

REDD+ di Dunia Pasca-Kopenhagen: Rekomendasi bagi Pendanaan Publik Interim¹

Ringkasan Eksekutif

REDD+ memiliki potensi mengurangi emisi gas rumah kaca, meningkatkan nafkah masyarakat yang bergantung pada hutan, dan melestarikan keanekaragaman hayati. Pendanaan publik interim Sasaran menyeluruh pendanaan ini haruslah mendukung kemajuan ke arah program nasional REDD+ yang “efisien, efektif, dan setara”². Demi mengejar sasaran global ini, pendanaan demikian harus dapat distrukturkan guna mendukung, antara lain, pengembangan program REDD+ yang “bermutu kepatuhan” yang dapat menaut dengan pasar regulasi yang sedang berkembang dan menarik investor swasta. Jika difokuskan secara strategis, pendanaan interim dapat memanfaatkan kesempatan yang sedang naik daun untuk melibatkan baik penggerak penggundulan maupun masyarakat yang bergantung pada hutan dalam REDD+ dan memfasilitasi pengembangan pedesaan rendah emisi. Mengambil pelajaran dari Brasil dan Indonesia, gugus tugas Iklim dan Hutan Gubernur (GCF), dan proses diskusi meja bundar komoditas pertanian, kami menyoroti beberapa area tempat pendanaan interim dapat menggerakkan negara dan negara bagian ke arah REDD+ bermutu kepatuhan, yang menyediakan landasan bagi peningkatan yang berlanjut dalam kehidupan masyarakat yang bergantung pada hutan dan berpihak pada sistem rendah emisi untuk menghasilkan pangan, serat, bahan bakar, dan pakan.

Enam pelajaran utama dan peluang pendanaan yang kami sajikan adalah:

1. Komponen penting kerangka kerja REDD+ tingkat nasional dapat dibuat dalam tiga tahun.

Peluang bagi Pendanaan Interim: Negara-negara yang merancang program REDD+ memerlukan investasi dalam konsultasi pemangku kepentingan, analisis dan penyelarasan kebijakan, restrukturisasi kelembagaan, pengembangan sistem MRV, dan pendanaan bagi masyarakat sipil untuk bertemu, mendukung, dan berperan serta. Investasi-investasi ini dapat membantu negara-negara “melompat jauh” ke kerangka kerja kebijakan nasional bagi REDD+ sambil pelan-pelan membangun lembaga-lembaga, menyelaraskan kebijakan di seluruh kementerian, merancang sistem MRV, dan terlibat dalam konsultasi pemangku kepentingan yang bermakna. Isyarat-isyarat keuangan positif, yang mencakup dukungan bagi pembangunan kapasitas ini dan prospek pembiayaan karbon jangka panjang, diperlukan guna memperoleh dan mempertahankan momentum politis.

2. Negara bagian dan provinsi sering kali memiliki yurisdiksi atas tanggung jawab penataan hutan yang penting, dan beberapa telah mengambil langkah penting ke arah rancangan program REDD+ “tembok ke tembok”. Bagian besar hutan tropis dunia terletak di negara-negara bagian dan provinsi-provinsi yang mengembangkan program REDD+ di dalam gugus tugas GCF, suatu kolaborasi sub-nasional yang unik di antara 14 negara bagian dan provinsi dari Brasil, Indonesia, Amerika Serikat, Meksiko, dan Nigeria yang mencoba mengembangkan program REDD+ yang dapat dikerjakan yang mampu memenuhi prasyarat sistem kepatuhan gas rumah kaca yang berkembang di AS dan tempat-tempat lain.
3. *Peluang bagi Pendanaan Interim: Membangun dan melanjutkan program-program sub-nasional memberikan kesempatan penting untuk menguji dan mempertajam unsur-unsur utama arsitektur REDD+ guna (a) menyediakan kerangka kerja untuk “membungkus” proyek-proyek percontohan REDD+, dan (b) menyediakan komponen-komponen – dan jalur langkah bagi – program-program*

¹ Para penulis tercantum di halaman terakhir.

² Angelsen, A. (ed.). "Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications." 172. Bogor Barat, Indonesia: Center for International Forestry Research, 2008

di tingkat nasional. Namun, program-program negara bagian dan provinsi ini (dan proyek-proyek yang terangkum di dalamnya) saat ini menerima sedikit atau tidak sama sekali dukungan keuangan, dan dapat kehilangan momentum dengan mudah. Pendanaan interim harus maju bersama dengan pemerolehan momentum dan kemajuan yang dibuat dalam mengembangkan program-program REDD+ tingkat negara bagian dan provinsi.

4. Investor swasta, yang penting bagi keberhasilan jangka panjang REDD+, tertarik namun tidak berinvestasi.

Peluang bagi Pendanaan Interim: Pendanaan publik dapat menarik investasi swasta ke dalam program REDD+ tingkat negara bagian/provinsi dengan menurunkan risiko. Walaupun pendekatan nasional dan sub-nasional skala besar menawarkan secara prinsip integritas lingkungan yang lebih besar daripada proyek-proyek mandiri, perusahaan dan pengembang proyek terbiasa dengan proyek, dan mungkin memandang pendekatan nasional dan sub-nasional sebagai berisiko. Mekanisme untuk berbagi risiko diperlukan agar pendekatan nasional bekerja. Pendanaan interim dapat dialokasikan ke kemitraan pemerintah dan swasta yang akan memperoleh hak atas potensi pembayaran REDD+, yang sebagiannya akan dicadangkan dan digunakan untuk menciptakan penyangga terhadap berbaliknya penurunan emisi. Mekanisme lain juga akan diperlukan untuk memastikan integritas lingkungan dalam transisi ke program mutu kepatuhan. Pendanaan publik dapat mendukung kemajuan ke arah pengembangan kebijakan, kapasitas kelembagaan, dan arsitektur yang akan diperlukan untuk menautkan program REDD+ dengan pasar regulasi yang sedang dibangun.

5. Tren pasar dan perluasan cepat produksi pertanian dan peternakan di banyak kawasan hutan tropis akan menghilangkan kemajuan yang dibuat pada pengembangan program REDD+ kecuali penggerak-penggerak penggundulan ini dilibatkan secara efektif (dan segera) dalam pembangunan pedesaan rendah emisi. Dan bahkan setelah program REDD+ telah dikembangkan, program tidak akan berhasil dalam jangka panjang tanpa kebijakan dan program pelengkap guna mempertahankan pembangunan pedesaan rendah emisi.

Peluang bagi Pendanaan Interim: "Diskusi meja bundar" komoditas untuk minyak sawit, tebu/etanol, dan kedelai telah mengembangkan standar dan kriteria internasional bagi sertifikasi rantai pasokan yang menarik banyak partisipasi produsen dan industri. Kriteria sertifikasi mencakup pelarangan produksi pada lahan yang baru gundul dan kepatuhan kepada hukum setempat. Sistem sertifikasi ini kacau balau karena mahalnya biaya kepatuhan yang ditimbulkan oleh para petani dan perusahaan. Dana internasional untuk mengganti biaya kepatuhan harus maju bersama ke arah penyaluran manfaat bagi keluarga petani yang tertarik pada penyertifikatan pertanian mereka, menggerakkan perluasan pertanian masa depan ke lahan yang sudah dibersihkan, dan mentransformasi pasar komoditas menjadi menyisihkan secara permanen penggundulan dari rantai pasokan. Dana semacam dapat memprioritaskan petani skala kecil, namun juga dapat menjangkau produsen komersial, serta dapat membantu mempertahankan hutan rawa humus kaya karbon di area perluasan kelapa sawit.

6. Pengembangan program REDD+ tidak akan berhasil dalam jangka panjang tanpa perbaikan yang lestari dalam nafkah masyarakat pribumi dan tradisional penjaga hutan dan masyarakat setempat lainnya (IPLC), yang mengawal area luas hutan tropis dunia.

Peluang bagi Pendanaan Interim: Negara donor dapat memperkuat kebutuhan bagi reformasi kelembagaan dan kebijakan yang perlu guna memberikan perbaikan yang bertahan lama dan sistemik dalam nafkah masyarakat yang bergantung pada hutan. Kemajuan ke arah pengakuan, peresmian, dan pemberlakuan klaim-klaim IPLC atas wilayah mereka semestinya menerima isyarat positif yang kuat. IPLC harus didukung di tingkat baik proyek percontohan maupun program di

dalam kerangka kerja REDD+ nasional dan sub-nasional. Kesabaran dan pendanaan yang lincah akan diperlukan guna membangun kapasitas di antara IPLC yang tersebar luar dan sangat beragam secara budaya untuk memahami perubahan iklim, mengembangkan strategi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan iklim, dan memutuskan bentuk manfaat REDD+ yang mereka lebih sukai.

7. Kemajuan dalam pengembangan program REDD+ telah mencapai kecepatan tertingginya dengan organisasi masyarakat sipil yang kuat telah dilibatkan dalam perancangan, pengembangan, dan pelaksanaan program. Sebagian besar negara-negara tropis memiliki organisasi masyarakat sipil yang lemah dan dukungan kelembagaan yang terbatas bagi proses pemangku kepentingan majemuk. Karena alasan itu, mereka akan sangat terbebani dalam mengembangkan program REDD+.

Peluang bagi Pendanaan Interim: Pendanaan strategis diperlukan untuk membantu menciptakan, melanjutkan, dan memperkuat organisasi-organisasi swadaya masyarakat lokal dan nasional yang inovatif, objektif, kompeten secara teknis, dan dapat menyediakan masukan penting bagi pengembangan program REDD+ dan proses konsultasi pemangku kepentingan di beberapa tingkat. Dukungan semacam itu juga akan memperkuat jaringan pemangku kepentingan yang berkembang di semua yurisdiksi untuk menjembatani pembelajaran dan kolaborasi serta memungkinkan para pemangku kepentingan masuk ke dalam banyak upaya REDD+ yang sedang berjalan secara terkoordinasi.

Konteks: Peran sentral pendanaan interim dalam REDD+ pasca-Kopenhagen

Komitmen pendanaan REDD+ yang diumumkan selama dan sejak konferensi ke-15 pakta iklim PBB di Kopenhagen ("COP15") mewakili mekanisme jangka pendek genting untuk memperoleh dan memajukan momentum dan kemajuan yang dibuat dalam perancangan dan pelaksanaan program REDD+. Pentingnya dana ini diperkuat oleh penundaan dalam pengesahan undang-undang Cap-and-Trade AS, dan gagalnya COP15 mencapai kesepakatan iklim yang mengikat. Tampaknya kita akan menghadapi penundaan 1-3 tahun dalam kesepakatan mengenai kerangka kerja pakta iklim internasional pasca-2012, yang mencakup definisi arsitektur REDD+ dan kaitannya dengan pasar kepatuhan. Ketakpastian mengenai arsitektur regulasi pasca-2012 telah meningkat sejak COP15. Karena penundaan dan ketidakpastian ini, pendanaan interim untuk REDD+ di masa sela itu akan memiliki pengaruh yang lebih besar lagi daripada yang dipikirkan sebelum hasil COP15. Tahap interim berpotensi mempercepat transisi dari kegiatan REDD+ belia yang terkoordinasi longgar ke program negara bagian dan nasional yang mampu mengait dengan pasar kepatuhan. Namun, kesempatan ini dapat hilang dengan mudah, jika pendanaan interim REDD+ dirancang dengan buruk.

Pendanaan interim harus cocok dengan kerangka kerja REDD+ saat ini yang diusulkan pada tingkat internasional, yang dibangun di atas pendekatan bertahap³ yang berfokus pada awalnya pembangunan kapasitas, bergerak ke pengembangan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan tertentu, dan akhirnya ke program REDD+ berbasis kinerja⁴. Rancangan program harus cukup luwes untuk dipaskan dengan aneka kemungkinan skenario regulasi, yang mencakup kesepakatan internasional mengikat atas-ke-bawah, kesepakatan bawah-ke-atas dengan aneka pasar karbon yang bertautan, perjanjian bilateral, atau persetujuan antar-negara bagian. Walaupun mengenali berbagai tahap adalah langkah amat penting ke arah menekankan cara pendanaan REDD+ distrukturkan, hanya ada sedikit analisis mengenai cara transisi di semua tahap harus terjadi, dan cara berbagai tahap ini dapat ada bersama-sama di negara yang sama. Yang diperlukan saat ini adalah upaya berlanjut untuk mengubah pendekatan bertahap menjadi jalur langkah yang laik berdasarkan keadaan nasional dan sub-nasional, dan mempertimbangkan kemungkinan arsitektur regulasi. Walaupun serangkaian kemungkinan arsitektur REDD+ dapat dikembangkan untuk menyalurkan pendanaan interim secara efektif, hanya beberapa yang terpilih yang akan memungkinkan transisi keluar dari pendanaan publik ke rezim REDD+ yang diposisikan untuk memberikan pendanaan berlanjut jangka panjang melalui penautan dengan pasar karbon kepatuhan. Kami berpendapat di sini bahwa arsitektur REDD+ harus mengikutkan aneka tahap dan skala tindakan dan bahwa kemajuan yang sudah dibuat dalam mengembangkan program REDD+ menyediakan pelajaran tentang cara hal ini dapat dicapai dengan sebaik-baiknya.

Analisis kami dipengaruhi dengan kuat oleh kemajuan Brasil dalam mengembangkan program REDD+ tingkat nasional dan negara bagian, dalam mengembangkan proyek-proyek REDD, dan oleh langkah-langkah ke arah pengembangan program REDD+ bermutu kepatuhan yang telah dibuat dengan dukungan dari gugus tugas Iklim dan Hutan Gubernur (GCF). Analisis juga dipengaruhi oleh kemajuan penting yang telah dibuat di luar kalangan REDD+ untuk mengembangkan standar dan kriteria internasional bagi produsen komoditas pertanian.

Titik Masuk Pendanaan: Negara, negara bagian, dan proyek terangkum

Keberhasilan REDD+ akan bergantung pada derajat yang mampu dicapai negara berkembang dalam mengarahkan kembali pembangunan pedesaan di sepanjang jalur langkah pemeliharaan hutan. Dalam

³ Meridian Institute. Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report. 2009.

⁴ AWG-LCA. Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention - Draft decision -/CP.15. Copenhagen: UNFCCC: 2009. FCC C/AWG/LCA/2009/L.7/Add.6

hasilnya yang paling hebat, REDD+ akan menggerakkan pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta di negara berkembang untuk membangun secara sistematis investasi, kebijakan lingkungan, struktur kelembagaan, dan layanan pedesaan (pendidikan, aturan hukum, kesehatan, bantuan teknis) yang perlu agar ekonomi dan nafkah yang menjaga hutan dapat menggantikan kegiatan yang merusak hutan. REDD harus menghasilkan pada akhirnya di belasan negara berkembang program-program yang dengannya sasaran-sasaran pengurangan emisi dicapai melalui kebijakan dan program yang diselaraskan dengan erat. Program REDD+ majemuk tingkat nasional dapat (a) mengurangi risiko kebocoran emisi, (b) menurunkan biaya transaksi REDD+, (c) melibatkan kalangan luas pemangku kepentingan hutan, (d) menyederhanakan pemantauan, pelaporan, dan verifikasi (MRV), dan (e) meningkatkan kemungkinan bahwa REDD+ akan mengantar kepada pengurangan global dalam emisi gas rumah kaca. Logika dasar inilah yang melandasi pengerucutan yang telah berlangsung di antara negosiasi UNFCCC dan proses-proses legislatif nasional dan sub-nasional (misalnya, di California, AS) mengenai rezim REDD+ yang berfokus pada program REDD+ skala nasional. Pendanaan interim harus dirancang untuk, pertama dan utamanya, membantu menggerakkan negara-negara ke arah program REDD+ tingkat nasional yang berhasil⁵.

Kotak 1: Mendefinisikan “sub-nasional”.

Istilah *sub-nasional* sering digunakan secara luas untuk mencakup aneka skala program REDD+ di bawah tingkat nasional. Untuk maksud kertas kerja ini, kami menggunakan *sub-nasional* untuk merujuk kepada negara bagian, provinsi, dan satuan politik dan pemerintahan lainnya yang ada di dalam negara. *Proyek* merujuk kepada satu himpunan kegiatan yang eksplisit secara ruang oleh entitas-entitas pada skala di bawah yurisdiksi akuntansi nasional, negara bagian, atau provinsi.

Penyelarasan kebijakan dan inovasi kelembagaan yang akan diperlukan untuk mewujudkan potensi REDD+ akan memerlukan koordinasi ketat di antara proses-proses tingkat nasional dan negara bagian atau provinsi karena tanggung jawab dan peran yang berbeda di dalam pemerintahan pedesaan. Di banyak negara tropis, yang mencakup dua negara berkembang dengan laju penggundulan historis tertinggi (Brasil dan Indonesia), negara bagian dan provinsi memegang tanggung jawab penting dalam penegakan hukum, penzonaan penggunaan lahan, penyediaan layanan pedesaan, dan penetapan hak sebagian lahan. Program REDD nasional tidak akan berhasil di negara-negara ini (dan yang lainnya) tanpa pelibatan nyata pemerintah negara bagian dan provinsi. Program-program tingkat negara bagian/provinsi memiliki banyak keuntungan yang sama yang diuraikan di atas untuk program REDD+ nasional. Sebagaimana ditunjukkan oleh pengalaman Brasil, pengembangan program REDD+ tingkat negara bagian dapat menyampaikan proses nasional yang rumit, menyiapkan suasana bagi kemajuan dalam pengembangan dan pelaksanaan hukum, kebijakan, program, dan lembaga nasional yang dapat pada akhirnya memungkinkan program-program ini menaut dengan pasar pengimbang internasional dan pasar karbon lainnya. Pentingnya program-program ini ditunjukkan oleh kemajuan pesat yang telah dibuat dalam “gugus tugas Iklim dan Hutan Gubernur”⁶, yang menyambungkan program-program REDD tingkat negara bagian dan provinsi di Brasil, Indonesia, Nigeria, dan Meksiko dengan kebijakan cap-and-trade California dan negara-negara bagian AS lain.

⁵ AWG-LCA. Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention - Draft decision -/CP.15. Copenhagen: UNFCCC; 2009. FCC C/AWGLCA/2009/L.7/Add.6

⁶ <http://www.gcftaskforce.org/>

Program-program REDD+ baik di tingkat nasional maupun negara bagian/provinsi memerlukan waktu untuk dirancang dengan benar, dan hanya beberapa yang tampaknya berbuah baik pada akhir 2012. Pendanaan interim harus disiapkan untuk menanggapi dengan cepat kesempatan memperkuat program-program nasional dan negara bagian/provinsi yang masih baru ini, sebagaimana yang diuraikan di bawah untuk Brasil dan Indonesia. Mungkin bahan tunggal terpenting bagi program REDD yang adalah peran serta pemangku kepentingan yang efektif, yang tidak memiliki pintasan (dan yang, secara historis, sedikit saja pemerintah telah lakukan dengan efektif). Negara dan negara bagian keduanya juga akan menciptakan kapasitas kelembagaan untuk menggambarkan dan mengurus program REDD, membangun kapasitas MRV, dan menganalisis dan menyelaraskan secara menyeluruh kebijakan dan program di dalam dan di luar sektor hutan untuk menyokong pembangunan pedesaan rendah emisi.

Kotak 2: Negara, negara bagian, proyek, dan manfaat pemangku kepentingan.

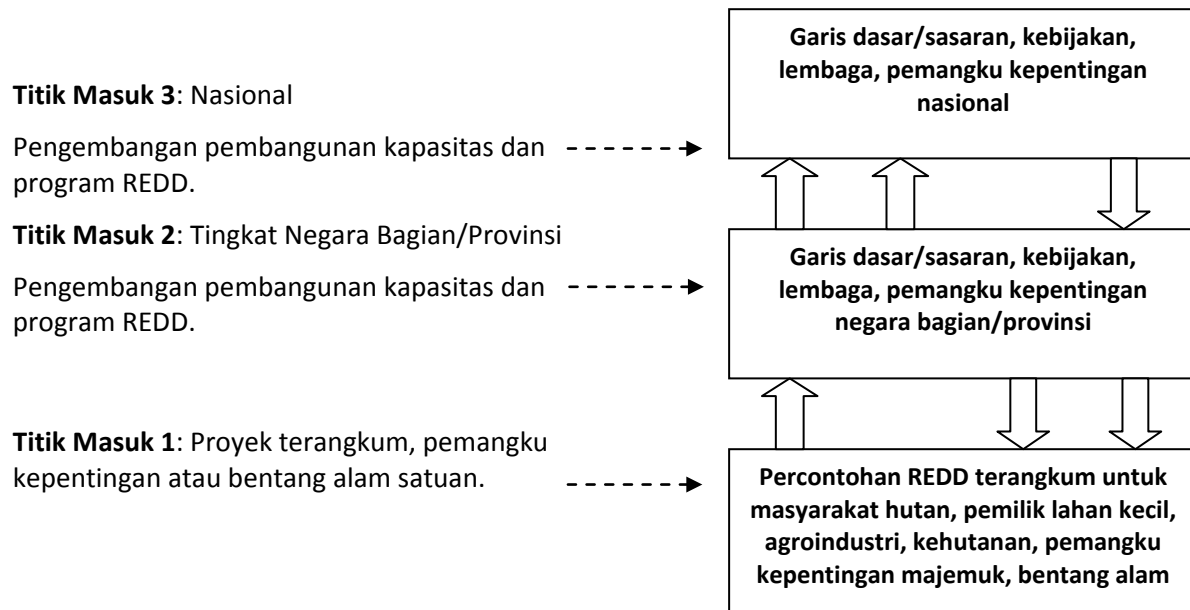
Selama masa interim 2010-2012 yang genting ini, sambil negara-negara merancang program dan mulai mengintegrasikan sasaran-sasaran REDD+ ke dalam proses perencanaan penggunaan lahan yang lebih luas, pelibatan pemangku kepentingan yang efektif dan memadai akan menjadi kunci bagi kemajuan dalam perencanaan dan implementasi. Bagi banyak pemangku kepentingan, tanda-tanda bahwa manfaat nyata akan memadai dan cukup andal untuk mengubah perilaku akan menjadi kunci dalam membentuk penerimaan yang diperlukan bagi momentum program. Namun, rencana pelibatan pemangku kepentingan nasional akan memakan waktu untuk dirancang dan diterapkan, dan mekanisme pembagian manfaat yang dihasilkan akan memerlukan waktu tambahan untuk dijalankan. Proyek-proyek dapat membantu melibatkan para pemangku kepentingan dengan cara yang lebih cepat namun terbatas guna membuat pemangku kepentingan tertentu terbiasa dengan pilihan dan potensi kegiatan REDD+. Akan tetapi, proyek tidak dapat menjangkau semua pemangku kepentingan dengan manfaatnya. Selama masa transisi dari pendekatan hanya-proyek ini ke program nasional yang koheren, negara bagian dan provinsi dapat menyediakan “rantai yang hilang” bagi para pemangku kepentingan. Mereka dapat bergerak lebih cepat daripada program nasional yang baru mulai untuk mengenali, melibatkan, dan menghargai para pemangku kepentingan. Mereka juga dapat menjangkau kisaran pemangku kepentingan yang lebih luas dengan insentif dan manfaat yang lebih beragam daripada proyek satuan, sambil mendukung proses nasional dengan merancang mekanisme untuk masuk ke dalam program nasional.

Proyek REDD+ dapat menyediakan kesempatan penting untuk menyalurkan secara efisien manfaat REDD kepada pemangku kepentingan hutan dan menguji coba pendekatan kepada pengembangan program REDD sambil kapasitas nasional dan sub-nasional yang lebih besar dibangun (Kotak 2). Proyek dapat mengirimkan dengan cepat isyarat kepada para pemangku kepentingan hutan bahwa REDD+ dapat menyediakan manfaat yang nyata bagi mereka yang melestarikan dan membangun ulang hutan. Proyek juga dapat tampak sangat menarik bagi pembiayaan swasta sejauh menawarkan peluang investasi yang jelas yang dapat dikemas dengan aset dan arus pendapatan lain dengan derajat kendali lebih besar terhadap risiko penyelesaian dan implementasi.

Namun, proyek juga memiliki kemungkinan menghalangi kemajuan pengembangan program REDD+ tingkat negara bagian/provinsi karena alasan bahwa proyek lebih sederhana dan lebih cepat diimplementasikan. Dengan beroperasi relatif tanpa beban dari kebijakan dan lembaga pemerintah dan dengan bergerak cepat ke penciptaan pembayaran tunai bagi pemangku kepentingan hutan, proyek memiliki potensi menjauhkan perhatian dari pengembangan program tingkat sektor, penyelarasan

kebijakan, dan inovasi kelembagaan yang penting bagi landasan jangka panjang REDD+. Proyek yang tidak tersambung dengan pengembangan program REDD+ tingkat negara bagian atau nasional dapat juga mengantarkan penyebaran metodologi akuntansi karbon yang bersaing, menurunkan potensi bagi pengerucutan ke sekumpulan kecil pendekatan yang saling terbandingkan.

Ada beberapa “titik masuk” yang mungkin untuk pendanaan interim guna mendukung pengembangan program REDD (Gambar 1). Tiap negara akan memerlukan keseimbangan berbeda dalam pendanaan setiap titik masuk. Namun, sebagai kaidah umum, koordinasi di antara tingkat-tingkat tindakan harus bertambah seiring dengan majunya negara dalam pengembangan kerangka kerja REDD+nya.



Gambar 1. Pendanaan dibutuhkan bagi kegiatan-kegiatan yang akan mendukung kemajuan pengembangan program REDD nasional dan negara bagian/provinsi yang menyelaraskan kebijakan, mendorong inovasi kelembagaan, melibatkan pemangku kepentingan, dan meluaskan pelajaran proyek yang berhasil untuk mendukung perluasan ke tingkat penataan yang lebih besar

Pendanaan interim REDD+ yang berhasil harus dikerahkan di dalam strategi yang dirancang guna mendukung ketiga titik masuk bagi pengembangan program REDD. Namun, dukungan ini harus disediakan secara yang akan, pada akhirnya, mendorong pengembangan program REDD+ nasional yang kuat. Agar baik kegiatan maupun proyek sub-nasional berkontribusi kepada sasaran ini, semua itu harus:

- Melengkapi pengembangan program dan kebijakan REDD+ tingkat nasional;
- Diakui (pada akhirnya) oleh pemerintah nasional melalui persetujuan, pencatatan, dan dukungan yang sepatutnya;
- Menyediakan ketentuan-ketentuan untuk integritas dan konsistensi akuntansi entah melalui penautan langsung dengan skenario atau sistem alokasi dan akuntansi rujukan tingkat nasional (sebagaimana sistem yang dibahas untuk negara bagian Amazon Brasil), entah melalui dukungan transisi pemerintah untuk garis dasar dan akuntansi karbon yang terverifikasi secara independen;
- Mengembangkan kapasitas MRV yang berkontribusi kepada konsolidasi sistem nasional;

- Mendorong penautan kebijakan dan programatik yang menangani penggerak-penggerak risiko penggundulan dan kebocoran, melalui pendekatan terpadu dan/atau transfer keuangan guna membangun lingkungan pemberdaya yang lebih luas;
- Berkontribusi pada penguatan sistem dengan pengaman yang memadai bagi hak-hak masyarakat pribumi dan setempat.

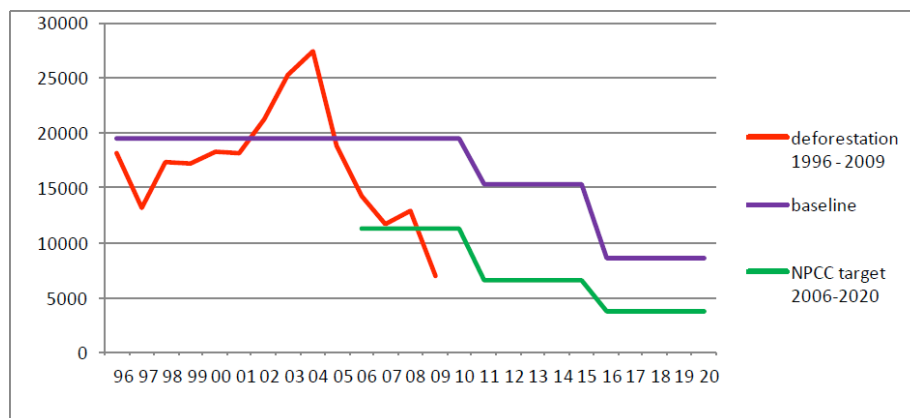
Pelajaran dan Peluang Pendanaan

Pelajaran #1: Komponen penting kerangka kerja REDD+ tingkat nasional dapat dibuat dalam tiga tahun.

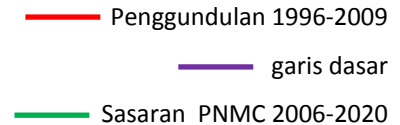
Brasil menyediakan contoh terbaik dunia mengenai potensi REDD untuk maju dengan cepat pada skala nasional. Negara ini lama menentang bentuk apa pun kompensasi berkait emisi negara-negara industri untuk pengurangan penggundulan di negara-negara berkembang, bersikukuh bahwa negara-negara maju menanggung kesalahan sejarah atas perubahan iklim dan harus mencapai pengurangan emisi mereka di dalam ekonomi mereka sendiri. Namun, tanda-tanda bahwa Brasil mulai mengambil kepemimpinan dalam diskusi REDD+ muncul pada COP ke-12 di Nairobi, saat Menteri Marina Silva, gembira dengan penurunan tingkat penggundulan Amazon yang pencapaiannya telah dibantu kementeriannya, mengumumkan rencana-rencana untuk menciptakan “dana hutan tropis” yang akan menarik sumbangan untuk membalas negara-negara tropis yang berhasil melambatkan penggundulan, suatu langkah ke arah penjemabatan kesenjangan antara posisi-posisi yang terbelah pada hubungan antara keuangan REDD+ dan komitmen negara maju kepada pengurangan emisi. Walaupun rencana ini awalnya menemui sikap skeptis, Norwegia menanggapi dengan positif usul Brasil yang diubah di tahun 2008, dengan memberikan komitmen satu juta dolar kepada “Dana Amazon” Brasil, yang \$260 juta di antaranya kini telah dicairkan sebagai pengakuan atas kemajuan Brasil dalam menurunkan penggundulan di kawasan Amazon⁷. Di tahun 2008, Brasil menetapkan sasaran pengurangan penggundulan Amazon sebanyak 80% di tahun 2020 (Gambar 2). Lalu, di tahun 2009, Brasil mengesahkan menjadi undang-undang Kebijakan Nasional untuk Rencana Perubahan Iklim (“Politica Nacional de Mudancas Climaticas”/PNMC, lihat Kotak 2), yang menetapkan sasaran pengurangan emisi gas rumah kaca nasional sebesar 36 hingga 39% di tahun 2020 (di bawah garis dasar 1996-2005). Saat ini, Brasil sedang memperdebatkan kemungkinan menciptakan kebijakan *cap-and-trade* dalam negerinya sendiri untuk emisi gas rumah kaca.

Penggundulan di Amazon Brasil: laju historis, garis dasar, dan sasaran

(ribuan kilometer persegi)



⁷ Nepstad D, Soares BS, Merry F, et al. The End of Deforestation in the Brazilian Amazon. *Science*. Dec 2009; 326(5958):1350-1351.



Gambar 2. Penurunan luar biasa Brasil dalam hal penggundulan di Amazon Brasil sepanjang tahun 2009 (penggundulan historis tahunan), dan garis dasar penggundulan dan sasaran resmi untuk penggundulan yang dianut secara resmi oleh Brasil melalui Kebijakan Nasional tentang Perubahan Iklim (Brasil: PNMC). Dalam masa satu tahun di bulan Agustus 2009, pembabatan bersih hutan di kawasan Amazon adalah 7.500km², dua per tiga (64%) kurang dari laju penggundulan tahunan rata-rata sebesar 19.500km².

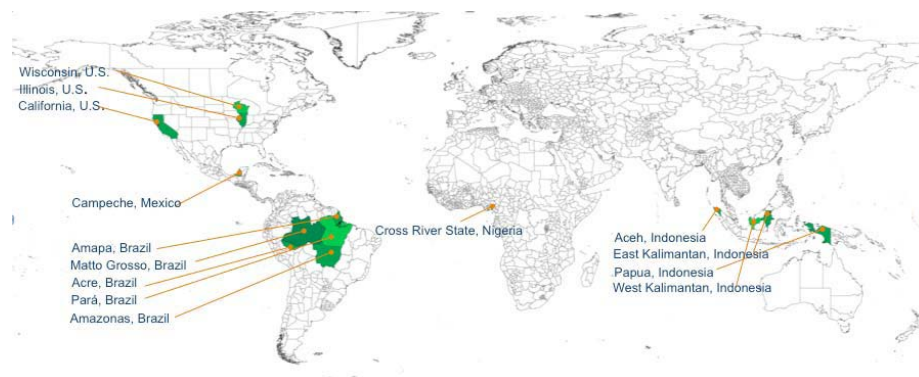
Kotak 3: Kebijakan Nasional Brasil untuk Perubahan Iklim

Pemerintah Brasil meluncurkan Kebijakan Nasional untuk Perubahan Iklim (PNMC) dan mengesahkannya menjadi undang-undang (L12.187/09) di tahun 2009 yang menetapkan sasaran kuantitatif nasional untuk pengurangan emisi gas rumah kaca (36 hingga 39% per tahun 2020, atau 15 hingga 17% di bawah tingkat 1990), Target ini mencakup sasaran 80% pengurangan penggundulan Amazon, sumber utama emisi di Brasil. PNMC harus diterapkan pada akhir 2010, dan akan disampaikan melalui inventori emisi nasional yang akan disimpulkan pada bulan Oktober 2010. Dua instrumen kebijakan untuk melaksanakan PNMC diakui di dalam undang-undang ini: Rencana Nasional untuk Perubahan Iklim dan Dana Perubahan Iklim, yang juga telah disahkan menjadi undang-undang. PNMC akan dilaksanakan awalnya melalui lima rencana sektoral: (1) 80% pengurangan penggundulan di Amazon dan (2) 40% pengurangan penggundulan di savana Brasil (yang disebut *cerrado*), (3) sektor energi (misalnya, meningkatkan efisien transmisi listrik dan perluasan pemanfaatan bahan bakar hayati), (4) pertanian dan peternakan, dan (5) dalam industri metalurgi (memakai batubara alih-alih arang kayu dalam peleburan besi). Dalam tahap pertama (April-Agustus 2010), kelima rencana ini akan dirinci dan diperdebatkan dengan masyarakat melalui dengar pendapat umum. Rencana-rencana lain, yang mencakup sektor pengangkutan, akan dirinci dan diterapkan setelah 2011. Pemerintah Brasil memperkirakan beberapa keputusan untuk mengatur aneka bagian undang-undang itu.

Peluang bagi Pendanaan Interim: Negara-negara yang merancang program REDD+ memerlukan investasi dalam konsultasi pemangku kepentingan, analisis dan penyelarasan kebijakan, restrukturisasi kelembagaan, pengembangan sistem MRV, dan pendanaan bagi masyarakat sipil untuk bertemu, mendukung, dan berperan serta. Investasi-investasi ini dapat membantu negara-negara “melompat jauh” ke kerangka kerja kebijakan nasional bagi REDD+ sambil pelan-pelan membangun lembaga-lembaga, menyelaraskan kebijakan di seluruh kementerian, merancang sistem MRV, dan terlibat dalam konsultasi pemangku kepentingan yang bermakna. Isyarat-isyarat keuangan positif, yang mencakup dukungan bagi pembangunan kapasitas ini dan komitmen kepada pembiayaan atau penciptaan pasar karbon jangka panjang, diperlukan guna mempertahankan momentum politis.

Pelajaran #2: Negara bagian dan provinsi sering kali memiliki yurisdiksi atas tanggung jawab penataan hutan yang penting, dan beberapa telah mengambil langkah penting ke arah rancangan program REDD+ “tembok ke tembok”. Hampir setengah hutan tropis dunia terletak di dalam negara bagian dan provinsi yang mengembangkan program REDD+ di dalam gugus tugas Iklim dan Hutan Gubernur.

Kemajuan terbesar di dunia dalam pengembangan program REDD+ yang dapat menyediakan kredit karbon bermutu kepatuhan ditemukan di negara bagian dan provinsi yang berpartisipasi dalam gugus tugas Iklim dan Hutan Gubernur (CGF). Diluncurkan di bulan November 2008 atas prakarsa California, CGF mencakup lima negara bagian Amazon Brasil (Mato Grosso, Acre, Amazonas, Para, Amapa), empat provinsi Indonesia (Aceh, Papua, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat), tiga negara bagian AS (California, Illinois, dan Wisconsin) serta negara bagian di Mexico dan Nigeria. Sasaran CGF dalam memfasilitasi pengembangan program REDD+ yang kuat di negara bagian dan provinsi tropis CGF dan mengembangkan arsitektur akuntansi, keuangan, dan regulasi karbon untuk menautkan program-program REDD+ tingkat negara bagian dan provinsi ini dengan sistem kepatuhan gas rumah kaca yang berkembang di California, AS, dan tempat lainnya. Saat ini, California sedang mengembangkan regulasi bagi program *cap-and-trade* dan mempertimbangkan ketentuan-ketentuan yang akan mengakui kredit dari program dan proyek terangkum REDD+ sebagai unit kepatuhan yang berhak ikut. Diharapkan bahwa pengembangan program REDD+ tingkat negara bagian ini dengan kaitan ke instrumen *cap-and-trade* dapat membantu menyampaikan perdebatan *cap-and-trade* yang lebih besar yang sedang berlangsung di AS dan Masyarakat Eropa. Kemajuan besar yang telah dibuat oleh negara-negara bagian di Amazon Brasil dalam pengembangan program REDD+ digambarkan oleh negara-negara bagian Acre dan Mato Grosso (Kotak 3).



Gambar 3. Empat belas negara bagian dan provinsi adalah peserta resmi saat ini dalam gugus tugas Iklim dan Hutan Gubernur, yang bekerja untuk menautkan kebijakan *cap-and-trade* di California dan negara-negara bagian lain AS dengan program-program REDD+ yang sedang dikembangkan di negara bagian dan provinsi tropis.

Aceh berada di garis depan upaya menciptakan ekonomi rendah karbon di tingkat provinsi di Indonesia. Provinsi-provinsi lain seperti Kalimantan Timur dan Barat mengikuti. Pemerintah memulai strategi “Aceh Hijau”, sebuah sistem penzanaan yang mengimbau penetapan zona konservasi, pertanian ringan, dan industri di sekitar suaka-suaka konservasi utama seperti Ekosistem Leuser dan kawasan Ulu Massen yang bersama-sama menutup setengah provinsi Aceh, atau 2,5 juta hektar hutan alami yang sangat kaya akan keanekaragaman hayati. Komitmen kepada konservasi yang sedemikian tidak pernah terjadi sebelumnya di kawasan ini. Gubernur telah menerapkan larangan pembalakan pada hutan alami. Karena itu, laju penggundulan tidak mengikuti laju historis bagian Sumatera selebihnya (2%), namun bertahan di 0,5-0,75%. Sekalipun upaya-upaya ini berada di jalur yang benar, provinsi ini tidak berhasil menarik investasi

skala industri di sektor perkebunan industri atau energi terbarukan, walau ada kerelaan bekerjasama dari pemerintah setempat. Para investor swasta telah mengungkapkan minatnya berperan serta, namun kekurangan yang meliputi antara lain pembiayaan utang dan ekuitas skala besar telah menghalangi terwujudnya proyek-proyek skala besar. Pemerintah Aceh telah memakai struktur PPP untuk membantu mengembangkan proyek REDD+ Leuser ekonomi rendah karbonnya secara konsisten dengan sebagian dari mekanisme yang disarankan yang tertulis belakangan di kertas kerja ini yang dirancang untuk menanggulangi risiko bagi sektor swasta dengan menyediakan akses ke aliran pendapatan dari kegiatan rendah karbon yang terkait serta himpunan pengganti pengimbang di masa mendatang yang berfungsi sebagai jaminan.

Di negara bagian Cross River, Nigeria, gubernur telah bekerja erat dengan kalangan luas pemangku kepentingan untuk mencapai pengurangan tajam pembalakan. Sejak tengah 2009, negara bagian Cross River telah:

- Mengadakan konferensi pemangku kepentingan negara bagian guna mengajukan rekomendasi kepada pemerintah negara bagian. Konferensi ini merekomendasikan moratorium pembalakan selama dua tahun. Disarankan bahwa perpanjangan moratorium pembalakan dua tahun ini bergantung pada pembiayaan karbon internasional yang memadai
 - Melaksanakan moratorium pembalakan melalui penegakan hukum yang keras (yang mencakup penangkapan pembalak liar dan penyitaan kereta log)
 - Mendanai dan menyediakan keamanan bagi Gugus Tugas Pembalakan Liar
 - Mengubah struktur Komisi Kehutanan negara bagian, dengan menempatkan konservasionis khusus di posisi pimpinan
 - Mencoret semua sasaran pendapatan bagi Komisi Kehutanan yang berdasarkan pembalakan
 - Menulis ulang undang-undang kehutanan negara bagian yang mendukung konservasi dan pembayaran bagi layanan ekosistem atas pengambilan, sambil memungkinkan program REDD+ muncul
 - Mendorong secara aktif pemerintah federal agar Nigeria bergabung dengan program REDD PBB, Program Fasilitas Kemitraan Karbon Hutan dan Investasi Hutan Bank Dunia
 - Menjadi negara bagian Afrika pertama yang bergabung dengan gugus tugas Iklim dan Hutan Gubernur
 - Membantu badan-badan federal Nigeria mengembangkan strategi dan posisi REDD+, serta terlibat dalam perundingan REDD+ di Kopenhagen.
-
- ***Peluang bagi Pendanaan Interim:*** Negara-negara yang merancang program REDD+ memerlukan investasi dalam konsultasi pemangku kepentingan, analisis dan penyelarasan kebijakan, restrukturisasi kelembagaan, pengembangan sistem MRV, dan pendanaan bagi masyarakat sipil untuk bertemu, mendukung, dan berperan serta. Investasi-investasi ini dapat membantu negara-negara “melompat jauh” ke kerangka kerja kebijakan nasional bagi REDD+ sambil pelan-pelan membangun lembaga-lembaga, menyelaraskan kebijakan di seluruh kementerian, merancang sistem MRV, dan terlibat dalam konsultasi pemangku kepentingan yang bermakna. Isyarat-isyarat keuangan positif, yang mencakup dukungan bagi pembangunan kapasitas ini dan komitmen

kepada pembiayaan atau penciptaan pasar karbon jangka panjang, diperlukan guna mempertahankan momentum politis.

Pelajaran #3: Investor swasta, yang penting bagi keberhasilan jangka panjang REDD+, tertarik namun tidak berinvestasi.

REDD+ memiliki kesempatan menarik himpunan modal sektor swasta yang lebih besar dan lebih luas daripada yang diperkirakan secara tradisional dan dapat menjangkau ke luar pasar pengimbang karbon jika kerangka kerja regulasi distrukturkan dengan laik. Pengimbangan karbon internasional dapat memainkan peran penting, mengingat bahwa regulasi yang berkembang, khususnya di Amerika Serikat (baik undang-undang federal tentang iklim yang diusulkan dan draf regulasi California AB32) mencakup ketentuan-ketentuan yang jelas bagi dimasukkannya kredit pengimbang REDD+ serta standar dan protokol pengkreditan yang kuat sedang dikembangkan dan diuji coba. Namun, strategi pembiayaan karbon dapat juga mencakup kebijakan pemerintah yang menciptakan struktur insentif untuk memfasilitasi investasi langsung sektor swasta (utang dan ekuitas) untuk menjawab penggerak penggundulan. Kebijakan-kebijakan ini dapat menarik investasi dalam perhutanan yang berkelanjutan, dan teknologi pertanian yang rendah emisi, antara lain peningkatan dalam produktifitas tanaman panen dan ternak. Pembayaran atau hak REDD+ baik dalam bentuk hak yang dapat diperdagangkan di dalam skema *cap-and-trade* atau tunjangan domestik atau hak atas pembayaran atau hak pengguna dari program REDD nasional atau sub-nasional harus didasarkan pada kegiatan berbasis kinerja yang terverifikasi.

Kotak 4: Studi Kasus REDD+ Negara Bagian di Brasil: Acre, Mato Grosso, dan Amazonas.

Negara-negara bagian ini mewakili kondisi politik, ekonomi, dan konservasi yang kontras. Negara bagian, luasnya 164.000 km² (tiga kali ukuran Kosta Rika), telah diperintah oleh pra pemimpin politik yang berkomitmen kepada konservasi hutan selama 12 tahun, dan telah mengembangkan beberapa kebijakan dan program inovatif policies untuk menyokong pembangunan ekonomi berbasis hutan berkelanjutan. Misalnya, Undang-undang Chico Mendes membentuk batas bawah harga karet yang dipanen secara alami. Kemitraan pemerintah dan swasta telah menciptakan industri untuk pengolahan dan menambah nilai ke hasil hutan, antara lain pabrik kondom (yang dipasok dengan karet alami), pabrik mebel dan lantai, dan pabrik pengolahan kacang brasil. Rencana zona penggunaan tanah seluruh Acre, yang disetujui oleh dewan negara bagian, mengubah kode hutan nasional untuk menetapkan persentase kepemilikan lahan pribadi yang harus tetap dalam hutan di dalam tiap zona geografis. Rencana penzanaan ini didukung oleh kantor catatan tanah dan masyarakat negara bagian yang mengawasi tutupan hutan dan kepatuhan dengan skema penzanaan. Seperti tiga negara bagian Amazon Brasil lainnya, Acre mengumumkan komitmen resminya untuk mengurangi penggundulan sebesar 81% di tahun 2020. Acre sedang merampungkan undang-undang REDD yang memberi mandat pengembangan pencatatan karbon dan pengembangan lebih lanjut sistem MRV-nya.

Mato Grosso adalah negara bagian yang jauh lebih besar, meliputi 900,000 km², dan menyediakan 7% produk domestik bruto Brasil melalui sektor agro-industrinya yang kuat. Mato Grosso adalah negara pertanian terbesar di Brasil yang merupakan adikuasa pertanian global yang sedang naik daun. Laju penggundulan tahunannya yang 8,000 km² di rentang 1996-2005 membuat Mato Grosso menjadi penggundul ketiga atau keempat (jika dianggap sebagai negara) sedunia. Tetapi, 60% pengurangan penggundulan Brasil yang dicapai sejak 2006 berlangsung di Mato Grosso. Pemerintah Mato Grosso telah meluncurkan sebuah program (MT Legal) untuk memfasilitasi kepatuhan pemilik lahan dengan kode hutan nasional (yang mensyaratkan 80% tutupan hutan pada tanah pribadi di bioma hutan Amazon), telah mengumumkan sasaran pengurangan penggundulan (80% pengurangan di tahun 2020), dan telah membuat kebijakan dan insentif untuk mengurangi perluasan area penggembalaan ternak, yang meliputi 90% dari semua tanah yang dibuka di negara bagian ini pada tingkat kepadatan ternak yang sangat rendah. Upaya negara bagian untuk menyetujui rencana penzanaan penggunaan tanah baru-baru digagalkan dalam sebuah kemunduran penting bagi pengembangan program REDD+. Seperti Acre, Mato Grosso mencari dengan aktif mitra publik dan swasta untuk membantu menerapkan rencana pengembangan rendah penggundulannya.

Negara bagian Amazonas adalah negara bagian Brasil terbesar (1,5 juta km²), dan masih memiliki 98% tutupan hutan aslinya. Sebagai tanggapan atas tekanan penggundulan yang meningkat, negara bagian Amazonas memulai di tahun 2003 sebuah strategi luas untuk menghentikan penggundulan dan mempromosikan pembangunan berkelanjutan. Dari 2003 hingga 2008, Amazonas menciptakan 100.000 km² area terlindung baru. Melalui Kebijakan Negara Bagian tentang Undang-Undang Perubahan Iklim dan Sistem Area Terlindung Negara Bagian, Amazonas mengembangkan proyek-proyek percontohan REDD yang penting, seperti Proyek Juma dan Program Bolsa Foresta untuk pembayaran kepada masyarakat hutan yang menderita penggundulan

Bersama-sama, negara-negara bagian Amazon, bersatu melalui GCF, telah mendorong pemerintah federal untuk membuka kemungkinan program nasional REDD yang berorientasi pasar. Negara-negara bagian itu lebih maju daripada pemerintah federal dalam merancang program REDD mereka, dan berkeinginan untuk mendefinisikan skema alokasi manfaat yang diperlukan Brasil untuk membagikan potensi pembavaran REDD+ ke negara-negara bagian.

Peran serta sektor swasta yang berarti dalam REDD selama masa pendanaan interim dalam kondisi regulasi sekarang tanpa dukungan keuangan sektor pemerintah kurang cenderung terjadi. Menurut Status Laporan Pasar Karbon⁸, sektor swasta, hingga hari ini, hanya menginvestasikan \$50jt dalam kegiatan kehutanan dan karbon REDD. Terlalu banyak risiko regulasi bagi pengembangan minat pra-kepatuhan yang berarti dari entitas teregulasi potensial di dalam pasar pasca-2012, kebijakan *cap-and-trade* pasar AS menghadapi terlalu banyak ketidakpastian, dan sementara California dan WCI membuat kemajuan yang lumayan mengenai rancangan regulasi untuk REDD internasional, permintaan dari California selama masa pendanaan interim sangat terbatas. Pasar sukarela di tengah ketiadaan pasar pra-patuh akan penting sebagai investasi perangsang, namun akan tidak ada artinya dalam hal kebutuhan pendanaan. Namun, peran serta sektor swasta yang berarti dapat ada selama tahap pendanaan interim dan setelahnya jika pembiayaan interim sektor pemerintah distrukturkan guna menanggulangi sebagian risiko yang dihadapi oleh sektor swasta.

Risiko-risiko sedemikian yang dapat ditanggulangi mencakup:

- Risiko bahwa undang-undang *cap-and-trade* internasional dan dalam negeri tidak efektif dan pasar *cap-and-trade* tidak berkembang untuk mendukung harga karbon minimum yang masuk akal
- Risiko bahwa unit pengurangan emisi (kredit) yang dibuat dimasukkan ke dalam inventori akuntansi nasional negara berkembang dan karena itu tidak tersedia untuk digunakan sektor swasta
- Risiko perubahan dalam garis dasar pengkreditan karena prakarsa tindakan awal menjadi diformalkan di dalam kerangka kerja terangkum
- Risiko bahwa sasaran nasional dan sub-nasional tidak tercapai walaupun kegiatan-kegiatan terangkumnya berhasil, yang berakibat pada kurangnya kredit/pembayaran yang tersedia bagi kegiatan terangkum yang berhasil itu
- Risiko bahwa kegiatan terangkum yang menerima dana di muka tidak berhasil menghadapi penggerak penggundulan dan tidak mencapai pengurangan emisi yang diharapkan
- Risiko bahwa mekanisme untuk menjawab masalah kesinambungan (*permanence*) seperti asuransi dan penyangga diterima oleh pasar karbon sebagai kredit yang dapat ditukar dan diskonto tambahan tidak diperlukan
- Risiko kerumitan legal dan kontraktual tambahan untuk sektor swasta yang menandatangani perjanjian REDD langsung dengan pihak mitra sub-nasional dan nasional

Peluang bagi Pendanaan Interim: Peran serta sektor swasta sangat melengkapinya bagi pembiayaan sektor pemerintah yang diharapkan tersedia selama masa pendanaan interim untuk REDD+. Dengan memasang struktur penanggulangan risiko yang tepat, sektor swasta dapat melampaui secara berarti dana sektor pemerintah untuk kegiatan implementasi selama masa ini dan dapat lebih tangkas dalam pengerahannya. Satu bagian pendanaan interim bagi REDD+ harus distrukturkan untuk menanggulangi risiko modal sektor swasta dan mendorong investasi modal sektor swasta selama masa pendanaan interim dan mengembangkan arsitektur dan kapasitas

⁸ <http://www.ecosystemmarketplace.com/>

guna memastikan partisipasi sektor swasta yang maksimum dan cepat saat kerangka kerja regulasi terwujud. Secara khusus, pendanaan interim dapat menyediakan himpunan penyangga unit pengurangan emisi (ERU) yang dapat dipakai pada tingkat nasional/sub-nasional untuk memfasilitasi pra-pembayaran (pendanaan di muka proyek-proyek yang akan menciptakan pengurangan iklim di masa depan) oleh sektor swasta dan membantu membentuk himpunan asuransi terhadap risiko sebaliknya pengurangan emisi (yakni, kurangnya kesinambungan). Struktur-struktur penanggulangan risiko lainnya mencakup (1) jaminan pelunasan pokok terhadap kegagalan regulasi, (2) kemampuan sektor swasta untuk berinvestasi berbarengan dengan pendanaan publik dengan ERU yang dibuat sektor swasta lebih utama daripada bunga sektor pemerintah, dan (3) imbalan seimbang untuk sektor swasta dari bunga arus kas langsung dalam kegiatan penggunaan lahan rendah karbon yang mendasari dan hak atas potensi pendapatan karbon masa mendatang. Selain itu, investasi langsung oleh sektor swasta selama masa pendanaan interim akan membantu memastikan bahwa kegiatan demo dirancang agar dapat menyampaikan regulasi dan kebijakan yang diarahkan untuk memaksimalkan peran serta sektor swasta pada REDD dalam jangka yang lebih panjang.

Pelajaran #4: Tren pasar global dan perluasan cepat produksi pertanian dan peternakan di banyak kawasan hutan tropis akan menghilangkan kemajuan yang dibuat pada pengembangan program REDD+ kecuali penggerak-penggerak penggundulan ini dilibatkan secara efektif (dan segera) dalam pembangunan pedesaan rendah emisi. Dan bahkan setelah program REDD+ telah dikembangkan dan dilaksanakan, program tidak akan berhasil dalam jangka panjang tanpa kebijakan dan program pelengkap guna mempertahankan pembangunan pedesaan rendah karbon.

Raihan yang dibuat dalam pengembangan kebijakan iklim sejak 2006 ini rentan terhadap tren pasar. Penurunan besar dalam penggundulan di Brasil dari 2006 hingga 2009 menjadi mungkin karena upaya pemerintah yang meningkat untuk memberlakukan undang-undang di kawasan Amazon, dan peningkatan 50% area hutan dalam perlindungan resmi. Namun, penurunan ini juga hasil pengunduran industri kedelai dan sapi—penggerak utama penggundulan. Harga kedelai dan daging sapi yang menurun serta melemahnya dolar (relatif terhadap mata uang Real Brasil) yang dimulai di tahun 2005 mengantar kepada penurunan dalam keuntungan dari produksi kedelai dan daging sapi, dan pengurangan dalam baik area dalam budidaya kedelai maupun ukuran ternak gembala Amazon. Tren pasar lainnya memperkuat pengunduran industri-industri ini. Di tahun 2006, para pedagang kedelai menyetujui “moratorium” dua tahun atas pembelian kedelai yang ditanam di lahan hutan Amazon yang telah dibersihkan setelah bulan Juli 2006. Di tahun 2009, moratorium yang sama diterapkan atas industri daging sapi Amazon, dengan kerjasama (setengah hati) beberapa pabrik pengalengan daging besar.

Jendela peluang untuk melambatkan penggundulan di Brasil ini dan bergerak ke arah sasaran NCCP mungkin sedang menutup. Brasil memiliki potensi terbesar dunia bagi perluasan pertanian, dan investor internasional menyisihkan miliaran dolar untuk memperoleh lahan, meningkatkan jalan raya, membangun fasilitas penyimpanan biji-bijian, dan memperbaiki pelabuhan-pelabuhan sehingga Brasil dapat menggandakan produksi kedelainya di tahun 2020⁹. Industri gula Brasil menyongsong peningkatan 2,5 kali dalam produksi di tahun 2020, sementara ternak gembala diharapkan meningkat setengahnya. Sementara,

⁹ Lourenco JC. Agronegocio Brasileiro: ProjecOes De Crescimeto E Entraves De Infra-Estrutura Logistica. *Observatorio de la Economia Latinoamericana*. 2009;2009(119); MAPA - Ministerio da Agricultura: Pecuaría e Abastecimento - Assoria de Gestao de Estrategia. *Projecoes do Agronegocio Brasil - 2008/09 a 2018/19* Brasilia / DF: Ministerio da Agricultura, Pecuaría e Abastecimento; 2009; IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo agropecuario de 2006 <http://www.ibge.gov.br/english/>; CONAB - Companhia de Nacional de Abastecimento. Serie HistOrica de Producdo. <http://www.conab.gov.br/>.

lobi agroindustri yang kuat di Brasil telah meluncurkan serangannya yang paling sengit terhadap perundang-undangan lingkungan yang mengendalikan jumlah hutan swasta yang boleh dibuka oleh pemilik lahan.

Peluang bagi Pendanaan Interim: Selama enam tahun terakhir, tiga komoditas “diskusi meja bundar” (minyak sawit, gula/etanol, dan kedelai) telah mengembangkan standar dan kriteria internasional bagi sertifikasi rantai pasokan. Standar dan kriteria ini dikembangkan dengan peran serta wakil-wakil terpilih dari masyarakat madani, produsen, dan industri/keuangan. Kriteria bagi tiap diskusi meja bundar mencakup pelarangan terhadap perluasan tanaman panen ke lahan-lahan yang baru digundulkan dan kepatuhan hukum, dan karena itu sangat selaras dengan sasaran-sasaran REDD+. Sistem sertifikasi ini berbeda dengan yang dikembangkan untuk sektor hutan dalam hal kecepatan dan skala penerimaannya. Dalam 18 bulan pertama Diskusi Meja Bundar untuk Minyak Sawit Berlanjut (RSPO) mengenai sertifikasi, 40% produksi global minyak sawit masuk ke dalam sertifikasi dan mungkin berlipat dua pada akhir 2010. Diskusi meja bundar mencakup 30% (Diskusi Meja Bundar untuk Kedelai Berlanjut—RTRS), 50% (Diskusi Meja Bundar untuk Minyak Sawit—RSPO), dan 28% (Prakarsa Gula Lebih Baik—BSI) produksi dunia untuk masing-masing kedelai, minyak sawit, dan gula/etanol dari anggota mereka. Namun, sistem sertifikasi ini kacau balau karena mahal biaya kepatuhan yang ditimbulkan oleh para petani dan perusahaan. Dana internasional untuk mengganti biaya-biaya ini mungkin masih lama ke arah kemampuan mengendalikan perluasan pertanian di masa depan hanya pada lahan yang sudah dibuka. Dana ini dapat memprioritaskan dukungan bagi pertanian keluarga dan dapat menyediakan mekanisme untuk mengakhiri hak pengembangan konsesi hutan, seperti yang ada di Indonesia yang ditujukan untuk perkebunan kelapa sawit. Jika ditautkan ke program REDD+ nasional dan sub-nasional pra-kepatuhan, dana ini dapat menjadi swadaya melalui alokasi hak atas pembayaran REDD+ mendatang.

Pelajaran #5: Pengembangan program REDD+ tidak akan berhasil dalam jangka panjang tanpa perbaikan yang lestari dalam nafkah masyarakat pribumi dan tradisional penjaga hutan dan masyarakat setempat lainnya (IPLC), yang mengawal area luas hutan tropis dunia.

Masyarakat pribumi yang bergantung pada hutan, masyarakat tradisional, dan masyarakat lokal lainnya (IPLC) bertanggung jawab atas konservasi area luas hutan tropis. Di Amazon Brasil misalnya, ada 126 juta hektar wilayah dan suaka IPLC yang diakui secara resmi yang berkaitan dengan dua pertiga daerah dilindungi di kawasan dan sepertiga persediaan karbon hutan kawasan. IPLC memiliki efek hambat atas penggundulan¹⁰. Namun, fungsi pengawalan hutan ini terancam oleh jalan tol, waduk PLTA, perluasan pertanian dan peternakan, penebangan komersial, dan eksploitasi tambang. REDD+ menyajikan peluang penting untuk meningkatkan kelangsungan dan mutu nafkah berbasis hutan—suatu potensi yang dapat diwujudkan dengan banyak cara. Selain bagian adil dari arus manfaat keuangan REDD+, IPLC rentan terhadap perambah lahan dan hutan dan memerlukan pengakuan hukum dan penetapan batas wilayah. Mereka memerlukan peningkatan sistemik dalam layanan kemasyarakatan (pendidikan, kesehatan, pasokan air bersih, listrik), dan pemberlakuan batas wilayah terhadap penyerobotan. Program REDD+ nasional dan sub-nasional yang dirancang dengan baik akan memberikan kapasitas kelembagaan dan kebijakan untuk memungkinkan IPLC mengembangkan dengan bebas nafkah yang mempertahankan hutan.

¹⁰ Soares-Filho et al. In press. The role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. *Proc. Natl. Acad. Sci.*; Nepstad DC, Schwartzman S, Bamberger B, et al. Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands. *Conservation Biology*. 2006;20(1):65-73.

Peluang bagi Pendanaan Interim: Negara donor dapat memperkuat kebutuhan bagi reformasi kelembagaan dan kebijakan yang perlu guna memberikan perbaikan yang bertahan lama dan sistemik dalam nafkah masyarakat yang bergantung pada hutan. Kemajuan ke arah pengakuan, peresmian, dan pemberlakuan klaim-klaim IPLC atas wilayah sah mereka harus menerima isyarat positif yang kuat. Pendekatan programatis kepada IPLC ini harus didukung di tingkat baik proyek percontohan maupun program di dalam kerangka kerja REDD+ nasional dan sub-nasional. Kesabaran dan pendanaan yang lincah akan diperlukan guna membangun kapasitas di antara IPLC yang tersebar luar dan sangat beragam secara budaya untuk memahami perubahan iklim, mengembangkan strategi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan iklim, dan memutuskan bentuk manfaat REDD+ yang mereka lebih sukai.

Pelajaran #6: Kemajuan dalam pengembangan program REDD+ telah mencapai kecepatan tertingginya dengan organisasi masyarakat sipil yang kuat telah dilibatkan. Sebagian besar negara-negara tropis memiliki organisasi masyarakat sipil yang lemah dan akan sangat terbebani dalam mengembangkan program REDD+.

Kemajuan yang dibuat Brasil dan negara-negara lain (misalnya, Kosta Rika) ke arah pengembangan dan implementasi kebijakan penggunaan lahan yang melindungi hutan dan layanan ekosistem dapat dilacak ke organisasi masyarakat sipil yang efektif yang menghasilkan atau menggunakan informasi yang anda, yang tidak keras secara ideologis dalam orientasinya, yang bekerja dengan baik dengan spektrum luas pemangku kepentingan, dan yang merupakan pelaku sah yang memengaruhi perubahan di dalam konteks budaya dan politik negara-negara atau kawasan-kawasan tempat mereka bekerja. Di sebagian besar negara berkembang yang dapat mengembangkan program REDD+, ada kekurangan genting lembaga-lembaga yang demikian, sebagian karena kelangkaan genting pendanaan yang mereka hadapi. Pendanaan interim dapat membantu menyokong pertumbuhan dan penguatan organisasi masyarakat sipil di belasan negara di seluruh dunia dengan tugas mendukung pengembangan, pelaksanaan, dan pemantauan program REDD+.

Peluang bagi Pendanaan Interim: Pendanaan strategis diperlukan untuk membantu menciptakan, melanjutkan, dan memperkuat organisasi-organisasi swadaya masyarakat lokal dan nasional yang inovatif, objektif, kompeten secara teknis, dan dapat menyediakan masukan penting bagi pengembangan program REDD+ dan proses konsultasi pemangku kepentingan di beberapa tingkat. Dukungan semacam itu juga akan memperkuat jaringan pemangku kepentingan yang berkembang di semua yurisdiksi untuk menjembatani pembelajaran dan kolaborasi serta memungkinkan para pemangku kepentingan masuk ke dalam banyak upaya REDD+ yang sedang berjalan secara terkoordinasi. Negara-negara donor dapat menjawab kebutuhan penting ini menggunakan kapasitas yang ada untuk menciptakan program pendanaan bilateral melalui badan-badan mereka di bidang pembangunan, sains, teknologi, dan lain-lain.

Penulis: D. Nepstad^{1,2}, D. Tepper³, P. Moutinho¹, A. Cattaneo², J. Olander³, M. Jenkins, J. Embiricos⁴, T. Johns², I. Tsakonas⁴, O. Stella¹, J. Niles⁵, S. Schwartzman⁶, W. Boyd⁷, M. Cenamo⁸, I., P. Moreira¹, A. Brunello. 2010. REDD+ di Dunia Pasca-Kopenhagen: Rekomendasi bagi Pendanaan Publik Interim.

¹Institute de Pesquisa Ambiental da Amazonia (IPAM, Brazil), ²Woods Hole Research Center (WHRC, USA), ³Forest Trends (USA), ⁴Global Eco-Rescue (Switzerland), ⁵Tropical Forest Group (USA),

⁶Environmental Defense Fund (EDF, USA), ⁷University of Colorado, Boulder (USA), ⁸CEDESAM (Brazil).