembalakan yang disebabkan oleh konversi lahan hutan untuk kegunaan lain.

Untuk mewujudkan REDD+ yang efektif, sejumlah isu tata kelola yang mendasar ini harus ditindaklanjuti. REDD+ memiliki peluang untuk mengkonsolidasi reformasi bagaimana Indonesia mengelola industri-industri ekstraktifnya. REDD+ memiliki potensi untuk mencapai reformasi tata kelola yang lebih luas dibandingkan SVLK dan VPA.

Sebuah tantangan utama baik untuk REDD+ maupun berbagai inisiatif dalam mengendalikan pembalakan liar adalah apakah mereka dapat menindaklanjuti kegagalan tata kelola mendasar dalam sistem secara keseluruhan atau apakah mereka sebenarnya tetap tidak terjamah oleh reformasi lebih mendasar yang dibutuhkan. Terdapat kekhawatiran khususnya pada penekanan yang ada saat ini mengenai verifikasi kredibilitas dokumentasi dalam FLEGT-VPA yang dapat mendorong status quo dan oleh karena itu gagal untuk memicu reformasi yang lebih luas. Perhatian utama terletak pada karakteristik dari standar yang diterapkan. Dalam proses pengembangan standard legalitas, terdapat kekhawatiran bahwa mereka mengabaikan persyaratan pengukuhan kawasan dan bergeser menjauh dari standar FPIC menuju sebatas 'konsultasi' dengan masyarakat setempat. Kekhawatiran ini terjadi di beberapa tempat. Sebagai contoh, secara teori, sertifikasi legalitas memungkinkan untuk diperoleh tanpa pernah melakukan pengukuhan kawasan akhir. Apabila seorang operator dapat membuktikan, misalnya, bahwa mereka telah membayar untuk pengukuhan kawasan namun tidak dilaksanakan oleh pemerintah, maka operator tersebut dapat memperoleh sertifikat legalitas. Sebuah pertanyaan kunci adalah apakah suatu fungsi audit terbatas layak mengingat kompleksnya konteks Indonesia: auditor dapat berada pada posisi yang mentolerir atau penyuapan beberapa lapisan pemerintah diperlukan agar reformasi dapat terjadi. Kekhawatiran yang sama dapat mempengaruhi REDD+, yang juga akan tergantung pada kredibilitas validasi dan verifikasi dokumen, serta independensi dari proses-proses validasi dan verifikasi. Oleh karena itu, sejumlah keterbatasan pendekatan SVLK haruslah diperhitungkan ketika merancang proses REDD+.

Rancangan sistem verifikasi saat ini memunculkan pertanyaan apakah MRV seharusnya terlebih dahulu memenuhi tujuan kredibilitas internasional atau seharusnya bertujuan untuk menyempurnakan agenda reformasi nasional seperti halnya peningkatan sistem penguasaan hutan. Rancangan SVLK saat ini, yang terletak paralel dengan sistem mandatori yang ada dengan memperkenalkan audit oleh pihak ke tiga, adalah efektif sebagai sebuah latihan peningkatan kepercayaan, namun bukan berarti mengarah pada reformasi yang lebih mendasar. Oleh karena itu, satu pembelajaran untuk REDD+ adalah bahwa tujuan yang berbeda bisa jadi membutuhkan mekanisme MRV yang berbeda dan diperlukan identifikasi yang jelas tentang tujuan utama atau sasarannya. Mengembangkan satu sistem MRV yang mencakup segalanya untuk memenuhi

kebutuhan subnasional, nasional maupun internasional akan membantu memastikan efisiensi, akuntabilitas dan kelengkapan antar negara serta menghindari duplikasi – atau lebih buruk, mengganggu – proses nasional yang ada. Pengalaman FLEGT-VPA menunjukkan manfaat mengadopsi pendekatan bertahap dengan tujuan awal untuk membangun kredibilitas internasional.

2. Penegakan Hukum

Implementasi bersandar pada penegakan hukum yang efektif. Penegakan hukum merupakan alat utama untuk memberantas aspek-aspek pembalakan liar yang tidak dapat dicapai oleh tindakan terkait perdagangan seperti halnya VPA. Saat ini terdapat komitmen politik yang tinggi untuk penegakan hukum dan terdapat beberapa inisiatif yang sedang berjalan: tim gabungan penertiban OHL, usulan undang-undang tentang pembalakan liar, penggunaan satuan tugas pemberantasan mafia hukum untuk menyelidiki pembalakan liar dan undang-undang anti korupsi dan anti pencucian uang yang baru. Namun demikian, langkah-langkah penegakan yang telah ditempuh untuk melawan pembalakan liar mengalami tingkat keberhasilan yang beragam. Sebagai contoh, terdapat kritik bahwa tim penertiban OHL hanya merupakan respon terhadap tekanan politik untuk mengajukan tuntutan dan bukan mencerminkan usaha serius untuk menindaklanjuti penyebab mendasar dari pembalakan liar.

Masalah yang terus berulang adalah terdapat kecenderungan untuk 'menjaring ikan kecil' daripada pelaku utama, kurangnya transparansi atas metode dan standar yang digunakan, kurangnya akuntabilitas atas pembayaran peneriman dari lelang kayu liar yang ditangkap dan berkurangnya otoritas pemerintah daerah.

Peran pengadilan juga menghadapi tantangan, mengingat para pengkitik menyoroti kelemahan sistematik pada sistem hukum, memperpanjang keterlambatan dalam mengamankan tuntutan dan kecenderungan para penegak hukum untuk mendekati kejahatan hutan sebagai suatu pelanggaran administrasi. Walaupun beberapa data menunjukkan peningkatan performa pengadilan, masih terdapat keraguan mengenai sampai sejauh mana benar-benar terdapat peningkatan dalam penegakan hukum, mengingat hanya sedikit kasus yang dibawa ke pengadilan. Perubahan karakteristik pembalakan liar lebih memperparah isu ini: semakin banyak pelaku yang dapat mengesahkan tindakan mereka dengan memperoleh izin legal sekalipun melalui cara-cara yang tidak sah. Selama pembalakan liar dipandang sebagai suatu pelanggaran administratif dan bukan kejahatan, maka penegak hukum akan lebih berfokus pada keberadaan dokumentasi dibandingkan pada proses di mana dokumentasi tersebut diperoleh. Pasal 50 (2) dari UU Kehutanan (No. 41/1999), yang mendefinisikan pembalakan destruktif sebagai kejahatan hutan, memang dalam teori memungkinkan dinas penegak hukum untuk melihat di luar aspek legalitas dalam melawan kejahatan hutan dan oleh karena itu meningkatkan peluang untuk menangkap pelaku yang lebih utama. Namun demikian, aturan hukum ini jarang digunakan, dan penyebab mendasar atas gagalnya tuntutan kejahatan pembalakan liar adalah ketidakjelasan dalam Undang-undang Kehutanan.

Alat penegakan yang baru seperti halnya Undang-undang Anti Korupsi dan Anti Pencucian Uang menawarkan cara yang lebih efektif untuk menangkap pelaku yang lebih utama yang tidak secara langsung terkait dengan tindakan ekstraksi kayu di lapangan. Oleh karena itu, penekanannya telah bergeser dari 'lacak kayu bulatnya' menjadi 'lacak uangnya'. Terdapat harapan bahwa perundangan yang baru akan memudahkan penangkapan pembuat strategi dan pemberi modal di balik pembalakan liar. Terkait hal ini, KPK telah berhasil untuk mulai mengembalikan kembali kerugian finansial yang dialami negara. Undang-undang Anti Pencucian Uang tersebut penting karena dapat menempatkan pembalakan liar di bawah cakupan sektor perbankan dan otoritas anti korupsi. Baru-baru ini, CIFOR mengembangkan Panduan Uji Tuntas untuk Nasabah dan Uji Tuntas yang Ditingkatkan (*Customer Due Diligence and Enhanced Due Diligence Guidelines*) untuk Bank Indonesia dalam rangka mendukung usaha ini.

Namun demikian, kurangnya aliran informasi dan kerja sama antara Kementerian Kehutanan dan berbagai dinas penegakan hukum yang lain terus menghambat keberhasilan penegakan hukum untuk melawan pembalakan liar. Sampai saat ini jumlah tuntutan masih sangat terbatas, sebagian besar disebabkan oleh kerahasiaan operasi perbankan dan keengganan pihak kepolisian untuk menerapkan undang-undang yang baru.

3. Tantangan dalam Pemantauan, Pelaporan dan Verifikasi (MRV)

Permasalahan terkait kredibilitas data dijumpai pada arena pembalakan liar maupun REDD+. Termasuk dalam masalah ini adalah terdapatnya definisi yang tidak jelas dan beragam, data dan standar yang saling bertentangan, serta terbatasnya kapasitas

pengukuran dan kualitas data. Berbagai kelemahan ini telah menyebabkan sejumlah estimasi yang saling bertentangan atas faktor-faktor penting seperti halnya volume kayu liar yang diproduksi dan jumlah emisi karbon yang dapat dikurangi. Sifat data yang tidak konsisten dan tidak dapat dibandingkan tersebut memunculkan permasalahan untuk menetapkan standar, tingkat acuan dan pemantauan. Tantangan yang dihadapi selama proses penetapan standar SVLK (misalnya menentukan undang-undang mana yang seharusnya diikutsertakan dalam penilaian legalitas) nampaknya akan menjadi lebih besar pada saat menetapkan definisi hutan dan standar-standar REDD+ lain karena perdebatannya mencakup lebih banyak isu dibandingkan perdebatan legalitas.

Menyelesaikan pertentangan atas definisi dan estimasi data membutuhkan suatu kesepakatan tentang pemahaman siapa yang diperhitungkan dan siapa yang memiliki otoritas yang sah dan sesuai hukum untuk menentukan data mana yang benar. Salah satu kekhawatiran utama dalam proses penetapan standar legalitas adalah kurangnya kejelasan atas otoritas yang didistribusikan antar tingkat dan sektor dalam pemerintah. Ketidakjelasan tersebut memungkinkan sekelompok kayu dapat dianggap sah dan tidak sah tergantung pada interpretasi atau kekuasaan pemerintah mana yang diprioritaskan. Serupa dengan hal tersebut, arsitektur pembuatan keputusan yang muncul pada perdebatan REDD+ di Indonesia juga menjadi semakin kompleks. Otoritas yang jelas untuk MRV bagi REDD+ tetap menjadi sebuah elemen dari kompleksitas tersebut. Termasuk dalam isi Surat Pernyataan Kehendak (LoI) antara Indonesia dan Norwegia yang ditandatangani pada Mei 2010 adalah diselenggarakannya badan REDD+, sistem MRV dan instrumen pendanaan yang independen. Pertanyaan mendasar tentang otoritas kelembagaan dan institusi mana yang akan memiliki tanggung jawab secara umum untuk pembuatan keputusan tentang MRV, serta beberapa aspek lain terkait operasional REDD+, tetap tidak terselesaikan.

Belum ada keputusan yang dibuat terkait bagaimana pengurangan emisi karena REDD+ akan diverifikasi pada pasar wajib. Namun demikian, jelas bahwa penyelenggaraan sistem MRV dengan penerimaan nasional dan subnasional maupun kredibilitas internasional akan menjadi persyaratan utama untuk REDD+. Meskipun kelompok 77 negara berkembang pada negosiasi UNFCCC mengkhawatirkan bahwa adanya persyaratan persetujuan internasional untuk sebuah sistem MRV nasional akan mengganggu kedaulatan nasional, nampaknya verifikasi independen akan menjadi persyaratan untuk perdagangan kredit karbon hutan di pasar apapun – wajib maupun sukarela. Untuk menciptakan dan mempertahankan kredibilitas, Indonesia harus memastikan adanya standar yang jelas, verifikasi independen dan transparansi.

Banyak dari kekhawatiran yang menyelimuti rancangan SVLK dan VPA Indonesia berkisar pada isu tentang bagaimana memastikan independensi. Oleh karena itu, pengalaman dari FLEGT-VPA memberikan sejumlah pembelajaran tentang bagaimana membentuk independensi dalam sebuah sistem untuk pemantauan dan verifikasi REDD+. SVLK berdasarkan pada perizinan 'berbasis operator', serupa dengan pendekatan yang digunakan dalam proses sertifikasi sukarela. Termasuk dalam poin yang diperdebatkan adalah rendahnya tingkat pengawasan internal dalam sistem, fakta bahwa Indonesia memiliki lebih dari satu otoritas pemberi lisensi ekspor dan permasalahan dalam mencari auditor yang tidak berpihak. Prinsip pemisahan mandat untuk akreditasi, penetapan standar, pemantauan dan verifikasi sangat penting untuk independensi dan kredibilitas SVLK, dan juga akan demikian halnya untuk sistem REDD+. Pelaporan yang jelas, konsultasi publik dan pemberian penjelasan serta mekanisme untuk tindakan perbaikan dapat memperkuat kedua mekanisme tersebut. Termasuk dalam pembelajaran tambahan untuk REDD+ adalah peningkatan efektivitas pemantauan oleh masyarakat sipil, dengan maksud untuk persyaratan kejelasan proses, akses terhadap informasi dan panduan untuk ketidakberpihakan.

4. Memastikan Terpenuhinya Jaring Pengaman (*safeguards*) Sosial dan Lingkungan

Cakupan untuk MRV yang lebih luas dalam kesepakatan REDD+ di bawah UNFCCC belum ditetapkan. Lebih khususnya, belum ada resolusi tentang tipe-tipe jaring pengaman sosial dan ekonomi yang seharusnya dilibatkan dan apakah mekanisme tersebut seharusnya mencakup kebijakan MRV dan kebijakan dan tindakan pembangunan yang lestari. Pada saat ini, aturan untuk sistem MRV berkembang di bawah kesepakatan bilateral. Terlepas dari keputusan akhir UNFCCC, terdapat kemungkinan bahwa MRV untuk kredibilitas juga akan menuntut perhatian pada sejumlah isu 'nonkarbon'. Sejak COP 16 di Cancún, Meksiko pada tahun 2010, pemerintah Indonesia yang diprakarsai oleh Kementerian Kehutanan, telah mulai mendefinisikan jaring pengaman sesuai standar mereka.

Sebuah isu terkait adalah penghindaran dari dampak-dampak yang tidak diharapkan – yang merupakan perhatian utama baik dalam REDD+ maupun dalam tindakan-tindakan untuk mengendalikan pembalakan liar. Termasuk dalam sejumlah dampak yang tidak diharapkan adalah kebocoran (pemindahan emisi karbon), pergerakan deforestasi legal maupun tidak legal ke lokasi lain, pergeseran pasar internasional ke arah pembeli yang fleksibel, dampak negatif terhadap penghidupan masyarakat miskin dan eliminasi sejumlah operator berskala kecil yang disebabkan oleh hambatan teknis dan keuangan yang tinggi.

5. Akses terhadap Informasi

Transparansi adalah sebuah prinsip yang penting dalam REDD+ dan sebuah karakteristik dari rancangan pokok untuk memastikan keberhasilan tindakan-tindakan dalam mengatasi pembalakan liar. Sebaliknya, kurangnya akses terhadap informasi dan tidak adanya transparansi dalam pembuatan keputusan merupakan kelemahan utama yang dapat memicu berkembangnya praktik-praktik korupsi. Sebagai contoh, kurangnya transparansi dalam hal prosedur dan protokol serta kurangnya kejelasan tentang penggunaan dana dari lelang kayu yang diadakan setelah tindakan sapu bersih OHL telah menyebabkan munculnya tudingan atas peruntukan yang melanggar hukum dari kayu yang disita dan penggunaan dana yang tidak semestinya oleh para petugas OHL. Rancangan SVLK dan VPA sangat bergantung pada asumsi aksesibilitas dan transparansi informasi serta pada sistem yang berfungsi untuk menyediakan informasi ini. Sebuah kelebihan utama SVLK adalah pengakuan secara formal atas fungsi 'pemantauan independen' oleh masyarakat sipil pada TLAS Indonesia atau SVLK. Masyarakat sipil dimungkinkan untuk melaporkan keberatannya ketika menjumpai hal-hal yang tidak wajar dalam proses-proses akreditasi, penilaian ataupun perizinan. Namun demikian, pada praktiknya, masyarakat sipil akan mengalami kesulitan dalam mengakses informasi yang mereka butuhkan untuk pemantauan. Oleh karena itu, meskipun persyaratan ketersediaan data yang disepakati dalam VPA merupakan peluang penting bagi reformasi, keketatannya dapat menunjukkan kelemahan sistem tersebut, karena akan menyulitkan pemenuhan persyaratan.

Dalam sektor kehutanan, baru-baru ini terdapat beberapa perubahan positif, termasuk peraturan tahun 2011 tentang pelayanan informasi publik (Peraturan Menteri Kehutanan No. P.7/Menhut-II/2011) dan sistem pelacakan online untuk perizinan pengangkutan, dana royalti hutan dan dana reboisasi. Namun demikian, informasi yang tercantum pada peraturan tentang informasi publik hanya merupakan informasi yang dikumpulkan dan tidak memadai untuk tujuan pemantauan independen. Sebagai contoh, analisis pendahuluan mengenai Instruksi Presiden tahun 2011 tentang moratorium izin baru menunjukkan bahwa data yang digunakan untuk memprediksi peta hutan primer dan lahan gambut tidak dapat diverifikasi secara independen dengan data yang tersedia bagi kalangan luas.

Sebuah faktor yang sangat penting untuk berjalannya MRV REDD+ secara efektif adalah suatu mekanisme yang memastikan adanya akses yang cepat pada semua data yang dibutuhkan. Terdapat tiga tantangan pada mekanisme MRV pada REDD+, yaitu kebutuhan untuk 1) peningkatan kualitas data; 2) mekanisme untuk pertukaran data dan transparansi di dalam dan di antara berbagai lembaga; dan 3) informasi yang dapat diakses oleh kalangan luas dalam format yang dapat diverifikasi secara independen dan dapat dimengerti oleh masyarakat awam.

6. Reformasi dan Kapasitas Kelembagaan

Kurangnya kapasitas merupakan faktor kontekstual yang harus dipertimbangkan dalam setiap rancangan inisiatif baru. Rancangan REDD+ seharusnya menyadari adanya kelemahan, daripada mengasumsikan bahwa terdapat sistem yang berfungsi dengan baik. Sempitnya kerangka waktu yang ditetapkan untuk memperkenalkan tindakan-tindakan untuk mengatasi pembalakan liar dan REDD+ memunculkan tantangan pengembangan kapasitas yang besar, baik antar sektor maupun antar tingkat pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil. Sebagai contoh, poin-poin kelemahan signifikan dalam implementasi tindakan pembalakan liar adalah mekanisme penegakan dan pemberian sanksi.

Di bawah SVLK, pemerintah memiliki keterlibatan yang terbatas dalam fungsi sistem tersebut. Kementerian Kehutanan tidak terlibat dalam akreditasi ataupun audit dan tidak memiliki kewenangan untuk menentukan kepatuhan hukum dari operator. Pemerintah menyiapkan sistem dan standar, kemudian menarik diri dan mangalihdayakan MRV pada pihak ke tiga yang dapat dipercaya. Hal ini menguntungkan dalam hal meningkatkan kredibilitas sistem. Namun demikian, terdapat pertanyaan apakah model alih daya dari SVLK merupakan sebuah contoh dari subtitusi kapasitas, mengalihkan usaha dan sumber daya dari penguatan struktur yang ada saat ini, atau apakah model ini benar-

benar mewakili sebuah contoh dari penguatan kapasitas bagi lembaga-lembaga negara.

Nampaknya pemerintah akan mengambil peran yang lebih besar dalam MRV REDD+ dibandingkan dengan apa yang dilakukan dalam SVLK. Hal ini dianggap perlu untuk memastikan terdapatnya perhatian yang lebih besar pada aspek-aspek seperti permanensi dan kebocoran, dan juga akan membantu meningkatkan akuntabilitas dan kepemilikan atas sistem administrasi hutan. Tantangannya adalah untuk mempertahankan tingkat independensi yang dimiliki SVLK dan pada saat yang sama juga meningkatkan keterlibatan (dan oleh karena itu peluang untuk reformasi) lembaga-lembaga negara dan prosesnya. Hal ini mengarahkan pada pertanyaan mengenai alokasi dan devolusi fungsi yang sesuai dan bagaimana menjamin adanya pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) untuk memastikan independensi. Analisa lain menunjukkan bahwa independensi tidak serta merta terkait dengan pelaku yang terlibat melainkan pada arsitektur dan adanya pengawasan dan keseimbangan.

REDD+, seperti halnya kebanyakan penindakan pembalakan liar, merupakan proses yang dirancang secara terpusat yang membutuhkan implementasi dan pemantauan pada tingkat lokal. Namun demikian, untuk REDD+, tantangan MRV yang mendesak adalah menetapkan sistem akuntansi yurisdiksi berjenjang untuk menghindari risiko kredit '*hot air*', dan untuk memperjelas pihak mana yang bertanggung jawab atas sejumlah kewajiban (yaitu, kekurangan dalam menghasilkan kredit). Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana mengatur insentif yang sesuai dan oleh karena itu dapat membangun kepemilikan, akuntabilitas dan kapasitas pemerintah setempat. Untuk mencapai hal ini akan diperlukan solusi untuk pertanyaan kunci terkait bagaimana mengakomodir perbedaan yurisdiksi antar kabupaten dan provinsi dalam sistem nasional.

Proses FLEGT-VPA di Indonesia juga memberikan sejumlah pembelajaran berharga dalam melaksanakan proses konsultasi, dalam melibatkan masyarakat sipil dan sektor swasta dalam perancangan dan dalam pemantauan oleh masyarakat sipil. Proses-proses yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan telah menjadi syarat penting untuk keberhasilan REDD+ maupun sistem legalitas berbasis VPA dan sebagai bagian penting dalam meningkatkan kepercayaan terhadap proses ini. Pelibatan berbagai pemangku kepentingan memperkuat legitimasi, efektivitas dan pengawasan publik. Namun demikian, tidak dapat dihindari bahwa dengan membuka suatu proses pada berbagai pemangku kepentingan akan mengarah pada peluasan kewenangan dan dapat memperlambat proses serta meningkatkan pengharapan. Lebih lanjut lagi, merupakan hal yang penting untuk memastikan bahwa proses-proses tersebut tidak mengurangi bentuk-bentuk perwakilan yang lebih bertanggung jawab dengan mengambil alih forum pembuatan keputusan yang demokratis. Kekhawatiran ini muncul pada tahap-tahap awal dari proses untuk mendefinisikan standar legalitas: apakah pemangku kepentingan yang diajak berunding memiliki hak untuk memutuskan peraturan hukum apa sajakah yang harus diperhitungkan dalam standar legalitas? Pertanyaan tersebut ditindaklanjuti dengan melibatkan suatu lembaga dengan legitimasi lebih untuk memfasilitasi proses dan memformalkan protokol. Mendefinisikan peran dengan jelas dan mengkomunikasikan hasil dan keluaran yang diharapkan dengan tepat, termasuk bagaimana hasil konsultasi akan dimanfaatkan, merupakan hal yang sangat penting untuk memastikan akuntabilitas dan menghindari inefisiensi sumber daya.

REDD+ dan penindakan pembalakan liar memiliki perbedaan signifikan dalam hal arsitektur kelembagaannya. Penindakan pembalakan liar cenderung berfokus pada sektor kehutanan, adapun proses REDD+ mencakup multisektor dan lembaga. Oleh karena itu, proses konsultasi REDD+ telah melibatkan sejumlah sektor yang lebih luas dibandingkan konsultasi FLEGT-VPA. Namun demikian, sektor-sektor paling penting – pertanian dan pertambangan – tetap tidak dilibatkan. Kelompok masyarakat sipil yang dilibatkan dalam REDD+ bersifat lebih tidak terpadu, yang menyebabkan permasalahan dalam mengambil sebuah posisi bersama. Di satu sisi, hal ini mencerminkan pemisahan antara LSM pembangunan dan LSM advokasi lingkungan dan bisa juga merupakan sebuah faktor pada kemunculan REDD+ sebagai sebuah isu kebijakan baru-baru ini.

Salah satu elemen dari koordinasi yang efektif adalah untuk memastikan bahwa terdapat proses belajar antar berbagai skala. Namun demikian, belajar dari kegiatan percontohan ataupun berbagai proyek percontohan awal REDD+ yang lain di Indonesia tidak berlangsung secara sistematik. Hal ini menyebabkan hilangnya peluang untuk belajar dan menghindari duplikasi usaha; sebagai contoh, pengembangan SVLK sangat terbantu oleh proses yang mempertimbangkan sejumlah pembelajaran dari inisiatif-inisiatif sertifikasi kayu sukarela.

7. Pengakuan Kepemilikan

Asumsi awal bahwa REDD+ akan berkembang di bawah suatu kesepakatan internasional belum terealisasi. Mengingat tidak adanya kesepakatan ini dan juga investasi sektor swasta yang signifikan, kebanyakan dari pendanaan awal saat ini tersedia melalui hubungan bilateral ataupun multilateral. Dalam konteks peningkatan proliferasi dan fragmentasi finansial iklim, donor harus saling menyelaraskan satu dengan yang lain dan juga dengan sejumlah proses nasional untuk menghindari merongrong atau menduplikasi dari inisiatif tersebut.

Mendapatkan dukungan bagi bisnis merupakan elemen yang sangat penting dalam mencapai kesepakatan tentang VPA. Untuk REDD+, tantangan ini bahkan lebih berat: sementara beberapa elemen dari sektor swasta merupakan penggerak utama bagi inovasi, elemen-elemen tersebut terlibat dalam berbagai penggunaan lahan alternatif seperti kelapa sawit, bubur kayu dan kertas (*pulp and paper*) serta pertambangan yang saat ini merupakan hambatan besar bagi REDD+. Untuk VPA, mendemonstrasikan bahwa terdapat manfaat yang jelas dari kepatuhan (*compliance*), serta penerapan pendekatan bertahap (*step-wise approach*) dalam penyiapan standar, telah meningkatkan kredibilitasnya bagi sektor swasta. Berbagai pembelajaran ini relevan bagi REDD+ dalam hal bagaimana cara mengikutsertakan sektor swasta.

Salah satu tantangan REDD+ adalah bagaimana untuk memenuhi tuntutan internasional dan pada saat yang sama menjaga kepemilikan nasional selama proses tersebut. Mengingat betapa pentingnya membangun dan menjaga kredibilitas, salah satu pilihan adalah untuk berkonsentrasi pada pencapaian standar minimum yang dibutuhkan untuk penerimaan internasional. Namun demikian, sebuah elemen kunci yang menghambat kemajuan perdebatan REDD+ di Indonesia adalah adanya persepsi yang meluas bahwa mekanisme tersebut akan mengganggu kedaulatan dan kepentingan ekonomi nasional. Beberapa bentuk resistensi serupa juga muncul pada awal perdebatan rancangan VPA, dan proses tersebut terhenti sebagian karena adanya tuntutan untuk memenuhi standar internasional. Mencermati bagaimana hal tersebut diselesaikan dapat memberikan petunjuk, karena mengindikasikan pentingnya memberikan perhatian pada kepemilikan lokal atas proses, dan juga pentingnya tindakan dari sisi permintaan (*demand*) – yang saat ini tidak terdapat dalam REDD+. Permintaan telah menjadi bagian penting dari solusi untuk VPA: penandatanganan Peraturan tentang Kayu Uni Eropa pada tahun 2010 telah secara signifikan memfasilitasi kemajuan VPA, memunculkan dukungan yang sangat penting dari berbagai pihak yang mungkin dapat menghambat. Terlepas dari itu, pengalaman VPA menunjukkan nilai penting dari pendekatan yang bekerja dari sisi suplai maupun permintaan. Tanpa adanya sebuah mekanisme permintaan yang kuat, seperti halnya yang terjadi dengan REDD+, mungkin lebih banyak perhatian yang perlu ditujukan untuk membangun dan memperkuat dukungan nasional dan publik sebagai suatu pemicu untuk mendorong reformasi terkait REDD+.

Membandingkan REDD+ dengan penindakan pembalakan liar seperti halnya FLEGT-VPA akan memberikan sejumlah pelajaran, namun terdapat juga keterbatasan. Kedua inisiatif kebijakan ini memiliki rentang waktu yang berbeda. Kekhawatiran terhadap pembalakan liar telah memunculkan usaha untuk mencari solusi selama lebih dari satu dekade, sementara REDD+ baru berkembang selama 3-4 tahun terakhir. Dengan rentang waktu yang relatif lebih panjang, FLEGT-VPA telah memberikan perhatian yang lebih besar pada proses-proses konsultatif, menindaklanjuti konflik dan membangun kepemilikan proses. Sebagai hasilnya, hal ini telah memungkinkan pengembangan rancangan dan proses VPA yang spesifik untuk Indonesia, sehingga menyelesaikan beberapa kekhawatiran terkait kedaulatan dan kurangnya kepemilikan – sebuah aspek yang tidak dapat dihindari terkait proses yang dimotori secara internasional. Sebuah pelajaran yang jelas dari SVLK adalah tidak disarankan untuk mencari jalan pintas dalam proses. REDD+ memiliki tekanan yang lebih besar, yang didominasi oleh wacana tentang 'pelacakan cepat (*fast-tracking*)' dan pentingnya laporan IPCC untuk menghindari risiko terlewatinya titik kritis perubahan iklim. Urgensi dalam wacana mengancam untuk mencegah REDD+ memberikan perhatian pada isu-isu proses yang utama. Dalam hal ini, adalah hal yang bijaksana untuk mempertimbangkan kembali sejauh mana proses REDD + yang dilaksanakan selama periode waktu yang singkat dapat memiliki dampak tata kelola yang mendasar.

Sejumlah Pembelajaran Utama

Berdasarkan analisa isu-isu lintas bidang untuk FLEGT dan REDD+ dalam mengatasi pembalakan liar, kami mengidentifikasi sejumlah pembelajaran untuk rancangan dan implementasi REDD+ di Indonesia yang sedang berjalan saat ini:

Pilih pendekatan yang menyelaraskan persyaratan umum MRV REDD+ dan SVLK. Salah satu persyaratan yang umum adalah penyiapan data yang akurat, lengkap dan mutakhir. Selain itu adalah peningkatan kapasitas MRV, seperti halnya protokol pertukaran data penunjang di dalam dan antar lembaga, menetapkan hubungan antara database yang digunakan untuk SVLK dan REDD+ (misalnya: inventarisasi, rencana pengelolaan, data pemanenan) dan mengumpulkan serta bertukar data tentang pemanfaatan lahan dan perubahan tutupan lahan, kepemilikan, tegakan, jenis dan lokasi hutan.

Kembangkan mekanisme untuk pertukaran data dan transparansi baik di dalam dan antar lembaga dan memastikan bahwa informasi dapat diakses secara luas, dapat dimengerti dan dapat diverifikasi secara independen. Informasi ini harus mencakup:

- data pemantauan, pemanfaatan lahan dan kegiatan konsesi untuk memungkinkan verifikasi independen pada bagian hutan tertentu yang telah mengalami pengerjaan dan implikasinya untuk keseimbangan cadangan karbon;
- akumulasi dan distribusi pendapatan bersih dari REDD+;
- dokumentasi yang menunjukkan kepatuhan pada proses FPIC serta standar sosial ekonomi dan lingkungan;
- verifikasi dan validasi laporan, audit laporan, klaim, catatan pada setiap pelanggaran kebijakan dan praktik yang teridentifikasi, keputusan korektif dari hasil verifikasi dan tindakan yang diambil; dan
- panduan dan protokol untuk pemantauan oleh masyarakat sipil.

Tingkatkan independensi dalam rancangan MRV REDD+ dengan memastikan pemisahan mandat untuk akreditasi, penyiapan standar pemantauan dan verifikasi. Pahami bahwa independensi tidak serta merta terkait dengan sifat dasar dari para pelaku (misalnya auditor berakreditasi ISO atau masyarakat sipil); melainkan dapat dicapai dengan memastikan bahwa pengawasan dan keseimbangan telah tertanam pada arsitektur sistem dan bahwa fungsi dialokasikan dengan mandat yang jelas dan legal.

Tingkatkan peran pemantauan masyarakat sipil dan mekanisme pengawasan publik untuk memperkuat kredibilitas proses-proses REDD+. Pemantauan oleh masyarakat sipil yang efektif memerlukan kepastian proses, akses publik atas informasi dan panduan yang jelas tentang bagaimana untuk memastikan ketidakberpihakan. Apakah kelompok masyarakat sipil yang sama yang mengikuti pelatihan untuk memantau audit kayu juga dapat memantau proses REDD+ haruslah ditelusuri, namun mungkin akan diperlukan tambahan keterampilan yang lain.

Pastikan kejelasan prosedur untuk sistem validasi dan verifikasi REDD+ yang independen termasuk:

- pelaporan publik, konsultasi publik dan menyediakan wacana publik;
- mekanisme untuk keputusan korektif tentang hasil verifikasi dan tindakan ketika pelanggaran teridentifikasi;
- mekanisme untuk menindaklanjuti ketidakpatuhan;
- mekanisme untuk melapor pada pemerintah tentang temuan verifikasi; dan
- memperbaiki mekanisme dan metode untuk berhadapan dengan ketidakpatuhan dan usaha-usaha untuk mengganggu proses.

Sesuaikan rancangan sistem REDD+ dan lembaganya untuk memperoleh penilaian kapasitas *ex ante* yang realistis dan teliti untuk membantu menghindari prosesnya terhenti. Sedapat mungkin, promosikan sistem dan proses REDD+ yang memperkuat sistem yang sudah ada daripada mengganggu, mendistorsi ataupun menduplikasi mereka.

Klarifikasi peran dan mandat pemerintah lokal dan daerah, juga cara mengakomodir perbedaan yurisdiksi di dalam sistem REDD+ nasional, baik melalui desentralisasi fungsi maupun devolusi kewenangan. Peran pemerintah daerah saat ini belum jelas dalam hal pelaksanaan langkah-langkah penegakan seperti halnya OHL maupun SVLK dan REDD+; akibat kurangnya kepemilikan pada tingkat tersebut. Mengklarifikasi hak

dan tanggung jawab untuk MRV pada tingkat nasional dan lokal akan membantu mengarahkan insentif kepada pihak-pihak yang tepat.

Pahami bahwa tujuan dan sasaran yang berbeda (misalnya: kredibilitas internasional, reformasi domestik) memiliki kebutuhan MRV yang berbeda. Mengingat kepentingan mendasar untuk membangun dan mempertahankan kredibilitas, salah satu pilihannya adalah untuk fokus terlebih dahulu pada standar minimum yang dibutuhkan untuk penerimaan internasional. Namun demikian, pendekatan ini mungkin akan gagal untuk memacu kepemilikan nasional dan oleh karena itu mengganggu keberlanjutan proses dalam jangka panjang.

Pastikan bahwa MSP (*Multi stakeholders participation*) memainkan peran penting dalam rancangan dan implementasi REDD+. Proses SVLK telah menunjukkan bahwa dibutuhkan waktu untuk MSP. Mereka perlu distimulasi agar menjadi milik nasional dan bukan dimotori oleh penyandang dana. Peran-peran yang didefinisikan dengan jelas dan komunikasi yang tepat tentang hasil dan keluaran yang diharapkan, termasuk bagaimana hasil konsultasi akan dimanfaatkan, sangat penting untuk memastikan akuntabilitas dan mengelola pengharapan para partisipan.

Mengingat adanya komitmen pemerintah Indonesia untuk REDD+ berbasiskan dana maupun pasar, merupakan hal yang penting untuk **memastikan perolehan komitmen sektor swasta dengan menjamin dan mendemonstrasikan manfaat dari keterlibatan dalam REDD+.** Untuk itu dibutuhkan keberadaan dari sisi permintaan. Hal ini juga menuntut mitigasi risiko dari operator sektor swasta, misalnya melalui pendekatan-pendekatan bertahap untuk penyiapan standar dan kepatuhan, pemanfaatan dana publik yang ditargetkan untuk mengundang pendanaan dari sektor swasta dan eksplorasi kemitraan publik–swasta.

Berikan perhatian khusus pada aspek-aspek penegakan hukum seperti:

- mendefinisikan secara lebih jelas peran dari lembaga pelaksana/hukuman/sanksi dan meningkatkan interaksi antara lembaga-lembaga dan Kementerian Kehutanan;
- meningkatkan pemahaman tentang pembalakan liar dengan menggarisbawahi penggunaan UU No. 41/1999 Pasal 50 (2) ketika berurusan dengan kejahatan hutan untuk mendorong agar penegakan hukum dapat menelusuri hal-hal di luar aspek administratif dan menyelidiki pelanggaran terkait izin, korupsi dan dampak negatif dari kegiatan konsesi yang legal; dan
- memperluas pendekatan penegakan hukum terkait pembalakan liar dengan memanfaatkan instrumen seperti halnya undang-undang anti korupsi dan anti pencucian uang, agar dapat menjerat para pendukung finansial dan para pejabat yang melakukan korupsi yang menutup mata pada kegiatan-kegiatan tidak sah yang terjadi dalam hutan.

CIFOR berterimakasih atas bantuan United Nations Office on Drugs and Crime dan dukungan finansial dari Kedutaan Besar Norwegia di Jakarta. Laporan ini tidak serta merta mencerminkan pandangan United Nations Office on Drugs and Crime dan Kedutaan Besar Norwegia di Jakarta. Untuk mengunduh laporan lengkap dalam bahasa Inggris silakan kunjungi http://www.cifor.org/online-library/.

UNODC
United Nations Office on Drugs and Crime

NORWEGIAN EMBASSY

www.cifor.org www.ForestsClimateChange.org

Center for International Forestry Research
CIFOR memajukan kesejahteraan manusia, konservasi lingkungan dan kesetaraan melalui penelitian yang berorientasi pada kebijakan dan praktik kehutanan di negara berkembang. CIFOR merupakan salah satu dari 15 pusat penelitian dalam Kelompok Konsultatif bagi Penelitian Pertanian International (Consultative Group on International Agricultural Research - CGIAR), CIFOR berkantor pusat di Bogor, Indonesia dengan kantor wilayah di Asia, Afrika dan Amerika Selatan.

CIFOR

CGIAR