



Piramida:

Satu alat diagnostik dan perencanaan untuk tata-kelola hutan yang baik

March 2005



James Mayers, Stephen Bass and Duncan Macqueen prepared this tool in association with the World Bank WWF Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use

RANGKUMAN PELAKSANAAN

Piramida: sebuah alat diagnostik dan perencanaan untuk tata-kelola hutan yang baik bertujuan menyajikan suatu kerangka kerja untuk mendorong terjadinya penilaian dan penentuan target secara partisipatif dalam tata-kelola hutan di tingkat negara. Bila diterapkan dalam proses-proses multi-pihak yang difasilitasi dengan baik, alat ini dapat ‘menjembatani gap’ antara penilaian dan percepatan perkembangan di tingkat lapangan dalam manajemen hutan secara lestari (MHL) dengan kebijakan, penilaian dan pelaporan di tingkat internasional. Dengan dijembatani gap ini, kemampuan para pihak yang terkait dalam menjalankan tata-kelola hutan nasional yang menyokong tata-kelola hutan lokal – dan internasional – bisa ditingkatkan.

Tata-kelola adalah sebuah proses kompleks yang mencakup hubungan lokal dengan global, hubungan antar sektor, dan hubungan antara nilai-nilai yang berbeda. Saat ini ada kesadaran yang semakin meningkat bahwa masalah-masalah tata-kelolalah yang mendasari banyak masalah kehutanan. Di beberapa tahun terakhir, ada beberapa kemajuan yang sudah diciptakan untuk memperbaiki kondisi tata-kelola hutan di banyak negara. Berbagai kemajuan lain juga telah diciptakan untuk penilaian dan perencanaan tingkat-hutan, namun kemajuan ini masih memiliki kelemahan. Di lain pihak, penilaian dan pelaporan internasional tentang sektor hutan telah gagal memperbaiki kinerja hutan secara signifikan.

Disini kami ingin mengemukakan bahwa kita bisa mengidentifikasi apa saja elemen-elemen tata-kelola hutan yang terbukti efektif di banyak negara. Untuk menyederhanakan kemajemukan elemen-elemen tersebut, kami ingin mengemukakan lebih jauh bahwa elemen-elemen ini bisa dikategorikan menjadi tingkatan-tingkatan dalam sebuah diagram Piramida sederhana.



Bila dibuat dengan lebih jelas dan terperinci, diagram ini bisa memberikan dasar konseptual untuk pendekatan terhadap diagnosis dan perencanaan partisipatory. Proses multi-pihak yang akan menghasilkan bentuk yang lebih jelas dan terperinci itu meliputi komunikasi antar pihak terkait yang kemudian dilanjutkan dengan forum. Ada tiga pertanyaan tentang lima puluh elemen dari tata-kelola hutan yang baik yang harus selalu diajukan selama proses itu: Apa yang dihasilkan? Apa yang belum ada? Apa yang perlu dilakukan? Selain itu, harus dibuat penilaian ‘skor’ sederhana untuk tiap elemen. Informasi yang didapat sesudah proses itu dicatat di dalam satu set tabel – setiap tabelnya adalah untuk tingkatan-tingkatan dalam Piramida. Tabelnya seperti di bawah ini:

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)

Alat ini didesain untuk digunakan secara tidak kaku, tapi kreatif. Alat ini digunakan untuk merangsang munculnya ide-ide, bukan untuk menetapkan peraturan. Studi kasus yang memakai alat ini pernah dilakukan di Brasil. Tujuannya adalah untuk memberikan penilaian awal terhadap aplikabilitas alat ini dalam menilai status tata-kelola hutan di Brasil, khususnya program hutan nasional. Studi kasus ini menunjukkan bahwa penggunaan alat ini sangat subyektif, dan legitimasinya tergantung pada siapa yang memakainya, serta bagaimana. *Proses multi-pihak yang efektif adalah hal yang sangat penting.* Dan bila alat ini dikembangkan lebih jauh dan dipakai oleh tim-tim yang terpercaya di negara-negara dengan kondisi yang berbeda-beda, barulah kita bisa 'menstandarisasi' penggunaannya untuk membandingkan satu temuan dengan temuan yang lain.

BAGIAN 1: PENGANTAR TATA-KELOLA HUTAN DAN IDE PIRAMIDA

Bagian laporan ini akan menjelaskan masalah-masalah dan kesempatan-kesempatan yang ada dalam tata-kelola hutan, dan mengenalkan Piramida sebagai alat untuk memahami masalah dan kesempatan itu dan untuk merencanakan perbaikan.

1.1 Menjembatani 'gap tata-kelola hutan' – pelengkap penting untuk menilai dan mempercepat perkembangan di tingkat lapangan dalam MHL

Masalah-masalah tata-kelola merupakan akar dari berbagai masalah hutan. Tercapainya manajemen hutan secara lestari sangat bergantung pada hal-hal yang tidak berkaitan langsung dengan hutan itu sendiri. Manajemen hutan dipengaruhi oleh cakupan dan kualitas kebijakan, dan kondisi hukum serta perundangan tentang tata-kelola hutan. Hal-hal ini memengaruhi bagaimana satu masyarakat mengorganisasi dirinya sendiri untuk membangun dan mengelola kekayaan hutan, untuk memproduksi hasil dan jasa hutan, dan untuk mengkonsumsinya. Semakin jelas bahwa penyebab utama manajemen hutan yang buruk adalah kebijakan-kebijakan, kondisi hukum dan perundangan yang menghambat; dan penyebab ini seringkali mempengaruhi pasar. Institusi hutan yang lemah tidak bisa menegakkan hukum. Norma-norma sosial yang diabaikan berakibat pada tidak dihukumnya penyalahgunaan hutan. Kelemahan-kelemahan inilah yang cenderung mewarnai masalah-masalah dramatis di tingkat hutan – misalnya penebangan hutan primer, penggundulan hutan yang tidak menghormati hak-hak dan kepentingan orang lokal, manajemen hutan yang melenyapkan keanekaragaman hayati, dan lain sebagainya.

Tahun-tahun terakhir ini menjadi saksi lahirnya berbagai kemajuan dalam membangun kondisi yang mendukung tata-kelola hutan¹. Sekarang, pembicaraan tentang kebijakan dan penerapannya biasanya melibatkan berbagai pihak terkait, tidak hanya pemerintah dan golongan elit. Tujuan kebijakan di banyak negara juga sudah mulai lebih terbuka; dari perhatian yang berlebihan hanya pada hutan sebagai sumber kayu atau lahan untuk pembangunan, menjadi perhatian yang juga melihat hutan sebagai sumber berbagai barang dan jasa, serta melihat kepentingan para pihak terkait. Masyarakat yang bergantung pada hutan di berbagai negara sudah mulai mendapatkan hak-hak pengakuan yang memungkinkan mereka menjadi pengelola hutan yang efektif. Sejumlah program internasional ditujukan untuk memperbaiki tata-kelola sektor. Inisiasi-inisiasi ini adalah bahan dasar tata-kelola hutan yang baik, tapi jalan masih panjang dan masih banyak yang harus dilakukan.

Penilaian dan perencanaan tingkat hutan telah mengalami kemajuan, tetapi masih memiliki kelemahan. Selama satu dekade terakhir, semakin banyak inisiasi telah diciptakan untuk menilai dan merencanakan MHL di tingkat perusahaan hutan, lahan hutan atau lokasi hutan. Beberapa kriteria dan indikator mencoba memberi definisi dimensi tata-kelola hutan yang baik². Sistem manajemen lingkungan/kualitas telah membantu menciptakan dan menilai kemampuan tata-kelola menuju manajemen hutan lestari.

Skema sertifikasi muncul guna mengaudit kinerja tata-kelola hutan atau system tata-kelola, atau keduanya. Semua pendekatan berbasis lapangan atau bisnis telah membawa dampak yang signifikan terhadap pemahaman kita tentang apa yang seharusnya terjadi di tingkat lokal, dan tentang hasil-hasil yang telah dicapai berkenaan dengan kondisi hutan. Pendekatan-pendekatan ini juga membantu memverifikasi dan membangun kapasitas para pengelola hutan. Namun demikian, dampak yang diberikan sejauh ini bisa disimpulkan 'membuat pengelola yang sudah baik menjadi semakin baik'. Pengelola yang buruk (atau pencuri aset hutan, sebenarnya) tidak terlalu banyak dipengaruhi³. Oleh

¹ Analisa multi-negara tentang 'apa yang telah dicapai' (dan apa yang gagal dicapai) dalam kebijakan dan institusi hutan telah ditulis oleh Mayers dan Bass (1999).

² Panduan yang paling baik sampai saat ini di tingkat-hutan diproduksi dalam bentuk tool-kit oleh the Center for International Forestry Research (CIFOR, 1999). Satu ringkasan tentang kriteria dan indikator MHL telah diproduksi oleh FAO (2001).

³ Sebuah ulasan tentang dampak sertifikasi terhadap hutan-hutan, para pihak terkait dan rantai suplai disajikan oleh Bass, *dkk* (2001) dalam 'Piramida': Sebuah alat diagnostik dan perencanaan untuk tata-kelola hutan yang baik. IIED. Draft Juni 2002

karena itu, apa yang bisa dicapai oleh standar tingkat lapangan dan skema sertifikasi ini terbatas karena:

- Tidak banyak membantu dalam hal penilaian atau perbaikan pengambilan keputusan tentang bagaimana hutan seharusnya dimanfaatkan, siapa yang terlibat, dan kepentingan siapa saja yang dipenuhi⁴.
- Hanya menangani pengelola hutan yang diakui (khususnya hutan yang diakui tanpa memperhitungkan pemakai atau penyalahguna hutan lokal yang lain).
- Tidak menyinggung dinamika penyebab-penyebab utama dari masalah hutan atau kondisi-kondisi yang mendukung MHL—sehingga berarti tidak memperhitungkan penguasa dan kekuasaan⁵.

Penilaian dan pelaporan internasional tentang sektor hutan secara signifikan telah gagal memperbaiki kinerja hutan. Struktur pelaporan internasional, misalnya untuk badan-badan PBB, juga cenderung berfokus pada apa yang sedang terjadi di hutan. Padahal para penguasa di tingkat nasional di banyak negara tahu bahwa kelestarian hutan masih jauh dari jangkauan mereka, sehingga mereka enggan melaporkan perkembangan yang sebenarnya sedang terjadi di tingkat-hutan. Namun demikian, di lain pihak ada kemajuan tertentu dalam hal proses tata-kelola yang nantinya diharapkan akan membantu terwujudnya MHL. Beberapa prosedur pelaporan internasional mensyaratkan bahwa setiap laporan harus juga mencakup dimensi-dimensi penting tata-kelola hutan, khususnya: laporan tentang kemajuan pencapaian MHL seperti yang termaktub dalam Objective 2000 ITTO; laporan nasional ke Komisi PBB Untuk Pembangunan Berkelanjutan tentang penerapan aspek yang berhubungan dengan kehutanan di Agenda 21; dan laporan ke Komite Kehutanan FAO. Sejauh ini, sangat sedikit laporan yang merupakan hasil penilaian multi-pihak. Laporan-laporan ini membahas sedikit sekali diagnosa sistematis tentang isu-isu yang mengemuka; tidak ada banyak umpan balik yang ditujukan pada perbaikan kebijakan nasional dan proses perubahan perundangan; dan lagi insentif yang ada untuk melakukan hal-hal tersebut di atas juga sangat kecil. Sebagai akibatnya, isu-isu yang benar-benar merupakan masalah bisa lepas, tidak dibahas dan tidak tertanggulangi.

Gap penting antara penilaian tingkat lapangan dengan pelaporan internasional perlu dihilangkan. Sebuah alat diagnostik dan perencanaan diperlukan untuk melengkapi struktur pelaporan internasional, khususnya untuk penilaian berbasis lapangan-atau-bisnis (standar dan sertifikasi)⁶. Dan karena penilaian semacam itu memiliki dampak terhadap tata-kelola, maka satu alat diagnostik dan perencanaan perlu memakai penilaian berbasis-lapangan-atau-bisnis dan menempatkannya dalam konteks. Tabel 1 merangkum berbagai skema penilaian dan pelaporan dan apa yang bisa kita pelajari tentang penguasaan hutan dan tata-kelola hutan.

Program hutan nasional merupakan wadah yang ideal untuk menyatukan tata-kelola dan manajemen hutan. Salah satu pelajaran penting yang bisa didapat dari skema-skema ini adalah bahwa bila penilaian dan pelaporan bisa membuat perbedaan pada Manajemen dan Tata-kelola hutan lestari, maka skema-skema itu perlu menyatu dengan proses peninjauan ulang kebijakan dan perlu menyinggung isu yang sedang mengemuka. Insentif lain juga diperlukan untuk menggerakkan penggunaan hutan yang benar dan bermanfaat. Kalau tidak, skema-skema ini hanya akan menjadi

⁴ Sertifikasi memang menjadi pihak tertuduh karena menyokong keputusan-keputusan yang buruk, khususnya: mengizinkan produksi kayu di hutan-hutan yang sangat biodiverse yang seharusnya menjadi daerah terlindung; atau mendukung perkebunan di atas lahan yang seharusnya dipakai untuk produksi makanan bagi orang miskin.

⁵ Sertifikasi menilai apakah bisnis kehutanan mematuhi hukum, tapi saat ada konflik antara MHL dan hukum yang berlaku, badan sertifikasilah yang berhak menentukan apakah bisnis kehutanan telah mengambil langkah yang benar; ini hanya akan memberi efek tidak langsung pada tata-kelola.

⁶ Dua pendekatan terbaru untuk menciptakan perkembangan yang bertahap di tingkat lapangan menjadi catatan yang sangat penting disini: satu sistem untuk verifikasi moduler perkembangan menuju MHL di tingkat bisnis. (Cozannet dan Nussbaum, 2001); dan sebuah kerangka kerja untuk menilai tata-kelola wilayah yang terlindung. (Equilibrium, 2002).

barang yang tidak penting, yang berguna hanya untuk orang yang hanya tertarik untuk mendapat informasi dan para kritikus kebijakan⁷. 7

⁷ Misalnya, Akuntansi Sumber Daya Hutan dibentuk sebagai satu skema untuk anggota ITTO guna tetap memiliki catatan tentang perubahan aset hutan, tekanan dan respon institusional (IIED dan WCMC 1996). Skema ini cukup terperinci dan relevan dengan dimensi-dimensi yang dicakupnya. Tetapi skema ini tidak begitu berhasil karena meskipun ada keinginan untuk menjalin hubungan dengan proses-proses kebijakan penting yang sebetulnya bisa memanfaatkan skema ini, isu tata-kelola tidak mendapat porsi bahasan yang layak. Akuntansi Sumber Daya Hutan malah berkonsentrasi pada informasi di tingkat lapangan padahal ini sudah ditangani sertifikasi yang berhasil karena ia dikaitkan dengan dugaan insentif market.

Tabel 1: Alat untuk menilai dan merencanakan proses dalam MHL

Elemen perkembangan menuju MHL:	Sertifikasi tata-kelola hutan (misalnya FSC)	Kriteria and Indikator serta pelaporan internasionalnya (misalnya, ITTO) e.g. ITTO)	Norma kebijakan interperemintah dan pelaporannya (misalnya IPF/IFF Proposal untuk Tindakan dan pelaporan UNFF)
<p>Perkembangan tata-kelola:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Lembaga-lembaga Ekstra-sektoral</i> • <i>Peran dan institusi-institusi MHL</i> • <i>Kebijakan dan standar MHL</i> • <i>instrumen MHL</i> • <i>Pendidikan/kesadaran akan MHL/SFM</i> 	<p>Membantu penegakan: perlu adanya bukti bahwa selalu mematuhi hukum dan persyaratan administratif, misalnya rencana tata-kelola dan norma hukum untuk silvikultur dan pemanenan, serta perlindungan dari kegiatan ilegal.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Menggarisbawahi konflik: antara C&I dengan hukum, menangani kasus demi kasus -Mendorong interaksi pihak terkait: kelompok kerja nasional (KKN) -Membahas kebijakan: KKN menyebarluaskan implikasi, tapi tidak ada hubungan dengan kebijakan -Mendefinisi MHL dan membuat standar melalui partisipasi: yang bertujuan memperbaiki kesinambungan dan kredibilitas -Tetapi fokus pada FMU, dan (untuk FSC) pengaruh eksternal dan tidak ada partisipasi pemerintah, batasi pengaruh tata-kelola langsung 	<p>-ITTO (2000a) mengisi sebuah angket untuk melaporkan perkembangan menuju Tujuan 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ini mencakup ITTO dan C&I dan perlu penjelasan isu-isu nasional tentang perubahan, gap dan proposal pada: <ul style="list-style-type: none"> •kebijakan, hukum, administrasi •investasi atau re-investasi •keseimbangan pemanfaatan lahan •area dan keamanan lahan hutan permanen (mencatat kerusakan) •pengetahuan, inventori, penelitian •kepemilikan, hak milik, tata-kelola •perdagangan •keterlibatan pihak-pihak terkait •kesulitan-kesulitan terbesar yang dihadapi -Ini mendetil, namun tidak sepenuhnya membahas hubungan makro dan ekstra sektoral atau kerangka kerja tata-kelola yang umum (kebebasan, transparansi dan akuntabilitas) 	<p>270 PfA mendaftarkan banyak area tata-kelola hutan, tapi hanya memberikan sedikit rincian</p> <ul style="list-style-type: none"> -menghimbau adanya penilaian nasional PfA yang sistematis untuk menentukan prioritas -lalu menekankan pada satu program hutan nasional yang holistik dengan fokus pada: <ul style="list-style-type: none"> •keterlibatan pihak-pihak terkait dalam pengambilan keputusan tentang hutan •alat untuk kerjasama, koordinasi dan kemitraan •mengamankan hak-hak akses dan pemanfaatan •penelitian dan pengetahuan tradisional •sistem-sistem informasi hutan •kajian dan kebijakan tentang penyebab utama penggundulan/kerusakan hutan •mengintegrasikan konservasi dan pemanfaatan yang berkelanjutan use, with provisions for environmentally sensitive forests, and for addressing low forest cover at best •perilaku sektor swasta •memonitor, mengevaluasi, melaporkan nfps

<p>Perkembangan MHL di hutan:</p> <ul style="list-style-type: none"> •<i>Ekonomi</i> •<i>Fisibilitas MHL</i> •<i>Lingkungan</i> •<i>Kesehatan</i> •<i>Kesejahteraan sosial dan pembangunan</i> 	<ul style="list-style-type: none"> -Cakupan standar yang luas pada dimensi MHL di sebagian besar tipe hutan -Terbukti sulit menilai kesinambungan dalam pemanfaatan lahan kompleks/campur, produsen kecil dan keanekaragaman hayati dan C&I social di semua hutan -Gambaran yang cukup baik tentang semua kasus di MHL, tetapi dengan biaya yang sebanding -Informasi tentang sukarelawan hanya disebarakan bila institusinya sudah disertifikasi, sehingga hanya bisa membahas kehutanan yang baik -Belum ada pangkalan data sentral yang menunjukkan dampak keseluruhan banyak sertifikat. 	<ul style="list-style-type: none"> -Laporan pertama akan menjadi dasar, namun pelaporan belum rutin -Insentif kecil bagi pemerintah agar mereka menyinggung isu-isu problematic dalam pelaporan ITTO misalnya korupsi dan ilegalitas -C&I di ITTO untuk hutan alami dan buatan, serta sistem manajemennya yang mencakup banyak dimensi MHL (yang dipakai di beberapa Negara untuk sertifikasi), tetapi agak lemah pada aspek ekonomi dan sosial. -ITTO (2000b) meminta angket yang berisi 89 bagian diisi oleh setiap FMU untuk melaporkan perkembangan menuju Objective 2000. Kecil kemungkinannya ini akan dilakukan dengan sangat terperinci (kecuali mungkin untuk beberapa hutan Negara atau hutan percontohan) karena minimnya insentif. 	<ul style="list-style-type: none"> -meminta pelaporan internasional tentang penilaian dan penerapan PfA (UNFF sedang mempertimbangkan hal ini – namun sampai sekarang belum terealisasi) -Imbauan kepada semua pihak untuk memperbaiki koleksi data kuantitatif tentang nilai semua barang dan jasa dari hutan serta dampak lingkungan dan sosialnya.
--	---	--	---

Sertifikasi memiliki dampak terhadap tata-kelola dalam konteks tertentu, dan tidak relevan di konteks yang lain. Seiring pembangunan yang pesat di tahun-tahun belakangan ini, mungkin sudah waktunya kita mengetahui apa dampak sertifikasi terhadap tata-kelola. Misalnya:

- Standard sertifikasi menawarkan setidaknya kumpulan pendapat multi-pihak untuk kehutanan, dan seringkali juga merupakan ‘hukum yang lunak’, yang mengilegalkan tindakan-tindakan tertentu dengan cara yang dapat dipercaya banyak pihak.
- Sertifikasi telah berulang kali meningkatkan pengakuan terhadap hak dan potensi kelompok masyarakat hutan lokal – meskipun sertifikasi juga lebih memihak pada kelompok dengan kapasitas dan pengaruh yang lebih besar.
- Kelompok kerja sertifikasi nasional menawarkan satu dialog kebijakan multi-pihak tentang kehutanan yang baik, bagaimana menilainya, dan siapa yang harus bertanggung jawab⁸.

Akan tetapi, skema sertifikasi jarang sekali dipayungi instrumen hukum dan kebijakan untuk pembangunan yang berkelanjutan; sebagian penyebabnya adalah karena badan-badan pemerintah juga sangat jarang terlibat. Di sisi lain, memang ada keterbatasan dalam tata-kelola yang bisa membuat sertifikasi menjadi sulit atau bahkan sia-sia. Penilaian interaksi masing-masing instrumen, baik yang positif atau negatif, bisa membantu menciptakan gambaran yang lebih dewasa tentang sektor hutan dan mengidentifikasi peran-peran tertentu yang perlu dimainkan oleh instrumen seperti sertifikasi.

Program-program hutan nasional dan inisiasi strategis multi-pihak perlu satu alat diagnostik dan perencanaan tata-kelola yang efektif. Karena kemajuan menuju tata-kelola hutan yang baik ditinjau dari banyak sumber, alat diagnostik dan perencanaan (dijelaskan di bawah) ini didesain untuk menyatukan pengetahuan tentang kemajuan di semua sumber tersebut. Alat ini bisa menyatukan penilaian tentang pengaruh berbagai intervensi dari dalam sektor hutan (seperti sertifikasi dan perubahan kebijakan hutan) dan dari luar sektor hutan (seperti desentralisasi dan kebijakan ekspor) Alat ini bisa memberikan panduan lengkap tentang kondisi rezim hutan, membantu pihak-pihak terkait mengidentifikasi gap dan cara menanggulangnya. Karena itu, alat tersebut dimaksudkan untuk dipakai dalam proses-proses dan forum strategis. Idealnya, proses-proses ini bersifat multi-pihak seperti program hutan nasional, dan proses multi-sektor seperti strategi pembangunan nasional yang berkelanjutan, serta komisi pembangunan yang berkelanjutan. Pemakaian alat diagnostik dan perencanaan ini bisa menguatkan argumen dan menciptakan kesepahaman tentang keragaman kondisi, kebutuhan dan kontribusi. Dengan mengetahui kemajuan yang paling penting dalam tata-kelola dan gap yang paling besar, kita bisa mengurangi beban pihak terkait (atau negara) yang memenuhi target spesifik yang tidak terlalu relevan. Alat ini bisa menjadi jembatan dari pengetahuan ke tindakan nyata berdasarkan ‘apa yang efektif/berhasil dilakukan?’

1.2 Keragaman kondisi tata-kelola hutan

Tata-kelola adalah sebuah proses kompleks yang mencakup hubungan lokal dengan global, hubungan antar sektor, dan hubungan antara nilai-nilai yang berbeda. Tata-kelola dipandu oleh kebijakan, hukum yang ditegakkan dan dilakukan melalui institusi-institusi⁹.

Semua aspek tata-kelola terjabarkan dari tingkat lokal ke global, dan mencakup interaksi multi-pihak dan multi-sektor. Aspek-aspek ini juga sangat memperhatikan isu nilai dan struktur. Kebijakan, hukum dan kondisi institusional yang memengaruhi hutan berasal dari tingkat lokal (misalnya peraturan dalam masyarakat, norma sosial yang berkaitan dengan pemanfaatan hutan), tingkat nasional (misalnya hak-hak hukum atas lahan, sumber daya hutan, dan kebijakan yang memengaruhi keuntungan atas pemanfaatan hutan), dan tingkat global (misalnya kesepakatan lingkungan multilateral, peraturan perdagangan, kebijakan perusahaan dan investor multinasional).

⁸ Bass *et al*, (2001) op.cit.

⁹ Woodhouse (1997) mendefinisikan tata-kelola dalam manajemen lingkungan sebagai ‘struktur dan proses kekuasaan dan penguasa, kerjasama dan konflik, yang mengelola pengambilan keputusan dan penyelesaian perselisihan yang menyangkut alokasi sumber daya dan pemakaiannya, melalui interaksi organisasi dan institusi sosial (pemerintah dan LSM, formal dan informal)’.

Ada kecenderungan perusahaan-perusahaan global menancapkan pengaruh di tingkat lokal. Di banyak Negara, kecenderungan desentralisasi cukup kuat, tetapi di sisi lain masyarakat yang bergantung pada hutan seperti *didisenfranchised*. Dengan begitu, peran otoritas nasional semakin digerakkan ke arah satu 'perantara' kekuatan lokal dan internasional, meskipun kapasitas mereka belum tentu memenuhi syarat.

Kondisi ini makin dibuat rumit oleh begitu luasnya interaksi multi-pihak dan multi-sektor.

Hutan dan kehutanan tidak dapat diasosiasikan hanya dengan satu sektor yang berdiri sendiri (meskipun banyak otoritas hutan memperlakukan mereka seperti ini yang berakibat pada gagalnya solusi berbasis-hutan untuk masalah ekstra sektoral). Hutan adalah sumber daya yang dimanfaatkan dengan berbagai cara oleh sektor lain untuk barang dan jasa, atau untuk likuidasi dalam bentuk modal yang lain (misalnya hutan yang ditebang untuk pertanian atau perumahan). Keputusan-keputusan yang memengaruhi keuntungan berbagai bentuk pemanfaatan hutan dan likuidasi adalah faktor yang menentukan apakah MHL akan dicapai, dan apakah hutan bisa memberi kontribusi pada pembangunan yang berkelanjutan. Selain itu, di tingkat nasional ada tekanan untuk membangun kemampuan menjadi 'perantara' untuk menentukan keseimbangan horizontal dari pemanfaatan hutan. Ada kecenderungan untuk konsultasi multi-pihak, komite atau forum, dan seringkali ini sudah didisentralisasi. Dimana keputusan yang seimbang diterapkan secara efektif, kemitraan menjadi semakin signifikan.

Paradigma tata-kelola pada dasarnya adalah tentang nilai, struktur dan hal-hal lain yang kontekstual.

Jelas sekali bahwa keputusan-keputusan tentang hutan dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dipegang oleh yang membuat keputusan-keputusan tersebut. Nilai-nilai ini bisa sangat bervariasi dan menjelaskan secara fundamental kebijakan yang berbeda-beda. Dimana ada keterlibatan multi-pihak, akan muncul nilai-nilai universal, seperti hak asasi, dan nilai yang telah berubah melalui debat lingkungan dan pembangunan (prinsip protektif, prinsip **polluter-pays**, dan kesamaan **generalisasi-intrainter**). Struktur pemerintahan juga akan memberi pengaruh yang sama pada isu-isu 'vertikal' dan 'horizontal'. Misalnya, sistem federal biasanya beroperasi secara berbeda dengan sistem sentralisasi. Akhirnya, aspek-aspek lain seperti sejarah, kekayaan ekologis, kondisi ekonomi, dsb., akan juga berefek pada tata-kelola. Pada prakteknya nilai, struktur dan hal-hal kontekstual lain saling terkait dalam membangun paradigma tata-kelola. Tabel 2 menjelaskan ini.

Tabel 2. Tipologi tata-kelola dasar

Paradigma tata-kelola yang sedang berlaku	Diskursus utama – hal-hal kunci (key entry points) untuk debat/perubahan tata-kelola
1. Komando dan Kontrol	<ul style="list-style-type: none"> • Peran, kekuasaan dan akuntabilitas penguasa • Pembangunan legislasi • Ekstensi dan penegakan
2. Privatisasi untuk korporasi atau kepentingan masyarakat sipil	<ul style="list-style-type: none"> • Deregulasi • Standar dan sertifikasi • Reformasi pasar, royalti dan tarif sewa • Ombudsmen • Pemantauan
3. Nasionalisasi perusahaan dan jasa	<ul style="list-style-type: none"> • Perubahan besar dalam hukum dan institusi • Hak-hak pengguna • Mekanisme kompensasi
4. Devolusi kekuasaan ke pemerintah lokal	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberdayaan kelompok masyarakat sipil • Biaya-biaya/masalah-masalah divestasi • Pengembangan Kapasitas

5. Pendekatan lain terhadap desentralisasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberdayaan • Jaminan hak • Pengembangan kapasitas • Negosiasi
6. Konsensus dan kemitraan antar-sektor	<ul style="list-style-type: none"> • Mekanisme dan sumber daya partisipasi/representasi • Ketersediaan informasi • Kapasitas kelompok masyarakat sipil

Paradigma-paradigma ini memiliki proses tata-kelola, ajang konflik dan debat, serta fokus alat penerapan mereka sendiri. Ini berarti bahwa mereka juga memiliki prinsip/hal-hal yang dianggap kunci (entry point) untuk berbicara tentang tata-kelola, dan untuk perubahan tata-kelola seperti yang tersirat di Tabel 2.

Misalnya:

- Paradigma yang ada mengenai privatisasi dan liberalisasi ekonomi (ada di hampir semua negara) sedang didominasi oleh standar dan sertifikasi. Entry ini sedang hangat untuk menjadi bahan diskusi tata-kelola (debat sertifikasi menggarisbawahi apa yang benar dan salah pada peran institusi), dan juga memperbaiki tata-kelola (seperti yang kita amati sedang terjadi di berbagai jenis proses privatisasi dan kemitraan yang membentuk sertifikasi)
- Di negara-negara dimana desentralisasi sedang diterapkan, isu-isu yang penting biasanya berkisar pada pengembangan peran, dan pemberdayaannya, jaminan hak, dan pengembangan kapasitas. Dengan demikian, proses negosiasi dan pembangunan kapasitas merupakan entry yang positif untuk memperbaiki tata-kelola.

Kedua contoh di atas sangat politis. Perubahan tata-kelola jarang sekali bisa dilakukan hanya melalui sektor hutan, mereka biasanya harus melibatkan arena macro-politik. arena.

Elemen-elemen tertentu untuk tata-kelola yang baik¹⁰ yang ada di banyak konteks atau paradigma tata-kelola. Supaya bermanfaat, satu alat diagnostik dan perencanaan harus mengakomodasi beragam konteks dan paradigma tata-kelola hutan. Tapi alat tersebut sebaiknya tidak dibatasi oleh satu set lengkap alat tersebut, atau alat itu tidak akan bisa dipakai. Karena itu dalam dokumen ini, kami mengajukan elemen-elemen penting untuk penanganan hutan yang baik yang bisa dipandang relevan untuk banyak konteks, dan yang bisa diterjemahkan dan dibangun secara lebih spesifik untuk keadaan-keadaan yang juga spesifik sifatnya.

Pada tahap ini, kami enggan menaikkan status elemen-elemen ini menjadi 'kriteria dan indikator' tata-kelola hutan secara baik'. Ini karena:

- tata-kelola yang 'baik' sangat tergantung pada konteks – lihat penjelasan di atas, dan meskipun unsure-unsur penting tata-kelola bisa dilihat di semua konteks, tapi pada dasarnya tata-kelola juga spesifik.
- Akibatnya, kita belum bisa memastikan elemen/unsur tata-kelola apa saja yang memiliki validitas universal¹¹.
- Ada bahanya bila alat diagnostik dan perencanaan digunakan terlalu dini untuk membandingkan kondisi antar negara-negara yang memiliki konteks berbeda, misalnya menjadikan 'sertifikasi tingkat nasional' satu Negara sebagai acuan tata-kelola hutan secara umum. Ini tidak valid.

¹⁰ 'Good' governance is aspirational, concerned with the distribution of power and authority in a society in ways that best serve the widest cross-section of people (Ribot, 1999).

¹¹ However, over time, active use of the diagnostik and consequent target-setting and monitoring in several countries may reveal – from a diversity of bottom-up perspectives in different contexts – certain 'universal' criteria and indicators of good forest governance.

Penekanan alat diagnostik dan perencanaan dijelaskan di bawah ini dan dimaksudkan untuk dipakai secara kreatif, tidak kaku – seperti checklist untuk menstimulasi pemikiran dan pengambilan kesimpulan, bukan seperangkat persyaratan yang menekan imajinasi dan menafikan semua kecuali yang telah ditentukan.

1.1 1.3 Pengenalan Piramida elemen-elemen kunci dari tata-kelola hutan yang baik

Alat diagnostik dan perencanaan ini mengenalkan sesuatu yang sederhana pada para pihak terkait untuk menjalin kerjasama dalam melakukan penilaian dan perencanaan kondisi positif yang penting untuk tata-kelola hutan secara baik. Kami ingin mengemukakan bahwa:

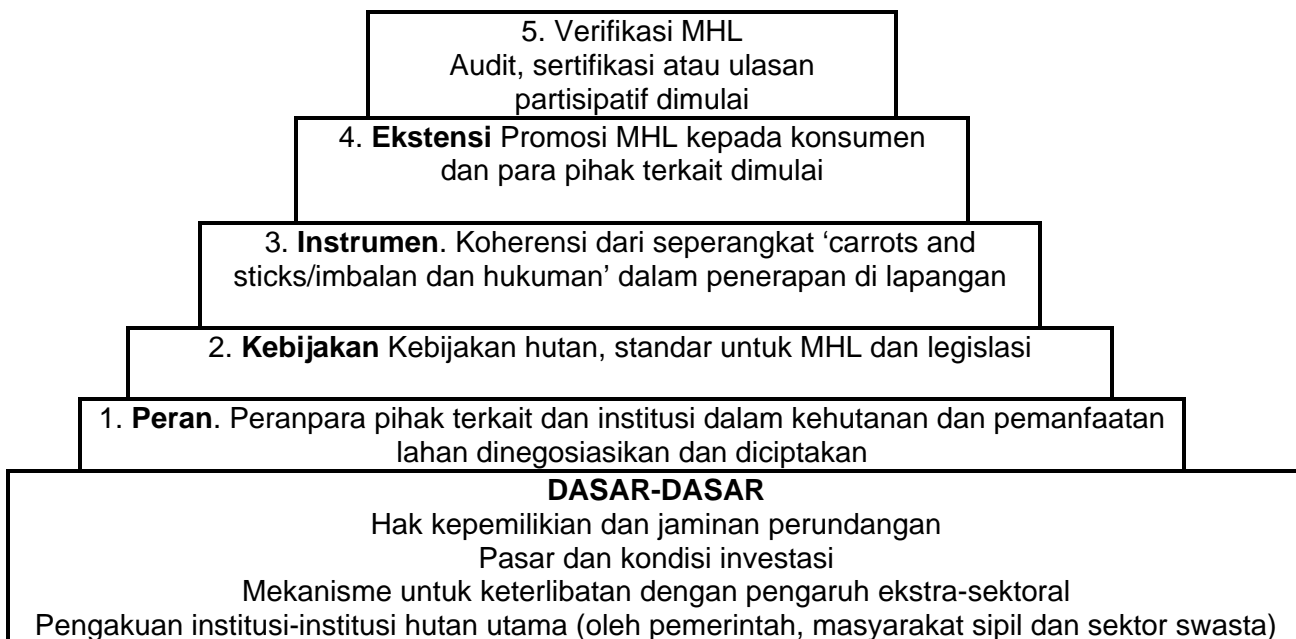
- kita bisa mengidentifikasi apa saja elemen-elemen tata-kelola hutan yang terbukti efektif di banyak negara

Lebih jauh lagi kami ingin mengatakan bahwa:

- bobot elemen-elemen menjadi penting – beberapa elemen akan lebih mendasar dalam hal bobot daripada elemen yang lain
- pengelompokan dan pengurutan element sama pentingnya – beberapa elemen akan muncul sesudah ada elemen lain yang menyaratkannya
- beberapa elemen secara langsung berada di bawah pengawasan pihak hutan, tapi yang lain (biasanya yang fundamental) tidak berada di bawah pengawasan pihak hutan secara langsung
- tergantung atas paradigm tata-kelola yang dianut, para pihak terkait akan jauh lebih tertarik pada hal-hal tertentu; meskipun ini awal yang baik tidak berarti elemen lain yang tidak diminati kurang

Dalam usaha mengelola kerumitan, kami mengajukan untuk mengkombinasikan lima observasi dalam diagram Piramida sederhana¹².¹² Ini ditunjukkan pada Gambar 1, yang membentuk dasar konseptual untuk alat diagnostik dan perencanaan, yang merupakan tujuan pemanfaatan yang dijabarkan dalam Bagian 2.

Gambar 1: ‘Piramida’ tata-kelola hutan yang baik



¹² This 'pyramid' concept was introduced, at the November 1999 Forest Certification/Verification Workshop of the World Bank/WWF Alliance, purely to illustrate that certification should be seen in the wider context of various efforts towards SFM, and particularly to stress its interaction with, and dependence on, the various critical policy and institutional elements required for SFM. A basic set of elements of good forestry was introduced, arranged in a series of 'steps'. (Bass and Simula, 1999). This was further developed in 2000 with accompanying checklists of good practice (Mayers and Bass, 2000).

Catatan diagram Piramida:

- Piramida menjelaskan elemen atau unsur tata-kelola hutan yang baik yang secara signifikan berada di bawah control stakeholder hutan.
- Dasar-dasar Piramida lebih bebas dari control langsung oleh stakeholder hutan – tetapi stakeholders perlu mengerti kelemahan dan kesempatan yang berasal dari luar sektor hutan itu sendiri untuk memungkinkan mereka memenangkan kasus dan meraih pengaruh dari mereka yang memiliki kekuatan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan tersebut.
- Tiap tingkatan Piramida mewakili sekelompok elemen. Pengaturan yang vertical menunjukkan urutan umum/generic sequence. Tapi tingkat-tingkat ini dan pembahasan yang sesuai urutan, mesti disesuaikan dengan konteks Negara tertentu dan hal-hal yang sedang menjadi topic di ngara tersebut.
- Namun demikian, elemen dalam Piramida semakin ke bawah semakin bersifat dasar – lebih banyak, dan cenderung lebih penting untuk terciptanya perkembangan di berbagai konteks yang berbeda.

Bila diamati lebih dekat, tingkatan-tingkatan dalam Piramida menjelaskan elemen tata-kelola hutan. Tetapi masing-masing tingkatan itu sendiri tidak menjelaskan proses yang diperlukan untuk menghasilkan elemen yang dimaksud. Setiap tingkatan melibatkan peletakan elemen tertentu pada tempat yang tepat; dan ini bisa dicapai melalui sistem penting ‘pengkabelan dan pemipaan’. Kami telah mengidentifikasi lima sistem dasar yang bisa menyokong tata-kelola hutan secara baik bila kelimanya dijadikan atribut tata-kelola yang baik (yang diberi tanda kurung):

- 1) *Informasi* (akses, cakupan, kualitas, transparansi)
- 2) *Mekanisme Partisipatif* (representasi, kesempatan yang sejajar, akses)
- 3) *Keuangan* (internalisasi hal-hal eksternal, efisiensi biaya)
- 4) *Keahlian* (keadilan dan efisiensi dalam membangun capital sosial dan manusia)
- 5) *Perencanaan dan tata-kelola proses* (penetapan prioritas, pengambilan keputusan, koordinasi dan akuntabilitas)

Bila kelima sistem ini dibangun dengan baik dalam satu tingkatan, kelimanya bisa mendeteksi dengan cepat perkembangan yang terjadi di tingkatan yang lain, khususnya bila di tingkatan itu terjadi diskusi-diskusi tentang topik-topik yang hangat. Misalnya, forum partisipatif yang dilakukan dalam proses sertifikasi menjadi kabel partisipatif yang telah ditunjukkan untuk memengaruhi pembangunan di tingkatan lain. Semakin kuat kelima sistem ini, akan semakin baiklah tata-kelola hutan pada umumnya. Pada akhirnya, kemajuan dalam arti yang luas seperti inilah yang kita inginkan. Pendek kata, ada kekuatan dan kelemahan dari analogi membangun piramida yang perlu dicermati:

Kekuatan dari analogi pembangunan piramida	Kelemahan dari analogi pembangunan piramida
<ul style="list-style-type: none"> • Tingkatan yang lebih rendah di Piramida perlu tempat yang lebih luas dan lebih penting dari tingkatan yang lebih atas. • Dasar-dasar/ pondasi juga penting namun seringkali tersembunyi dan tidak tergantung hanya pada pembangun pyramid saja 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada urutan yang kaku dan universal antar tingkatan between tiers • Kemajuan dalam menentang aturan pada dasarnya bisa dilakukan di tingkatan-tingkatan atas meskipun tingkatan yang di bawah tidak lengkap

BAGIAN 2: TUJUAN DAN PEMANFAATAN ALAT DIAGNOSTIK DAN PERENCANAAN INI

Bagian laporan ini akan menjelaskan tujuan yang ingin dicapai dan memakai alat diagnostik dan perencanaan untuk tata-kelola hutan secara baik. Lalu bagian ini akan merinci siapa yang mungkin bisa dilibatkan, dan bagaimana alat yang ada digunakan. Akhirnya, seperangkat tabel diagnostik kosong akan diberikan – untuk merangsang penggunaan alat ini.

2.1 Tujuan/ Fungsi Alat

Konsep Piramida (lihat 1.3) menyajikan suatu struktur alat diagnostik dan perencanaan. Tujuannya adalah untuk mendorong terjadinya penilaian partisipatif dan penetapan target dalam tata-kelola hutan di tingkat negara. Bila mencermati, kita akan bisa melihat tiga pemanfaatan konsep ini:

- (1) *Penilaian dan dialog partisipatif* tentang keseluruhan sektor hutan, mengidentifikasi dasar-dasar konservasi dan tata-kelola hutan apa yang ada di tingkat nasional; lalu memilah gap, masalah dan ketimpangan antar dasar-dasar tersebut.
- (2) *Perbaikan perencanaan – menentukan tujuan dan target*, mengidentifikasi tindakan-tindakan penting dan entry point untuk pihak terkait, termasuk lembaga-lembaga eksternal, hubungan dan urutannya untuk memperbaiki sinergi, dan kemudian membuat semacam ‘peta’ perencanaan.
- (3) *Pemantauan dan pelaporan yang terus menerus*, memberikan kerangka yang sederhana dan transparan tentang elemen yang berpengaruh pada penulisan laporan yang inklusif mengenai kemajuan umum menuju MHL di tingkat negara.

Mendasari tiga pemanfaatan ini adalah perlunya menjaga pandangan holistic dan mendorong terjadinya integrasi. Ini meliputi:

- *Membantu satu inisiasi dengan membangun sinergi dengan pihak lain dan memenuhi persyaratan dengan benar.*

Pendekatan Piramida bisa mencegah dipaksakannya laju satu inisiasi (‘solusi’) dengan mengidentifikasi kemungkinan solusi yang lain yang bisa memberi efek lebih cepat, kemungkinan sinergi dan persyaratan untuk pendekatan-pendekatan ambisius; dan dengan menetapkan target. Targetnya harus berfokus pada perlunya menciptakan kebijakan, institusi dan kapasitas yang membantu dan melestarikan pencapaian inisiasi, seperti wilayah terlindung dan sertifikasi target Bank Dunia dan Aliansi Hutan WWF.

- *Terlibat dalam pembangunan yang diluar bidang hutan.* Pendekatan diagnostik dan perencanaan mengundang mereka yang terlibat dalam elemen tata-kelola di sektor lain (seringkali sektor ‘dasar’) untuk mengkaji dan mengoptimalkan cara mereka memengaruhi atau dipengaruhi oleh pembangunan di sektor hutan.
- *Mendorong integrasi dan saling melengkapi dengan inisiasi lain.* Khususnya integrasi program hutan nasional negara dengan Strategi Keanekaragaman hayati, Comprehensive Development Framework, dsb.nya.

Meskipun pendekatan ini memiliki kekuatan, ia juga memiliki kelemahan yang dirangkum di bawah ini:

Pendekatan in BISA	Pendekatan in TIDAK BISA
<ul style="list-style-type: none">• menawarkan agenda terperinci untuk memikirkan elemen utama tata-kelola hutan – kebijakan, hukum, peran, kapasitas dan instrumen• dilakukan dengan tingkat informasi dan partisipasi yang berbeda-beda [lihat bagian tentang ‘bagaimana menggunakan pendekatan ini’]• memberikan dasar untuk proses khusus dalam satu negara menuju tata-kelola hutan yang lebih baik proses menuju tata-kelola hutan yang lebih baik	<ul style="list-style-type: none">• memberikan hasil-hasil yang betul-betul objektif – bagaimanapun prosesnya dijalankan, hasilnya akan selalu mewakili opini dan bukan ‘kebenaran’.• menilai kondisi hutan atau tata-kelolanya di satu negara• menghasilkan kriteri dan indicator yang cukup spesifik untuk menilai tata-kelola hutan di satu negara (tanpa tes lapangan di negara itu)

2.2 Siapa yang sebaiknya menggunakan alat diagnostik dan perencanaan?

Para stakeholders yang ada dalam proses yang terfasilitasi. Pendekatan yang diajukan disini adalah alat sederhana untuk para stakeholder yang bisa dipakai untuk bersama-sama menilai, dan merencanakan kondisi yang penting untuk tata-kelola hutan yang baik. Idealnya, proses-proses multi-pihak ini menjadi bagian dari program hutan nasional, atau proses multi-sektor seperti strategi pembangunan berkelanjutan nasional dan komisi pembangunan berkelanjutan. Kalau tidak ada proses strategis yang umum seperti itu, maka diperlukan inisiasi khusus dalam diagnostik dan perencanaan tata-kelola hutan – tapi ini hanya dilakukan bila ada alasan yang cukup kuat dan adanya permintaan dari stakeholder. Banyak elemen dari tata-kelola hutan yang akan dinilai memerlukan akses ke orang-orang yang sangat sibuk atau kelompok-kelompok stakeholder yang tinggal di tempat terpencil. Lebih jauh lagi, 'seperti yang disiratkan oleh 'dasar/pondasi' Piramida, sangat penting bagi proses yang berlangsung melibatkan orang di luar sektor hutan – dan mekanisme partisipasi khusus diperlukan untuk membuat keterlibatan multi-sektor ini menjadi kenyataan. Waktu dan sumber daya yang signifikan untuk proses partisipatif seperti itu diperlukan (lihat 2.2.)

Alat diagnostik dan perencanaan bisa juga dipakai oleh satu kelompok stakeholder, seperti otoritas hutan atau kelompok kampanye tertentu, khususnya untuk menilai peran mereka dalam tata-kelola hutan dan peran pihak lain. Saat satu kelompok membuat penilaian, diagnostik dan garis besar memberikan konsep untuk memastikan adanya kepastian dan transparansi.

Fasilitator. Seorang individu yang mengkoordinasi proses sangat diperlukan. Orang ini bisa meminta bantuan orang lain dan menentukan apakah seseorang atau satu kelompok dilibatkan. Fungsi fasilitasi dan koordinasi yang perlu adalah berpengetahuan luas, bisa berhubungan baik, dihormati, percaya diri saat mengambil tindakan, mampu membuat orang lain berpartisipasi dalam proses dan pengambilan keputusan. Membangun pemahaman bersama tentang konsep-konsep yang dibahas, cara terbaik memakai toll, dan kemampuan fasilitasi dan koordinasi yang sesuai untuk fasilitator adalah langkah selanjutnya untuk Bank Dunia – Aliansi Hutan WWF dan badan lain yang terlibat dalam penciptaan alat ini.

Lokakarya yang mengikutsertakan mereka yang akan memimpin pemakaian alat ini di berbagai negara perlu dilakukan.

Reviewer. Hasil test and penggunaan alat perlu disebarluaskan dan diulas kembali oleh orang yang terlibat dalam proses penciptaan atau oleh mereka yang kemungkinan akan dipengaruhi oleh alat tersebut. Seorang reviewer atau analis yang baik akan berguna untuk mengkoordinasikan proses review semacam itu dan untuk mengintegrasikan reaksi-reaksi yang muncul. IIED siap terlibat dalam usaha-usaha yang sudah disebut di atas untuk mendukung kapabilitas fasilitator dan untuk mereview hasil-hasil uji tingkat negara untuk memperbaiki dan mengembangkan alat ini.

2.3 Bagaimana memakai alat diagnostik dan perencanaan ini?

Sifat dari proses multi-pihak yang disebutkan di atas bisa jadi berbeda-beda untuk tiap proses. Ini mungkin karena adanya kombinasi-kombinasi yang berbeda, komunikasi jarak jauh, atau temu muka. Namun pada umumnya, tujuannya adalah untuk membentuk satu proses yang cukup terpadu untuk menghasilkan dan menjaga keterlibatan serta dukungan para stakeholder tapi harus tetap pendek dan terfokus sehingga tidak menghabiskan energi dan semangat semua orang. Awal yang baik untuk penilaian tata-kelola dan identifikasi cara-cara yang lebih maju bisa dilakukan minimal dalam proses **selama dua atau tiga hari yang melibatkan empat sampai delapan stakeholder terpenting.** Akurasi, kredibilitas dan dukungan akan diraih bila kita membuka kesempatan yang lebih luas dan lebih lama untuk pihak terkait ikut terlibat. Harus jelas bahwa penggunaan pertama dari alat ini bukanlah 'tes cepat' – meskipun pengecekan bisa dilakukan dengan lebih terfokus sehingga tidak terlalu boros.

Satu masa ‘persiapan’ perlu dibuat. Stakeholders perlu disiapkan untuk mengenal tujuan, kebutuhan dan pendekatan alat ini, yang akan memakan waktu, penjelasan dan diskusi yang cukup banyak. Jarang sekali bisa diasumsikan bahwa ada satu kelompok yang sudah sangat siap untuk ‘bermain’, apalagi memakai hasil temuan. Bagian di bawah ini akan menyajikan panduan tentang penggunaan tabel diagnostik dan perencanaan untuk setiap tingkatan dalam analogi Piramida.

Urutan ‘tingkatan’ tata-kelola hutan yang baik. Untuk memfasilitasi partisipasi dari lebih banyak sektor, diagnostik dimulai dengan tingkatan ‘di atas tanah’/paling bawah – tingkatan yang kira-kira masih dalam kontrol pelaku sektor hutan. Fokus pertama adalah tingkatan dimana ada isu-isu yang sedang terjadi pada stakeholder hutan. ‘Dasar-dasar’ ditinggalkan dulu untuk dibahas terakhir. Ini memungkinkan terlihatnya gambaran yang lebih jelas dari syarat-syarat penting dan tindakan ekstra-sektoral (yang bisa dipengaruhi dengan berbagai cara oleh mereka yang berada dalam sektor hutan) yang akan dibangun. Tapi yang jelas, terakhir bukan berarti paling tidak berarti, karena kita tidak bisa membuat piramida tanpa dasar.

Elemen tata-kelola hutan secara baik. Tiap tingkatan terbuat dari beberapa elemen –ini didaftar pada perangkat tabel di bagian 2.4. Elemen-elemen ini biasanya adalah elemen yang dibutuhkan untuk terciptanya praktek yang baik sebagai hasil dari beragam sumber dan pengalaman. Elemen-elemen ini harus dipandang sebagai daftar cek yang bisa menstimulasi pemikiran, dan bukan untuk membatasi respon. Akan dicatat bahwa tingkatan yang lebih rendah cenderung memiliki elemen lebih banyak. Ini menyiratkan pentingnya tingkatan bawah ini. Akan dicatat pula bahwa di setiap tingkatan ada satu atau lebih elemen yang berhubungan dengan dasar sistem ‘pengkabelan dan pemipaan’((ini analogi membangun Piramida) – lihat 1.3. – informasi, partisipasi, keuangan, keahlian dan manajemen) karena sering ditemukan bahwa sistem-sistem ini sangat penting untuk menciptakan kemajuan dalam hal peran, kebijakan dan instrumen. Berikut adalah elemen tata-kelola hutan yang baik, tabel-tabelnya menyajikan kolom yang harus diisi oleh mereka yang melakukan penilaian.

Apa yang berhasil dilakukan? Di kolom ini harus ada rangkuman penilaian tentang kondisi negara untuk setiap elemen. Tiga aspek tentang ini harus dipertimbangkan: Apa yang sudah ada pada tempatnya? – output yang bisa dilihat; apa kualitasnya – kekuatan, luas dan kedalaman dari output-output ini; dampak apa yang mereka bisa berikan dalam hal pencapaian MHL? Apa yang belum berhasil? Di kolom ini, penilaian ringkas harus dimasukkan untuk setiap elem sebagai bukti adanya gap dan masalah sehingga belum tercapainya output, kualitasnya atau dampaknya.

Skor. Di kolom ini harus ada penilaian sederhana tentang kondisi perkembangan setiap elemen dengan memilih salah satu dari tiga pilihan: **merah** – untuk belum ada tindakan yang dilakukan, atau untuk tindakan yang dihentikan atau apa yang sedang dikerjakan namun terpaksa ditinggalkan karena mengejar apa yang belum dicapai; **kuning** – untuk tindakan yang sedang dipersiapkan atau apa yang belum dicapai diseimbangkan dengan apa yang sudah dicapai; **hijau** – untuk perkembangan yang melebihi kegagalan.

Apa yang perlu dilakukan? Kolom ini diisi dengan penilaian tentang langkah praktis lanjut yang perlu dilakukan untuk setiap elemen.

Untuk setiap tingkatan – yang di atas ini dikumpulkan dalam tabel dalam format sedemikian:

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)

Dalam kasus-kasus dimana diagnostik dipakai dalam proses-proses yang bertujuan meraih kemajuan bertahap menuju tata-kelola hutan yang baik. Hal ini bisa dimasukkan dalam tabel dengan menambahkan beberapa kolom di sebelah kanan dengan urutan sebagai berikut:

Aktor utama (siapa yang akan memimpin dan mengambil langkah selanjutnya?) **Prioritas** (seberapa pentingkah hal ini? - sedang, penting, penting sekali / Seberapa urgent? - sekarang, segera, nanti / Dan apa yang akan memicunya menjadi prioritas? Kalau sekarang belum menjadi prioritas maka jatuhnya harga, pergantian pemerintahan atau bencana alam, dll. akan mengubah prioritas)
Target/indikator (apa target atau indikator khusus untuk tindakan ini?)
Pemantauan (bagaimana target/indikator atau pemicu bisa dipantau?)

Alat penilaian yang dijelaskan di atas dan penyekoran bersifat sangat subjektif, dan keabsahannya tergantung pada orang lain yang melihat, orang yang melakukannya, serta bagaimana. Dan bila alat ini dikembangkan lebih jauh dan dipakai oleh tim-tim yang terpercaya di negara-negara dengan kondisi yang berbeda-beda, barulah kita bisa 'menstandardisasi' penggunaannya untuk membandingkan satu temuan dengan temuan yang lain. Untuk memperbaiki indikator penilaian dan penyekoran seperti di atas, harus ada kriteria yang lebih tegas untuk menilai tipe dan tingkat dari dampak masing-masing elemen.

Visi. Untuk merekapitulasi tujuan-tujuan alat ini, kami berpendapat bahwa tata-kelola hutan yang baik di tingkat negara adalah vitas untuk MHL dapat tercapai dan tersebar luas. Kami juga berpendapat bahwa MHL melingkupi dua konsep besar yang sering perlu ditekankan di setiap kelompok yang berkaitan dengan tata-kelola hutan: pertama, kehidupan sehari-hari orang lokal – ada sedikit bias antara kehutanan untuk kehidupan lokal dan penanggulangan kemiskinan; dan kedua, lanskap – hutan dan pohon bisa ditempatkan pada lanskap dalam arti luas yang terdiri atas sala satunya pemanfaatan lahan tunggal atau campuran. Apakah konsep-konsep ini diterima atau tidak oleh kelompok stakeholder – satu elemen visi akan tetap diperlukan dalam proses yang melibatkan perencanaan langkah-langkah ke depan dalam tata-kelola hutan.

2.4 Elemen tata-kelola hutan yang baik

Elemen-elemen tata-kelola hutan yang baik untuk tiap tingkatan didaftar dalam enam tabel. Kolom yang kosong disiapkan untuk diisi dengan temuan dari proses multi-pihak di tingkat negara.

Tingkatan 1. PERAN: Peran dan institusi stakeholder dinegosiasi dan dibangun

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
1.1 Pengakuan dari policyholder yang ada bahwa ada perspektif dan stakeholder beragam yang valid di sektor hutan				
1.2 Wakil yang mampu dari kelompok stakeholder yang berbeda-beda (tidak selalu berarti harus dimulai dengan semua stakeholder) yang siap bernegosiasi				
1.3 Sistem partisipasi yang terorganisasi yang terdiri atas kombinasi forum-forum di tingkat nasional dan lokal untuk analisa, konsultasi, dan pengambilan keputusan.				
1.4 Informasi yang dihasilkan dan bisa diakses secara adil oleh stakeholder – tentang aset, permintaan-permintaan dan pemanfaatan hutan				
1.5 Sebuah visi tentang peran hutan untuk pemanfaatan lahan dan sumber mata pencaharian dibuat dan disebarakan				
1.6 Peran stakeholder dalam kehutanan dan pemanfaatan lahan – yang meliputi hak, kewajiban, pengembalian, dan hubungan – yang dinegosiasikan dan jelas untuk semua pihak				
1.7 Rancang institusi hutan dasar (struktur) dan hak pengambilan keputusan dan kekuasaan disetujui dan dijalankan				

1.8 Kemampuan agen-agen utama untuk menggerakkan pengembangan sumber daya manusia di kalangan stakeholder				
1.9 Mekanisme untuk pengembangan keterampilan, motivasi, dan interaksi semua stakeholder				
1.10 Sumber-sumber keuangan domestik dan luar negeri untuk sektor hutan - swasta, LSM, dan publik – diidentifikasi, dinilai dan dilibatkan di tingkat nasional				
1.11 <i>Kolaborasi dan kemitraan untuk manajemen hutan diatur dan dicapai dengan perhatian yang aktif terhadap pembelajaran dan adaptasi</i>				
1.12 Agen-agen internasional dan LSM yang terlibat dan yang mendukung prioritas nasional untuk tata-kelola hutan				

Tingkatan 2. KEBIJAKAN: Kebijakan hutan, standar untuk MHL dan hukum

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
2.1 Kesepakatan tentang visi, peran, dan rancangan institusi dasar yang diakui dalam kebijakan dan hukum hutan sentral				
2.2 Penetapan prioritas sektor hutan nasional metode/kriteria disepakati dan dipakai				
2.3 Estate hutan (permanen) nasional didelegasikan, di bawah beragam macam kepemilikan berdasarkan visi yang disepakati (lihat 2.1) tentang kemampuan lahan: meliputi perlindungan hutan, pemanfaatan hutan untuk sumber mata pencaharian, dan produksi komersil hutan yang dibutuhkan				
2.4 Jelas, adil dan hak-hak yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum: hak untuk mengelola sumber daya hutan (berdasarkan persetujuan pihak lain yang memiliki hak hukum dan hak tradisi); hak untuk mengambil sumber daya dari hutan publik dengan syarat pengembalian penuh kompensasi ekonomi, termasuk eksternalitas				
2.5 <i>Stakeholders sadar akan hak mereka; hak hukum dan tradisi masyarakat lokal dan terpinggir diakui dan dihormati</i>				
2.6 Prosedur untuk mengoptimalkan keuntungan				

<p>dari hutan, sehingga:</p> <ul style="list-style-type: none"> - manajemen hutan menjadi lebih dimungkinkan secara ekonomis, dengan menggabungkan eksternalitas lingkungan dan sosial; - keuntungan berlipat hutan dijaga selama operasi; - pemrosesan lokal yang efisien dimotivasi; - keadilan untuk sumber nafkah didorong 				
<p>2.7 Formalisasi sistem untuk membatasi, mengimplementasi dan memperbaiki kebijakan dan standar hutan, dan memastikan semua itu tidak bertentangan dengan kebijakan lain</p>				
<p>2.8 <i>Proses mendefinisikan (memberi batasan) standar nasional untuk MHL, yang didasarkan pada:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - tujuan standar yang disepakati dalam kerangka visi umum sektor hutan; - dasar yang disepakati untuk mengenalkan standar-standar tersebut (secara sukarela atau wajib); - konsultasi dan penelitian lokal; - praktek kehutanan yang baik seperti yang diakui oleh mayoritas stakeholder - obligasi internasional - C&I Internasional untuk skema MHL bila relevan, untuk memastikan adanya pengakuan <p>***</p>				
<p>2.9 Perundangan tentang hutan yang menyeimbangkan fungsi-fungsi kontrol dan penggerak untuk mendukung yang diatas;</p>				

dengan kekuasaan yang didelegasikan secara layak				
--	--	--	--	--

***dimana satu negara bukan pihak yang menyusun standar C&I internasional, alat diagnostik dan perencanaan ini bisa dilengkapi dengan standar C&I internasional yang cocok (dibentuk untuk mencapai tujuan, bila tidak ada standar C&I internasional). Ini akan memberi kesempatan pada kelompok-kelompok nasional untuk mengembangkan alat diagnostik dan perencanaan mereka sendiri dengan lebih rinci dan efektif – dan akan menunjukkan bahwa C&I yang ada telah digantikan dalam pendekatan piramida. Rangkaian standar yang dibuat sendiri bisa diambil dari standar yang dipakai dalam draft piramida ketiga (Mayers dan Bass, 2000) digabungkan dengan standar dari: ATO, Bhopal, CILSS, SADC, Lepaterique, Montreal, Helsinki, Tarapoto, Near East and CIFOR.

Tingkatan 3. INSTRUMEN: persiapan serangkaian ‘carrots and sticks/imbalan dan hukuman’ yang rasional untuk implementasi

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
3.1 Pengetahuan di antara stakeholder tentang ketersediaan, tujuan, pilihan, dampak, dan kapasitas instrumen yang akan dipakai dalam sektor hutan				
3.2 Campuran/rangkaian instrumen yang koheren – dengan net effect yang menyokong permintaan dan suplai MHL (dalam kerangka peran dan kebijakan) – diperjuangkan di tingkat nasional				
3.3 Instrumen <i>Regulator</i> – menyiapkan aturan-aturan dan sanksi yang jelas, praktis/tidak mahal dan adil untuk sektor hutan, termasuk: <ul style="list-style-type: none"> - Hak kepemilikan lahan hutan dan sistem alokasi serta perlindungan hukum hak-hak tersebut - Perlindungan kepentingan publik dan intergenerasi terhadap hutan - Manajemen dan investasi hutan syarat dan kontrol - Akses pasar untuk stakeholder - Dukungan terhadap anti-korupsi - Sistem keuntungan (berdasarkan harga-harga produk hutan ekspor/domestik yang ekuivalen) 				

<p>3.4 <i>Instrumen pasar</i>– mencapai distribusi biaya dan keuntungan secara adil, dan integrasi penuh eksternalitas sosial dan lingkungan yang meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pendekatan-pendekatan berdasarkan hak-hak kepemilikan(konsesi, lisensi, perijinan, dsb.) untuk meningkatkan suplai - Insentif permintaan untuk meningkatkan tipe, volume, dan sumberdaya barang hutan dan jasa lingkungan yang diproduksi secara lestari - Ukuran-ukuran pendukung pasar seperti informasi disclosure requirements - Strategi untuk keuangan sektor hutan 				
<p>3.5 <i>Instrumen informasi</i> – sistem yang disiapkan untuk koordinasi dan alur informasi untuk membangun pengetahuan dan motivasi antara stakeholder (Tingkatan 4)</p>				
<p>3.6 <i>Instrument institusional/kontraktual</i> – struktur dan kemampuan yang dimiliki seputar peran-peran yang telah disepakati, meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Komitmen formal terhadap peran yang disepakati dan perubahan kebijakan seperti asosiasi/kode - Strategi, deskripsi kerja, dan kemampuan sumber daya manusia untuk peran-peran dan perubahan-perubahan yang telah disepakati - Dukungan untuk stakeholder yang miskin dan terpinggir agar mereka memiliki kekuatan untuk mengambil keputusan, mengklaim hak, dan membangun kemitraan - Panduan/aturan manajemen yang jelas (tidak harus terlalu komprehensif) - Negosiasi dan sistem manajemen konflik - Tata cara tingkah laku, pendekatan keuangan terpadu dan lintas sektor untuk pendanaan/penyokongan sektor hutan 				

- Aktifitas perantara yang terus menerus, mengembangkan dan mempelajari bargaining-power dalam kemitraan, aliansi dan kolaborasi untuk manajemen hutan				
3.7 Kapasitas untuk merencanakan, koordinasi, implementasi dan monitor hal-hal di atas				

Tingkatan 4. EKSTENSI: Mulai mengimbau MHL kepada para stakeholder

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
4.1 <i>Prosedur Hutan dilibatkan secara adil dalam mekanisme untuk memperoleh dan menyebarkan informasi</i> : tentang praktek MHL dan keuntungannya/biaya/resiko; tentang legislasi, instrumen, insentif dan pasar terkait; dan tentang sumber-sumber daya untuk MHL				
4.2 Konsumen untuk produk hutan (domestik dan ekspor) memiliki akses untuk informasi baik tentang keuntungan publik dari MHL dan tentang produk MHL tertentu.				
4.3 Produsen, investor, prosesor, middlemen, pengecer, dan konsumen hutan memiliki akses untuk mekanisme menyampaikan informasi yang berkelanjutan ke atas dan ke bawah rantai suplai				
4.4 Masyarakat umum menikmati komunikasi yang baik dengan lembaga-lembaga kehutanan, pendidikan, dan media tentang keuntungan MHL (barang, jasa, dan nilai-nilai lain)				
4.5 Otoritas hutan memiliki akses untuk informasi yang akurat dan terbaru				

tentang semua praktek-praktek MHL dan perluasannya, serta memiliki kapasitas dan sumber daya untuk mengkomunikasikannya				
4.6 Otoritas hutan secara berkala menyelenggarakan penilaian kebutuhan stakeholder untuk hal-hal yang disebutkan di atas, dan mengadopsi respon-respon yang ditargetkan untuk kelompok tertentu.				

Tingkatan 5. VERIFIKASI MHL: Melakukan audit, sertifikasi, review partisipatif, dsb.nya

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
5.1 Fisibilitas sertifikasi atau skema audit lain telah dinilai, meliputi: tujuan dan penggerak yang lestari, prasyarat-prasyarat yang diperlukan, dan keadilan, efisiensi dan konsern terhadap kredibilitas				
5.2 Produsen dan konsumen hutan memiliki akses ke sertifikasi atau skema audit yang lain, yang diakui secara internasional, khususnya untuk pasar ekspor ¹³				
5.3 Kelompok multi-stakeholder nasional/lokal ada untuk memastikan bahwa standar dan prosedur skema sesuai untuk tipe hutan lokal dan tipe produsen lokal dan konsisten dengan standar, kebijakan dan visi nasional. [Tingkatan 2]				
5.4 Kapabilitas penilai/auditor lokal yang ada untuk menyelenggarakan sertifikasi/audit lain dengan biaya yang bersaing				
5.5 Informasi dibuat tentang kemajuan dalam sertifikasi/audit dan dampaknya terhadap hutan, perdagangan, kapasitas				

<p>stakeholder dan praktek-praktek, serta tata-kelola</p> <p>¹³ Kriterianya bisa termasuk misalnya:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kriteria aliansi untuk skema sertifikasi hutan yang kredibel <ul style="list-style-type: none"> a) diadaptasikan secara institusional dan politis pada kond5.6 Mekanisme link seperti informasi tentang perkembangan sertifikasi dan dampaknya terhadap pembuatan kebijakan isi lokal b) berorientasi-tujuan dan efektif dalam mencapai tujuan c) dapat diterima oleh semua pihak yang terlibat d) berdasarkan standar kinerja yang didefinisikan di tingkat nasional yang sesuai dengan prinsip-prinsip umum MHL e) berdasarkan tujuan dan kriteria yang dapat diukur f) berdasarkan penilaian yang dapat dipercaya dan independen g) kredibel untuk mayoritas kelompok-kelompok stakeholder h) keputusan-keputusan sertifikasi bebas dari konflik kepentingan pihak-pihak yang berkepentingan i) efektif dalam hal biaya j) transparan, dan k) akses yang adil untuk semua negara (WWF/WB 1999) • 9 criteria yang digariskan oleh Kanowski dkk. (2000), yang menggabungkan kriteria-kriteria aliansi dengan kriteria lain. Ini dirangkum dalam kata-kata berikut: kesepakatan, akses, partisipasi, akreditasi, transparansi, independensi, konsistensi, perbaikan terus-menerus, dan dukungan pada rantai label produk. 				
<p>5.6 Mekanisme link seperti informasi tentang perkembangan sertifikasi dan dampaknya terhadap pembuatan kebijakan</p>				

DASAR_DASAR/PONDASI: Pra-syarat tata-kelola hutan yang baik yang ada di bawah pengaruh, bukan kontrol, dari mereka yang ada di dalam sektor hutan.

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
F.1 Sistem demokrasi dasar, hak-hak asasi manusia dan aturan hukum yang diterima dan ditegakkan oleh masyarakat				
F.2 Perlunya satu sektor hutan, peran dan otoritas dari satu atau lebih lembaga hutan utama dirasakan dan diakui oleh masyarakat				
F.3 Alasan historis untuk peran, kebijakan dan struktur kekuasaan yang ada pada sektor hutan dipahami oleh stakeholder tata-kelola hutan ** F.3 Alasan historis untuk peran, kebijakan dan struktur kekuasaan yang ada pada sektor hutan dipahami oleh stakeholder tata-kelola hutan **				
F.4 Faktor-faktor yang membentuk keadaan dan sifat aset hutan dan pengaruh ekologis yang mereka terima (dan sebabkan), dipahami oleh stakeholder				
F.5 Kondisi ekonomi dan keuangan dimana sektor hutan beroperasi dipahami oleh stakeholder				
F.6 Interaksi sosio-kultural dengan hutan dipahami oleh stakeholder				
F.7 Hak lahan dan kepemilikan <i>dijamin, jelas dan terdokumentasi, serta tidak bersifat diskriminatif terhadap hutan</i>				
F.8 Obligasi/konvensi internasional, target dan prinsip-prinsip yang memengaruhi sektor hutan dipahami dan dilibatkan oleh stakeholder yang relevan ***				
F.9 Pasar, investasi, dan kondisi dan alur perdagangan dipahami dan dilibatkan oleh stakeholder				
F.10 Sistem jaminan konstitusional <i>dan</i>				

hak-hak dilibatkan (mungkin bisa memengaruhi hak-hak lingkungan warga, hak pembangunan, dsb.)				
F.11 Kebijakan makro-ekonomi pemerintah dilibatkan dengan rencana-rencana regional dan nasional, penyesuaian struktural, alokasi dana, perpajakan, pricing dan harga mata uang				
F.12 Buruh dan kesempatan kerja, dan kesehatan dan keamanan, kebijakan dan lembaga dilibatkan dengan??				
F.13 Sistem Ekstensi dan subsidi pertanian dan kebijakan/sector pemanfaatan lahan langsung yang lain seperti pariwisata, pertambangan, pembangunan pemukiman, sumber air) dilibatkan dan distorsi ditangani				
F.14 Kebijakan dan pembangunan transportasi and infrastruktur dilibatkan				
F.15 Kebijakan dan pembangunan energi dilibatkan dan kontrol harga ditangani				
F.16 Kebijakan dan pembangunan pemerintah lokal dan desentralisasi dilibatkan				
F.17 Kebijakan dan pembangunan pendidikan dilibatkan				
F.18 kebijakan dan pembangunan alokasi air dan jasa dilibatkan				
F.19 Mekanisme efektif disiapkan untuk koordinasi intersektoral, pembelajaran dan tindakan tentang pemanfaatan dan manajemen lahan: <ul style="list-style-type: none"> •Sistem konsultasi dan partisipasi •Sistem informasi dan analisis •penilaian biaya-keuntungan-resiko •Prinsip SD tercermin dalam kebijakan/hukum misalnya pencegahan, polluter-pays, keadilan.. •Mekanisme penetapan prioritas dengan memakai sistem-sistem di atas •Visi, kebijakan, dan strategi lintas-sektor berdasarkan hal-hal di atas 				

** Kala kata stakeholder dipakai dalam tabel di atas, artinya stakeholder dalam tata-kelola hutan

*** 'Dipahami dan dilibatkan', atau hanya 'dilibatkan' di sini berarti bahwa stakeholder tahu betul tentang isu-isu yang dimaksud dan mengambil tindakan aktif untuk memengaruhi aspek-aspek isu tersebut.

BIBLIOGRAFI

- Bass S., Thornber K., Markopoulos M., Roberts S., and Grieg-Gran M. 2001. *Certification's impacts on forests, stakeholders and supply chains*. IIED, London.
- Bass, S. and Simula, M. 1999. *Independent certification/verification of forest management*. Background paper prepared for the World Bank/WWF Alliance Workshop, Washington 8-9 November 1999. (Unpublished)
- CIFOR. 1999. *The Criteria and Indicators Toolbox Series*. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia
- Cozannet, N. and Nussbaum, R. 2001. *A System for Modular Verification of Progress*. Technical Working Group first meeting report. WWF and Proforest. (Unpublished)
- Equilibrium Consultants. 2002. *World Commission on Protected Areas (WCPA) Scorecard*. Draft presented to the World Bank – WWF Forest Alliance, January 2002. Unpublished report.
- FAO. 2001. *Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management: A Compendium*. Working Paper FM/5. Forest Resources Development Service, Forestry Department, FAO, Rome.
- IIED and WCMC. 1996. *Forest Resource Accounting: strategic information for sustainable forest management*. IIED, London
- ITTO. 2000a. *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forests*. Reporting Questionnaire for Indicators at the National Level. ITTO, Yokohama
- ITTO. 2000b. *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forests*. Reporting Questionnaire for Indicators at the Forest Management Unit Level. ITTO, Yokohama
- Kanowski P, Sinclair D, Freeman B, and S Bass. (2000). *Critical elements for the assessment of forest management certification schemes: establishing comparability and equivalence amongst schemes*. Department of Agriculture, Fisheries and Forestry-Australia, Canberra
- Mayers, J. and Bass, S. 1999. *Policy that works for forests and people*. IIED, London
- Mayers, J. and Bass, S. 2000. *The Forest Policy Pyramid: planning and assessing step-wise progress to improved forest conservation, management and livelihoods at a country level*. IIED, London (Unpublished)
- Ribot, J.C. 1999. *Framework for environmental governance*. Institutions and Governance Program Workshop on Environmental Governance in Central Africa. World Resources Institute, Washington
- Woodhouse P. 1997. Governance and local environmental management in Africa. *Review of African Political Economy No.7*
- WWF/The World Bank. 1999. *Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use*. Interim Progress Report. May 1999.

ANNEX 1: STUDI KASUS BRASIL SEBUAH PERCOBAAN CEPAT PEMAKAIAN DRAFT ALAT DIAGNOSTIK DAN PERENCANAAN TAT-KELOLA HUTAN, DENGAN BERFOKUS PADA PROGRAM HUTAN NASIONAL ¹⁴

A.1 PENDAHULUAN

Kasus ini diformulasikan sebagai respon atas TOR nomer 2-4 seperti yang digariskan oleh Bank Dunia/Aliansi WWF (26 October 2001). Brasil dipilih karena pembangunan hutan hujan dan perkebunan yang cukup signifikan, dan ada perkembangan terbaru seiring terbitnya the Brazilian National Forest Programme (MMA, 2001). IIED ditugaskan untuk melakukan penelitian kasus ini berkat partisipasinya dalam kelompok konsultansi untuk penelitian-penelitian kebijakan strategis dalam Komponen 1 Promanejo, yang berada dalam program hutan nasional Brasil. Tujuan dari studi kasus ini adalah untuk melakukan penilaian awal terhadap aplikabilitas diagnostik piramida sebagai alat untuk menilai status tata-kelola hutan di Brasil, khususnya NFP. Dasar tes yang dipakai adalah diagnostik dalam bentuk seperti yang ditampilkan di bagian 1 dan 2 dokumen ini. Perlu selalu diingat bahwa:

- Studi kasus ini TIDAK dimaksudkan untuk menghasilkan satu penilaian tentang tata-kelola hutan Brasil. Oleh karena itu, tabel-tabel yang dihasilkan harus dilihat sebagai hasil test, bukan penilaian tata-kelola hutan. Untuk melakukan penilaian diperlukan investasi waktu yang cukup banyak, kumpulan pandangan dari banyak stakeholder dalam forum, dan mandat dari otoritas terkait di Brasil. Selain itu, penilaian juga perlu mempertimbangkan kesimpulan-kesimpulan yang didapat dari penilaian awal ini.
- Studi kasus ini ADALAH untuk mengeksplorasi: strategi yang mungkin cocok untuk pemakaian diagnostik piramida; bagaimana diagnostik bisa diperbaiki untuk menyesuaikan strategi; apakah diagnostik bisa dimodifikasi lebih jauh demi penyesuaian dengan isu-isu manajemen dan tata-kelola lain seperti manajemen titik-balik; dan apakah diagnostik bisa dimanfaatkan untuk menghasilkan target dan indikator khusus – sehingga bisa menjadi relevan untuk menilai kemajuan. Studi kasus ini melibatkan wawancara selama dua hari dengan beberapa staf dari lembaga Sekretariat Keanekaragaman Hayati dan Hutan Kementrian Lingkungan (rumah bagi PNF) dan dengan beberapa orang dari Pusat Penelitian Pertanian Brasil (EMBRAPA). Kalau diperlukan, kami bisa menyediakan nama-nama orang yang diinterview tersebut.

A.2 APLIKABILITAS DIAGNOSTIK-PIRAMIDA UNTUK MEMONITOR TATA-KELOLA HUTAN OLEH BANK DUNIA/ALIANSI WW

A.2.1 Observasi tentang pemanfaatan diagnostik:

a. Kepemilikan proses ini oleh pemerintah lokal penting sekali. Diagnostik piramida bisa menjadi alat yang sangat bermanfaat untuk mengidentifikasi dan menyinggung / membahas kelemahan-kelemahan dalam tata-kelola yang ada. Tapi ini hanya bisa dilakukan bila pemerintah menerima kenyataan bahwa memang ada kebutuhan untuk itu dan berkomitmen untuk bertindak berdasarkan hasil temuan. Kalau ini tidak dilakukan, peserta proses pasti akan mengalami rasa frustrasi dan bahkan bisa mengalami kemunduran, bukan kemajuan.

¹⁴ Studi kasus singkat yang dilakukan IIED dengan bekerja sama dengan beberapa orang dari EMBRAPA Amazonia Oriental, Belem dan Kementrian Lingkungan Brasil

dalam hal hubungan dengan para pihak yang memakai diagnostik dan pemerintah terkait, karena persepsi buruk tentang tata-kelola bisa berubah menjadi potensi yang membuat struktur kekuasaan yang ada tidak stabil (lihat poin c).

b. Nampaknya tingkat-negara bagian merupakan tempat yang lebih baik untuk memulai diagnostik daripada tingkat pusat. Penulis studi kasus ini menemukan bahwa diagnostik piramida – sebagai alat analisa tata-kelola hutan di seluruh Brasil – terasa seperti mencoba memasukkan seekor gajah ke kantong teh. Pendek kata, semuanya terasa terlalu besar dan rumit untuk bisa menangkap kerumitan dan kesulitan serta kesempatannya hanya dalam satu kali analisa. Annex untuk bagian 3 menjelaskan kesulitan-kesulitan ini.

Sebaliknya, saat dilakukan diagnostik di tingkat negara bagian, semuanya terasa lebih terbuka dan bisa dipahami meskipun tidak ada waktu dan sumber daya yang cukup untuk menindaklanjutinya dengan satu percobaan pemakaian (alat ini). Di Brasil, memang pemerintah negara bagianlah tempat dimana semua keputusan-keputusan penting yang memengaruhi manajemen hutan dibuat. Pemerintah negara bagian diakui sebagai 'stakeholder PNF' yang paling berpengaruh.

Jadi, ide yang baik adalah ide yang bisa membawa hasil berbagai analisa tingkat negara bagian ke analisa lebih umum di tingkat pusat tentang tata-kelola sektor hutan. Dengan begini, keragaman situasi regional di negara-negara bagian bisa membantu mempertajam rekomendasi di tingkat pusat sehingga perubahan yang dihasilkan bisa dirasakan secara adil di semua negara bagian. Karena itu rasanya alat diagnostik ini akan lebih efektif di negara-negara yang lebih kecil dimana para pelaku dan institusinya jauh lebih jelas.

c. Memilih agen utama adalah hal yang penting. Pemanfaatan alat diagnostik tata-kelola oleh stakeholder lokal bisa memberdayakan karena bisa memetakan informasi tentang aset dan gap dalam tata-kelola; tapi pemanfaatan alat ini oleh (atau untuk) pihak luar bisa membahayakan. Baik MMA maupun EMBRAPA menyatakan keraguan yang serius atau penolakan terhadap maksud Bank Dunia/Aliansi WWF untuk memakai alat apapun untuk memantau tata-kelola. Persyaratan untuk melakukan kredit/pinjaman sudah menghambat proses demokrasi¹⁵. Di atas semuanya, semua perhatian yang ditujukan pada 'tata-kelola' harus memperbaiki dan membangun struktur-struktur demokrasi yang sah di negara target. Pemakaian alat ini akan menjadi tidak sah/berdasar hukum bila dipakai oleh pihak ketiga untuk memantau kekuatan dan kegagalan negara/negara bagian lain. Tapi, bila diagnostik disebarluaskan sehingga pihak lain mendapat lebih banyak kesempatan untuk menilai dan memperbaiki, maka pihak pemerintah Brasil bisa lebih baik dalam menilai prestasi dalam tata-kelola dan merasa memiliki alat diagnostik itu sendiri.

d. Proses multi-pihak adalah sangat penting. Banyak elemen diagnostik memerlukan pemikiran dan penjelasan tentang kompleksitas konteks Brasil. Ini juga perlu bila kita ingin gambaran yang akurat dan solusi yang tepat. Untuk memperoleh pengetahuan yang berhubungan dengan elemen-elemen ini, diperlukan akses ke orang-orang penting yang sangat sibuk atau stakeholder yang tinggal di daerah pedalaman. Begitulah heterogenitas konteks yang jawabannya tidak bisa didapat tanpa menyelenggarakan forum yang luas. Ini berarti diagnostik hanya dipakai secara efektif bila ada waktu dan sumber daya yang cukup untuk mendanai usaha partisipatif besar yang melibatkan banyak stakeholder. Bila tidak, mungkin alat diagnostik ini akan dimanfaatkan secara salah untuk memaksakan konsep atau kepentingan satu kelompok saja kepada kelompok lain. Jadi, tahap awal pemakaian alat ini sama sekali bukan proses 'cepat' – meskipun di masa depan, poin-poinnya mungkin akan lebih terfokus dan tidak mahal.

e. Diagnostik piramida menghasilkan diskusi tentang apakah mungkin diadakan identifikasi beberapa elemen tata-kelola hutan yang baik untuk negara/negara bagian yang berbeda-beda?. Tradisi historis dan mekanisme moderen tata-kelola di Brasil sama pentingnya, baik elemen positif PNF dan elemen negatif proses ekstra-demokratis atau korupsi, serta tingkatan-tingkatan yang tak terpisahkan antara pemerintah pusat, negara bagian, dan propinsi.

¹⁵ Bank Dunia dianggap bertanggung jawab atas beberapa kegagalan PNF.

f. Tidak semua aspek tata-kelola bisa dilihat – khususnya oleh stakeholder sektor hutan. Untuk menjawab banyak pertanyaan diperlukan pengetahuan yang mendalam tentang beberapa kementerian dan kebijakan yang hampir tidak mungkin ditemukan di sektor hutan saja. Pendek kata, bila penilaian tata-kelola ingin mendapat informasi yang diperlukan, maka perlu ijin yang ketat dari badan yang amat berkuasa di pemerintah Brasil untuk mempertemukan perwakilan dari beberapa kementerian untuk memastikan tiadanya bias di sektor hutan. Banyak aspek yang terbuka: kebijakan yang tertuang dalam dokumen-dokumen dan proses-proses yang transparan, tapi hanya tokoh-tokoh senior saja yang memahami dinamika kekuasaan yang nyata dan memakai itu untuk politik Brasil. Bila ingin melakukan analisa tentang daerah 'abu-abu', diperlukan ijin yang sangat ketat juga.

g. *Beberapa masalah dasar telah diungkap oleh diagnostik tapi tidak ada rantai yang jelas ke agen-agen perubahan.* Banyak perubahan yang diindikasikan oleh diagnostik piramida justru menyerang badan tata-kelola Brasil sendiri. Solusi cepat tidak mungkin terjadi dimana ada isu perubahan konstitusional!

A.2.2 Observasi mengenai struktur dan isi diagnostik:

a. *Ada alur logis kuat yang mengalir diantara tingkatan-tingkatan piramida.* Umumnya ditemukan bahwa jawaban untuk bagian “Apa yang perlu dilakukan?” ada di penjelasan diagnostik berikut ini. Misalnya di Tabel 1, untuk meningkatkan pengakuan berbagai perspektif kehutanan dan pemanfaatan lahan (baris 1), perlu ada orang-orang yang capable untuk mewakili semua kelompok stakeholder (baris 2). Dan untuk mendapatkan orang-orang capable ini, perlu ada sistem partisipasi yang formal (baris 3). Dan untuk membangun sistem partisipasi formal harus ada alur informasi yang layak (baris 4).

b. *Dimasukkannya pertanyaan-pertanyaan sistem di tiap tingkatan piramida berakibat pada repetisi.* Telah dicatat dalam karya sebelumnya (Mayers dan Bass 2001) bahwa setiap tingkatan dibangun bila lima sistem di bawah ini telah berfungsi dengan baik:

- 1) *Informasi* (akses, cakupan, kualitas, transparansi)
- 2) *Mekanisme Partisipatif* (representasi, kesempatan yang sejajar, akses)
- 3) *Keuangan* (internalisasi hal-hal eksternal, efisiensi biaya)
- 4) *Keahlian* (keadilan dan efisiensi dalam membangun capital sosial dan manusia)
- 5) *Perencanaan dan tata-kelola proses* (penetapan prioritas, pengambilan keputusan, koordinasi dan akuntabilitas sehingga terus menerus memperbaiki visi berdasarkan bukti-bukti yang ada, orientasi ke depan, rencana yang sudah dibuat, dan berfokus pada persyaratan keberlanjutan yang dilengkapi oleh proses penetapan prioritas.)

Satu keputusan telah diambil untuk memasukkan pertanyaan-pertanyaan tentang sistem di atas ke dalam semua tingkatan piramida daripada membuat tingkatan khusus untuk pertanyaan-pertanyaan tersebut. Ini akan berujung pada repetisi, khususnya di bidang keuangan, pengembangan kapasitas dan pelatihan, informasi/kesadaran, perencanaan strategis dan sertifikasi. Karena itu, banyak solusi di kolom terakhir terulang dan ini seringkali membingungkan bila akan merangking atau memprioritas “Apa yang perlu dilakukan.”

c. *Diagnostik harus membahas secara terperinci elemen-elemen internasional untuk tata-kelola hutan.* Beberapa solusi untuk tata-kelola di Brasil adalah ketidakadilan dan ketidaklayakan proses internasional yang berada di luar Brasil. Pengakuan untuk ini dan dukungan dari agensi-agensi besar menjadi elemen yang perlu dimiliki. Oleh karena itu, alat diagnostik harus berfokus pada konteks yang lebih luas dan mengindikasikan perubahan-perubahan besar dalam hal tata-kelola yang dibutuhkan dalam keuangan, perdagangan, dan negosiasi internasional. Disinilah Bank Dunia/WWF bisa memberi lebih. Namun sekali lagi ini adalah proses yang tidak mudah dan berskala amat besar.

A.3 SEBUAH CONTOH TIPE SOLUSI YANG BISA DIUNGKAP OLEH DIAGNOSTIK TATA-KELOLA HUTAN

Jelas memang bahwa pemanfaatan diagnostik piramida mengimplikasikan prioritas yang harmonis. Tingkatan terbawah pada hirarki mendasari yang di atasnya. Tidak heran bila beberapa solusi untuk masalah-masalah di tingkatan terbawah menuntut perubahan yang fundamental pada konstitusi Brasil, struktur institusional, dan bahkan hukum internasional. Perlu dijelaskan disini lima solusi utama yang muncul sejak percobaan pemakaian diagnostik, bukan untuk menyatakan bahwa solusi-solusi ini adalah prioritas untuk Brasil (karena analisa ini sama sekali tidak komprehensif), tapi untuk mengindikasikan skala perubahan yang harus terjadi:

- **Prioritas 1.** Pengembangan satu rencana yang benar-benar baru tentang pemanfaatan lahan dan perubahan drastis pada sistem pentitelan lahan.

- Prioritas 2. Berakhirnya neo-kolonialisme dan berakhirnya usaha-usaha untuk campur tangan dalam agenda demokrasi satu negara (oleh IMF, WB, WTO dsb.) melalui bantuan keuangan, negosiasi internasional yang bias, kelompok NGO yang kurang informasi.
- Prioritas 3. Demokratisasi prioritas dan pengembangan satu hukum hutan yang baru (termasuk pengurangan pemakaian presidential provisional measures) yang dipayungi oleh framework partisipatif baru dan PNF, dan dicross-check in kelompok-kelompok kerja dalam kementrian.
- Prioritas 4. Penciptaan jasa pengembangan hutan baru.
- Prioritas 5. Penguatan institusi, terutama di tingkat negara bagian dan propinsi, serta klarifikasi peran dan tanggung jawab institusi-institusi ini dalam institusi federal/pusat.

Kelima prioritas ini seharusnya cukup untuk meyakinkan pemerintah agar tidak menggunakan hal-hal diatas untuk memantau tata-kelola.

A.4 POTENSI MODIFIKASI ALAT INI OLEH STAKEHOLDERS

Alat diagnostik ini lahir sesudah serangkaian event di tingkat internasional. Alat ini menyarikan pengalaman para analis kebijakan. Namun begitu, mungkin saja ada isu-isu lain yang memiliki dampak lebih luas daripada isu-isu yang dibahas di alat ini. Untuk bisa menilai apakah memang demikian, maka perlu diadakan tes lapangan. Dengan proses tindakan dan pembelajaran partisipatif yang terbuka, kita mungkin bisa mengidentifikasi isu lain yang penting (dan sesuai konteks) untuk tata-kelola hutan yang baik. Kita bisa menambahkan isu-isu tersebut ke dalam alat ini dengan menambah baris pada tabel. Selain itu, perlu juga ada tingkatan baru di piramida diagnostik.

Alat ini cocok untuk pemakaian dimana tujuan yang diinginkan dicapai melalui elemen-elemen yang hirarkis (tahapan-tahapan logis). Untuk memodifikasi alat ini perlu tugas-tugas pemantauan lain yang membutuhkan seseorang yang memiliki pengetahuan tentang tujuan dan bagaimana mencapainya dengan piramida yang serupa. Kualitas hasil diagnostik akan paralel dengan tahapan-tahapan yang diciptakan dan dengan kemampuan tahapan-tahapan itu dipakai di berbagai lingkungan yang berbeda-beda.

A.5 DIAGNOSTIK DAN PERENCANAAN TATA-KELOLA HUTAN, TABEL: BRASIL

1. PERAN. Peran Stakeholder dan institusi dinegosiasikan dan dibangun (Materi yang ada dalam tabel ini hanyalah indikatif, dan TIDAK memiliki statement definitif tentang tata-kelola hutan Brasil)

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
1.1 Pengakuan dari policyholder sektoral yang ada bahwa multi <i>perspektif dan stakeholder yang valid</i> di sektor hutan.	Kelompok kerja inter-kementerian mendiskusikan PNF yang dipublikasikan pada tahun 2001, seiring dengan 600 konsultasi dengan kelompok stakeholder yang lain. Garis tematik yang dihasilkan menyetujui pengucuran dana untuk banyak tujuan stakeholder.	Perhatian yang lebih jauh diperlukan untuk menuju proses resolusi konflik antar tujuan yang berbeda-beda (misalnya perluasan Soya yang diantisipasi di Avança vs hutan nasional yang diperluas) meskipun IMAZON sedang mengusahakan sistem GIS sistem untuk mengatasi kegagalan pemetaan.	kuning	Review Periodik tentang pembangunan di bawah garis tema PNF dan prosedur resolusi konflik yang disepakati di tingkat inter-kementerian untuk penyelesaian isu-isu, khususnya yang berkaitan dengan pemanfaatan lahan. Pengembangan kapasitas antar perwakilan setiap kelompok kunci.
1.2 Para wakil dari beragam kelompok stakeholder harus memiliki kemampuan (tidak perlu semua kelompok harus punya pada awalnya) dan siap untuk bernegosiasi.	Para wakil yang mampu ada di semua kelompok, kecuali kelompok-kelompok yang termiskin, tapi wakil mereka adalah LSM-LSM dan koperasi yang bisa dan telah dipilih.	Pembangunan PNF dan hukum melibatkan konsultasi, tapi hanya sedikit negosiasi yang dilakukan serta banyak keputusan terjadi/diambil di luar saluran yang partisipatif.	Merah	Transparansi dalam pembangunan hukum kehutanan (misalnya lebih banyak konsultasi untuk membuat Medidas Provisórias) dengan proses-proses baru yang tercakup dalam forum-forum partisipatif PNF.
1.3 Sistem partisipasi yang terorganisir yang meliputi campuran forum-forum tingkat nasional dan lokal untuk analisa, konsultasi dan pengambilan keputusan	sangat berbeda-beda antar negara bagian dan seringkali tidak relevan dengan saluran kekuasaan dan pengaruh yang riil.	Proses yang hanya sekali tidak memakai sistem formal partisipatif di tingkat pusat. Kelompok kerja inter-kementerian yang tidak sering beroperasi.	Proses yang hanya sekali tidak memakai sistem formal partisipatif di tingkat	Sangat tergantung pada negara bagian, tapi perlu ada sistem partisipatif yang lebih jelas di tingkat pusat.

			pusat. Kelompok kerja inter-kementerian yang tidak sering beroperasi.	
1.4 Informasi dihasilkan dan dibuat aksesibel secara adil oleh stakeholder di bidang aset, permintaan dan pemanfaatan	. Ini tumpang tindih dengan pertanyaan di atas. Beberapa informasi umum yang ada di situs internet seperti INPE, IPAM, IMAZON, tapi tidak ada sistem partisipatif yang dilakukan.	hutanPen'titel'an lahan seringkali membingungkan, tidak transparan dan tidak tersedia - INCRA adalah badan yang meregularisasi tapi tidak memiliki cukup sumberdaya untuk itu. Informasi tentang permintaan pasar seringkali tidak ada/tidak diberikan pada kebanyakan produsen.	Kuning	Selesainya perbaikan dan penyederhanaan sistem perencanaan pentitelan dan pemanfaatan lahan. Butuh yayasan pemasaran kayu yang terkoordinasi
1.5 Satu visi tentang peran hutan dalam pemanfaatan lahan dan sumber mata pencaharian dibentuk dan disebarluaskan.	Visi ini dibentuk dalam PNF.	Masih dipertanyakan apakah kelompok stakeholder besar menyadari atau memiliki akses ke PNF atau ke sumber-sumber daya di bawah PNF.	Hijau	Distribusi PNF yang lebih luas kepada semua stakeholder kehutanan (termasuk mereka yang belum memiliki akses ke internet) dan kesempatan untuk komentar dan debat.
1.6 Peran stakeholder dalam kehutanan dan pemanfaatan lahan – yang meliputi hak, kewajiban, pengembalian dan hubungan – dinegosiasikan dan dibuat jelas untuk semua pihak.	Sangat berbeda-beda antara tata-kelola hutan negara bagian di luar proses PNF yang tidak transparan.	Konflik-konflik besar mengenai peran lembaga pusat dan negara bagian, organisasi pemerintah dan non-pemerintah.	hijau	Klarifikasi yang bertahap tentang peran lembaga-lebaga dan proses pengambilan keputusan
1.7 Desan institusional hutan dasar (struktur) dan hak pengambilan keputusan dan kekuasaan disepakati dan siap	Lihat 6		hijau	
1.8 Kapabilitas agen-agen utama yang menggerakkan dan menyokong pengembangan sumber daya manusia di antara para stakeholder	Dana dicari dari berbagai sumber dan pembayaran sporadis dan tidak jarang dikurangi karena tekanan keuangan internasional	Beberapa keuangan sentral dari tiga garis tematik PNF (aforestasi, proteksi dan manajemen)	hijau	Alat keuangan internasional termasuk lareangan meminjamkan uang pada pemerintah, dan menggantinya dengan meminjamkan dana
1.9 Mekanisme pengembangan	FFT, EMBRAPA,	Sangat kurangnya profesi	Kuning	Kerjasama dengan LSM

keterampilan, motivasi dan interaksi semua stakholder	SEBRAE,	manajer hutan di industri ini		seperti FFT untuk meningkatkan kualitas dan ketersediaan lulusan atau mahasiswa pelatihan manajemen hutan
1.10 sumber-sumber keuangan domestik dan luar negeri untuk sektor – komersil, LSM, dan publik – diidentifikasi, dinilai dan dilibatkan di tingkat nasional	lihat 8		Kuning	
1.11 <i>Kolaborasi dan kemitraan untuk manajemen hutan diatur dan dicapai dengan perhatian yang aktif terhadap pembelajaran dan adaptasi</i>	*Beberapa pemerintah yang memiliki publiasasi baik dan kemitraan LSM, tapi sangat berbeda dari segi negara bagian	Banyak kolaborasi dan inisiasi terjadi di jaringan informal atau sebagai hasil preferensi pribadi. Sedikit transparansi	Hijau	Satu komitmen untuk prosedur yang transparan dalam membangun kemitraan
1.12 Agen-agen internasional dan LSM yang terlibat dan yang mendukung prioritas nasional untuk tata-kelola hutan	Donor internasional semakin meningkatkan usaha membantu mencapai tujuan eksplisit dalam PNF (yang dihubungkan dengan komitmen internasional	Agen internasional terus meremehkan pengambilan keputusan demokratis dengan syarat keuangan. International . WTO menerapkan liberalisasi perdagangan secara tidak diskriminatif dan tanpa memperhitungkan hutan secara layak	Merah	Neo-kolonialisme dari ane keuangan internasional berkurang dan satu komitmen multilateralism dengan lembaga-lembaga PBB dan pertimbangan yang lebih lengkap dan layak tentang sistem (misalnya WTO)

2. KEBIJAKAN. Kebijakan, standar MHL dan legislasi (Materi yang ada dalam tabel ini hanyalah indikatif, dan TIDAK memiliki statement definitif tentang tata-kelola hutan Brasil)

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
2.1 Kesepakatan tentang visi, peran, dan rancangan institusi dasar yang diakui dalam kebijakan dan hukum hutan sentral	Kebijakan dan hukum sangat tergantung pada kesepakatan tentang visi PNF	Beberapa konflik besar terjadi antara inter-kementerian insentif, kebingunan antara undang-undang negara bagian dengan federal dan penegakan belum ada	hijau	Perencanaan pemanfaatan lahan dengan resolusi inter-kementerian dengan insentif yang tidak pantas
2.2 Penetapan prioritas sektor hutan nasional metode/kriteria	Sedikit sekali	Penetapan prioritas tgerjadi di semua tingkat tetapi prosesnya	sMerah	Code of Conduct yang dipublikasikan tentang

disepakati dan dipakai		tidak distandardisasi dan seringkali tidak transparan		penetapan prioritas yang transparans
2.3 Estate hutan (permanen) nasional didelegasikan, di bawah beragam macam kepemilikan berdasarkan visi yang disepakati (lihat 2.1) tentang kemampuan lahan: meliputi perlindungan hutan, pemanfaatan hutan untuk sumber mata pencaharian, dan produksi komersil hutan yang dibutuhkan	Beberapa kemajuan dengan hutan nasiona. Penzonaan ekologis dilakukan di setidaknya tiga negara bagian	Banyak kebingungan yang timbul tentang pentitelan lahan dan hampir tidak ada pemahaman jangka panjang struktur penggunaan lahan di kawasan Amazon.	kuning	Perbaikan total pada inter-kementrian dan penyederhanaan pentitelan lahan dan sistem perencanaan pemanfaatan lahan.s
2.4 Jelas, adil dan hak-hak yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum: hak untuk mengelola sumber daya hutan (berdasarkan persetujuan pihak lain yang memiliki hak hukum dan hak tradisi); hak untuk mengambil sumber daya dari hutan publik dengan syarat pengembalian penuh kompensasi ekonomi, termasuk eksternalitas	Memakai hak-hak yang sudah ada atau yang sedang dibuat s(misalnya proses pengakuan ofisial titel tanah Amerindian yang lambat dan makan tenagas).	Hak-hak yang seringkali disalahgunakan, ijin sebelum melakukan praktek sangat jarang diberlakukan, dan akses ke jasa hukum sangat tidak beraturan. Ada dukungan yang diberikan pada kasus-kasus tertentu. Eksternalitas biasanya tidak diperhitungkan	Hijau	Membentuk badan perluasan hutan.
2.5 <i>Stakeholders sadar akan hak mereka; hak hukum dan tradisi masyarakat lokal dan terpinggir diakui dan dihormati</i>	Tidak mungkin diakses dengan bermakan	Ini sangat bervariasi pada sejarah, ukuran komersil dan lokasi stakeholder	Kuning	Perlunya panduan lokal mendapat code of conduct kehutanan di tingkat negara bagian dengan kontak-kontak yang relevan.
2.6 Prosedur untuk mengoptimalkan keuntungan dari hutan, sehingga: - manajemen hutan menjadi lebih dimungkinkan secara ekonomis, dengan menggabungkan eksternalitas lingkungan dan sosial; - keuntungan berlipat hutan dijaga selama operasi; - pemrosesan lokal yang efisien dimotivasi; - keadilan untuk sumber nafkah	Beberapa usaha untuk mengenalkan garis kredit (misalnya BASA and BNDS) untuk manajemen hutan. Beberapa insentif pajak untuk ekspor (tapi terbatas pada praktek kayu yang disertifikasi dan untuk pemrosesan yang lebh jauh di beberapa negara bagian (seperti Mato Grosso).	Ketersediaan credit dan insentif yang tak menentu bagi MHL (sering dibatasi oleh hukum negara bagian). Ilegalitas yang sudah merebak, meskipun ini sudah cukup menurun. Peningkatan yang bertahap dalam usaha memberi nilai atau menjaga berbagai keuntungan dari hutan, tapi masih banyak yang harus dilakukan. Sedikit sekali dukungan kecil atau sedang untuk produsen	Kuning	Stop ilegalitas, bangun pasar untuk jasa lingkungan, kembangkan kapasitas untuk penegakan yang efektif, stimulasi investasi dalam pemrosesan di lebih banyak negara bagian melalui pemanfaatan insentif

didorong				
2.7 Formalisasi sistem untuk membatasi, mengimplementasi dan memperbaiki kebijakan dan standar hutan, dan memastikan semua itu tidak bertentangan dengan kebijakan lain	Pemerintah pusat dan beberapa kelompok kerja inter-kementrianentral	Berbeda untuk masing-masing negara bagian	Kuning	
2.8 <i>Proses mendefinisikan (memberi batasan) standar nasional untuk MHL, yang didasarkan pada:</i> - tujuan standar yang disepakati dalam kerangka visi umum sektor hutan; - dasar yang disepakati untuk mengenalkan standar-standar tersebut (secara sukarela atau wajib); - konsultasi dan penelitian lokal; - praktek kehutanan yang baik seperti yang diakui oleh mayoritas stakeholder - obligasi internasional - C&I Internasional untuk skema MHL bila relevan, untuk memastikan adanya pengakuan ***	Standard sedang dibuat, skema sertifikasi yang beroperasi (meskipun standar nasional Brasil tidak dibuat0 developed).	Ada kebingungan yang merebak tentang standar yang mana yang benar. Pemberlakuan biasanya tidak terjadi. Pengetahuan tentang MHL atau manajemen sering tsidak ada di lapangan.	Hijau	
2.9 Perundangan tentang hutan yang menyeimbangkan fungsi-fungsi kontrol dan penggerak untuk mendukung yang diatas; dengan kekuasaan yang didelegasikan secara layak	Legislasi hutan di tingkat pusat sekarang sudah ada dan merancang persyaratan untuk beragam tipe manajemen hutan. Legislasi negara bagian bervariasi dalam hal kualitas..	Kekuasaan didelegasikan, tetapi ada banyak kebingungan tentang bagaimana peran institusional dan sumber daya yang tidak cukup bisa membantu diberlakukan dan ditegakkannya hukum	kuning	Klarifikasi peran lembaga-lembaga federal dan negara bagian dan satu program pengembangan s

***dimana satu negara bukan pihak yang menyusun standar C&I internasional, alat diagnostik dan perencanaan ini bisa dilengkapi dengan standar C&I internasional yang cocok (dibentuk untuk mencapai tujuan, bila tidak ada standar C&I internasional). Ini akan memberi kesempatan pada kelompok-kelompok nasional untuk mengembangkan alat diagnostik dan perencanaan mereka sendiri dengan lebih rinci dan efektif – dan akan menunjukkan bahwa C&I yang ada telah digantikan dalam pendekatan piramida. Rangkaian standar yang dibuat sendiri bisa diambil dari standar yang dipakai dalam draft piramida ketiga (Mayers dan Bass, 2000) digabungkan dengan standar dari: ATO, Bhopal, CILSS, SADC, Lepaterique, Montreal, Helsinki, Tarapoto, Near East and CIFOR.

3. INSTRUMEN. Serangkaian ‘carrots and sticks/imbalan dan hukuman’ untuk implementasi (Materi yang ada dalam tabel ini hanyalah indikatif, dan TIDAK memiliki statement definitif tentang tata-kelola hutan Brasil)

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
3.1 Pengetahuan di antara stakeholder tentang ketersediaan, tujuan, pilihan, dampak, dan kapasitas instrumen yang akan dipakai dalam sektor hutan				
3.2 Campuran/rangkaian instrumen yang koheren – dengan net effect yang menyokong permintaan dan suplai MHL (dalam kerangka peran dan kebijakan) – diperjuangkan di tingkat nasional				
3.3 Instrumen <i>Regulator</i> – menyiapkan aturan-aturan dan sanksi yang jelas, praktis/tidak mahal dan adil untuk sektor hutan, termasuk: - Hak kepemilikan lahan hutan dan sistem alokasi serta perlindungan hukum hak-hak tersebut - Perlindungan kepentingan publik dan intergenerasi terhadap hutan - Manajemen dan investasi hutan syarat dan kontrol - Akses pasar untuk stakeholder - Dukungan terhadap anti-korupsi - Sistem keuntungan (berdasarkan harga-harga produk hutan ekspor/domestik yang ekuivalen)				
3.4 <i>Instrumen pasar</i> – mencapai distribusi biaya dan keuntungan secara adil, dan integrasi penuh eksternalitas sosial dan lingkungan yang meliputi: - Pendekatan-pendekatan berdasarkan hak-hak kepemilikan(konsesi, lisensi,				

<p>perijinan, dsb.) untuk meningkatkan suplai</p> <ul style="list-style-type: none"> - Insentif permintaan untuk meningkatkan tipe, volume, dan sumberdaya barang hutan dan jasa lingkungan yang diproduksi secara lestari - Ukuran-ukuran pendukung pasar seperti informasi disclosure requirements - Strategi untuk keuangan sektor hutan 				
<p>3.5 <i>Instrumen informasi</i> – sistem yang disiapkan untuk koordinasi dan alur informasi untuk membangun pengetahuan dan motivasi antara stakeholder (Tingkatan 4)</p>				
<p>3.6 <i>Instrument institusional/kontraktual</i> – struktur dan kemampuan yang dimiliki seputar peran-peran yang telah disepakati, meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Komitmen formal terhadap peran yang disepakati dan perubahan kebijakan seperti asosiasi/kode - Strategi, deskripsi kerja, dan kemampuan sumber daya manusia untuk peran-peran dan perubahan-perubahan yang telah disepakati - Dukungan untuk stakeholder yang miskin dan terpinggir agar mereka memiliki kekuatan untuk mengambil keputusan, mengklaim hak, dan membangun kemitraan - Panduan/aturan manajemen yang jelas (tidak harus terlalu komprehensif) - Negosiasi dan sistem manajemen konflik - Tata cara tingkah laku, pendekatan keuangan terpadu dan lintas sektor untuk 				

pendanaan/penyokongan sektor hutan - Aktifitas perantara yang terus menerus, mengembangkan dan mempelajari bargaining-power dalam kemitraan, aliansi dan kolaborasi untuk manajemen hutan				
3.7 Kapasitas untuk merencanakan, koordinasi, implementasi dan monitor hal-hal di atas				

4. EKSTENSI. Kampanye MHL kepada stakeholder (Materi yang ada dalam tabel ini hanyalah indikatif, dan TIDAK memiliki statement definitif tentang tata-kelola hutan Brasil)

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
4.1 <i>Prosedur Hutan dilibatkan secara adil dalam mekanisme untuk memperoleh dan menyebarkan informasi</i> : tentang praktek MHL dan keuntungannya/biaya/resiko; tentang legislasi, instrumen, insentif dan pasar terkait; dan tentang sumber-sumber daya untuk MHL	Informasi yang cukup ada di luar sana (misalnya di 1.9 dan 3.5) tetapi aksesibilitasnya terbatas dan pembangunan partisipatif seringkali tanpa pemikiran yang mendalam	Produsen hutan biasanya menjadi pihak terakhir yang mendapat informasi tentang MHL dan undang-undang baru kecuali sedikit orang yang secara langsung dikonsultasi atau terjadi di penelitian pertama.	hijau	Banyak perhatian ditujukan ke konsultasi seluas-luasnya dengan asumsi bahwa semua orang memiliki akses ke internet.
4.2 sKonsumen untuk produk hutan (domestik dan ekspor) memiliki akses untuk informasi baik tentang keuntungan publik dari MHL dan tentang produk MHL tertentu.	Sedang dalam pengerjaan – MMA di bawah Promanejo Komponen 1 sedang berencana membangun situs informasi untuk publik	informasi untuk konsumen sangat jarang (dan ini melebar bahkan ampai ke pemanfaatan berbagai spesiel). Sistem Pendidikan publik tidak mencakup informasi tentang MHL.	hijau	Already under development
4.3 Produsen, investor, prosesor, middlemen, pengecer, dan konsumen hutan memiliki akses untuk mekanisme menyampaikan informasi yang berkelanjutan ke atas dan ke bawah rantai suplai	Ada beberapa rantai skema sertifikasi (memakai sertifikasiFSCO	Informasi tentang kelestarian biasanya dipegang oleh perusahaan besar yang memiliki sumber daya manusia yang memadai.	hijau	Membangun program-program untuk bisnis kecil dan menengah

4.4 Masyarakat umum menikmati komunikasi yang baik dengan lembaga-lembaga kehutanan, pendidikan, dan media tentang keuntungan MHL (barang, jasa, dan nilai-nilai lain)	Ada cakupan yang luas tentang isu-isu kelestarian (alam pada umumnya) di media masa..	Informasi yang memberi detail keuntungan positif dan biaya MHL sangat sedikit.	hijau	Memasukkan pelatihan dasar pada kurikulum nasional MHL.
4.5 Otoritas hutan memiliki akses untuk informasi yang akurat dan terbaru tentang semua praktek-praktek MHL dan perluasannya, serta memiliki kapasitas dan sumber daya untuk mengkomunikasikannya			hijau	Memperluas sumber daya keuangan untuk otoritas kota dan negara bagian s
4.6 Otoritas hutan secara berkala menyelenggarakan penilaian kebutuhan stakeholder untuk hal-hal yang disebutkan di atas, dan mengadopsi respon-respon yang ditargetkan untuk kelompok tertentu.	Otoritas hutan menghadiri banyak konferensi-konferensi dan pertemuan tentang hal-hal di atass	Otoritas hutan biasanya enggan menghabiskan waktu di lapangan mengumpulkan data primer (peran ini biasanya dimainkan oleh beberapa LSM)	kuning	Lebih banyak proses monitoring formal untuk terus mendapat informasi terbaru tentang inovasi MHL di lapangan.

5. Sertifikasi/verifikasi MHL (Materi yang ada dalam tabel ini hanyalah indikatif, dan TIDAK memiliki statement definitif tentang tata-kelola hutan Brasil)

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
5.1 Fisibilitas sertifikasi atau skema audit lain telah dinilai, meliputi: tujuan dan penggerak yang lestari, prasyarat-prasyarat yang diperlukan, dan keadilan, efisiensi dan konsern terhadap kredibilitas	Skema sertifikasi (FSC) yang tersedia dengan badan-badan akreditasi (misalnya IMAFLORA) kelompok pembeli baru dan jumlah perusahaan sertifikasi yang meningkat (misalnya Gethal, Cikel, MilMadereiras dsb.nya).	Perusahaan dan perusahaan perkebunan besar biasanya tidak mengalami banyak kesulitan. Belum ada alternatif yang kredibel untuk FSC tetapi MMA sedang mengkoordinasi satu kelompok kerja 20 stakeholder utama untuk menyusun standar Brasil	hijau	Insentif dan dukungan lebih jauh diperlukan oleh bisnis kecil dan menengah.

5.2 Produsen dan konsumen hutan memiliki akses ke sertifikasi atau skema audit yang lain, yang diakui secara internasional, khususnya untuk pasar ekspor ¹³	Ya-FSC	Tidak ada	Hijau	Tidak ada tindakan lanjut yang perlu diambil kecuali promosi yang lebih gencar dan penyusunan kelompok pembeli Brasil
5.3 Kelompok multi-stakeholder nasional/lokal ada untuk memastikan bahwa standar dan prosedur skema sesuai untuk tipe hutan lokal dan tipe produsen lokal dan konsisten dengan standar, kebijakan dan visi nasional. [Tingkatan 2]	Ya – ada satu kelompok kerja nasional yang sedang mengerjakan hal ini dengan 20 kelompok stakeholder utama.	Tidak ada	hijau	
5.4 Kapabilitas penilai/auditor lokal yang ada untuk menyelenggarakan sertifikasi/audit lain dengan biaya yang bersaing	Ya - FSC punya lokal	Tidak ada	hijau	
5.5 Informasi dibuat tentang kemajuan dalam sertifikasi/audit dan dampaknya terhadap hutan, perdagangan, kapasitas stakeholder dan praktek-praktek, serta tata-kelola ¹³ Kriterianya bisa termasuk misalnya: •Kriteria aliansi untuk skema sertifikasi hutan yang kredibel a) diadaptasikan secara institusional dan politis pada kond5.6 Mekanisme link seperti informasi tentang perkembangan sertifikasi dan dampaknya terhadap pembuatan kebijakan isi lokal b) berorientasi-tujuan dan efektif dalam mencapai tujuan c) dapat diterima oleh semua pihak yang terlibat d) berdasarkan standar kinerja yang didefinisikan di tingkat nasional yang sesuai dengan prinsip-prinsip umum MHL e) berdasarkan tujuan dan kriteria yang dapat diukur f) berdasarkan penilaian yang dapat	Ada banyak perhatian yang ditujukan pada hal ini di media masa nasional dan di beberapa kongres besar	Ada sedikit informasi tentang sertifikasi.	Hijau	Mungkin ada manfaatnya embuat satu ulasan periodik tentang sertifikasi di Brasil yang disokong oleh penelitian-penelitian tentang dampaknya terhadap hutan dan kelompok stakeholder.

<p>dipercaya dan independen</p> <p>g) kredibel untuk mayoritas kelompok-kelompok stakeholder</p> <p>h) keputusan-keputusan sertifikasi bebas dari konflik kepentingan pihak-pihak yang berkepentingan</p> <p>i) efektif dalam hal biaya</p> <p>j) transparan, dan</p> <p>k) akses yang adil untuk semua negara (WWF/WB 1999)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 9 criteria yang digariskan oleh Kanowski dkk. (2000), yang menggabungkan kriteria-kriteria aliansi dengan kriteria lain. Ini dirangkum dalam kata-kata berikut: kesepakatan, akses, partisipasi, akreditasi, transparansi, independensi, konsistensi, perbaikan terus-menerus, dan dukungan pada rantai label produk. 				
<p>5.6 Mekanisme link seperti informasi tentang perkembangan sertifikasi dan dampaknya terhadap pembuatan kebijakan</p>	<p>Ya – kelompok kerja nasional memiliki akses ke informasi yang relevan</p>	<p>Tidak ada</p>	<p>hijau</p>	

DASAR-DASAR: Pra-syarat untuk tata-kelola hutan yang baik yang ada di bawah pengaruh dan bukan kontrol, mereka yang ada di dalam sektor hutan (Materi yang ada dalam tabel ini hanyalah indikatif, dan TIDAK memiliki statement definitif tentang tata-kelola hutan Brasil)

Elemen dari tata-kelola hutan yang baik	Apa yang dihasilkan? (output, kualitas, dampak)	Apa yang belum ada? (gap, masalah)	Skor (merah, kuning, hijau)	Apa yang perlu dilakukan? (langkah selanjutnya)
F.1 Sistem demokrasi dasar, hak-hak asasi manusia dan aturan hukum yang diterima dan ditegakkan oleh masyarakat				
F.2 Perlunya satu sektor hutan, peran dan otoritas dari satu atau lebih lembaga hutan utama dirasakan dan diakui oleh masyarakat				
F.3 Alasan historis untuk peran, kebijakan dan struktur kekuasaan yang ada pada sektor hutan dipahami oleh stakeholder tata-kelola hutan ** F.3 Alasan historis untuk peran, kebijakan dan struktur kekuasaan yang ada pada sektor hutan dipahami oleh stakeholder tata-kelola hutan **				
F.4 Faktor-faktor yang membentuk keadaan dan sifat aset hutan dan pengaruh ekologis yang mereka terima (dan sebabkan), dipahami oleh stakeholder				
F.5 Kondisi ekonomi dan keuangan dimana sektor hutan beroperasi dipahami oleh stakeholder				
F.6 Interaksi sosio-kultural dengan hutan dipahami oleh stakeholder				
F.7 Hak lahan dan kepemilikan <i>dijamin, jelas dan terdokumentasi, serta tidak bersifat diskriminatif terhadap hutan</i>				

F.8 Obligasi/konvensi internasional, target dan prinsip-prinsip yang memengaruhi sektor hutan dipahami dan dilibatkan oleh stakeholder yang relevan ***				
F.9 Pasar, investasi, dan kondisi dan alur perdagangan dipahami dan dilibatkan oleh stakeholder				
F.10 Sistem jaminan konstitusional dan hak-hak dilibatkan (mungkin bisa memengaruhi hak-hak lingkungan warga, hak pembangunan, dsb.)				
F.11 Kebijakan makro-ekonomi pemerintah dilibatkan dengan rencana-rencana regional dan nasional, penyesuaian struktural, alokasi dana, perpajakan, pricing dan harga mata uang				
F.12 Buruh dan kesempatan kerja, dan kesehatan dan keamanan, kebijakan dan lembaga dilibatkan dengan??				
F.13 Sistem Ekstensi dan subsidi pertanian dan kebijakan/sector pemanfaatan lahan langsung yang lain seperti pariwisata, pertambangan, pembangunan pemukiman, sumber air) dilibatkan dan distorsi ditangani				
F.14 Kebijakan dan pembangunan transportasi and infrastruktur dilibatkan				
F.15 Kebijakan dan pembangunan energi dilibatkan dan kontrol harga ditangani				
F.16 Kebijakan dan pembangunan pemerintah lokal dan desentralisasi dilibatkan				
F.17 Kebijakan dan pembangunan pendidikan dilibatkan				
F.18 kebijakan dan pembangunan				

alokasi air dan jasa dilibatkan				
<p>F.19 Mekanisme efektif disiapkan untuk koordinasi intersektoral, pembelajaran dan tindakan tentang pemanfaatan dan manajemen lahan:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Sistem konsultasi dan partisipasi •Sistem informasi dan analisis •penilaian biaya-keuntungan-resiko •Prinsip SD tercermin dalam kebijakan/hukum misalnya pencegahan, polluter-pays, keadilan.. •Mekanisme penetapan prioritas dengan memakai sistem-sistem di atas •Visi, kebijakan,dan strategi lintas-sektor berdasarkan hal-hal di atas 				

** Saat kata 'stakeholder' dipakai di tabel di atas, artinya adalah stakeholder di tata-kelola huatn

dimengerti dan dilibatkan, atau hanya dilibatkan di tabel di atas berarti bahwa stakeholder punya pengetahuan tentang isu-isu dan mengambil langkah aktif untuk memengaruhi aspek dalam isu-isu itu.

ANNEX 2:

LAMPIRAN: SATU CATATAN TENTANG PELAKU DAN DESAIN TATA-KELOLA HUTAN DI BRASIL

1. Kompleksitas tata-kelola hutan di Brasil. Ini melibatkan aktor dan rancangan di tingkat propinsi, negara bagian dan pusat. PNF hanya merupakan salah satu komponen dalam tata-kelola hutan Brasil, meskipun PNF memiliki kekuatan politik yang sentral dan paling luas. Untuk memasang kerangka pada analisa ini, perlu dikenalkan aktor-aktor yang terlibat atau rancangan dari tata-kelola hutan Brasil, dimana PNF ada.
2. *Tanggung jawab kementerian*. Seperti pemerintah lain, pemerintah Brasil terdiri atas serangkaian kementerian yang saling berkaitan dalam hal pengaruh. Kementerian yang paling berkuasa adalah Kementerian dalam bisang Perencanaan, Penganggaran dan Manajemen (PPM) yang mendistribusi keuangan negara. Pemain kunci lain dari sektor hutan adalah Kementerian Lingkungan (MAA), Kementerian Pembangunan Agraria(MDA), Kementerian Pembangunan, Industri dan Perdagangan Impor (MDIC), Kementerian Integrasi Nasional (MIN), Kementerian Hubungan Luar (MRE), Kementerian Olah raga dan Pariwisata (MCT), kementerian Cadangan Makanan, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (MCT). Semua kementerian ini telah berpartisipasi dalam kelompok kerja antar-kementerian selama pengembangan PNF.
3. Rencana Pembangunan multi-tahun. PNF didukung oleh Rencana multi-tahun pemerintah (PPA2000-2003) yang termasuk tiga garis anggaran untuk: (1) Aforestasi - pengembangan basis hutan yang ditanam dan dikelola; (2) Kehutanan yang Lestari; dan (3) Proteksi – pencegahan deforestasi dan kebakaran hutan. Karena garis anggaran ini mengcover tiga dari garis tema PNF, maka sumber dana dari luar diarahkan untuk mengisi gap-gap yang besar.
4. *Rencana Hutan Nasional*. PNF adalah produk dari Kementerian Lingkungan (MMA). Tugas-tugas MMA (dan lembaga-lembaga pelaksana dan operasional dibahwanya, IBAMA) bersifat sangat politis dan mencerminkan preferensi pihak-pihak kuat dari calon presiden. Perubahan di tingkat sipil dibayangi oleh perubahan di pemerintahan. The PNF dibuat oleh pegawai negeri yang bekerja untuk Sekretariat Keanekaragaman Hayati dan Hutan (SBF) dan oleh karena itu PNF itu sendiri sebenarnya merupakan kerangka kerja yang mendefinisikan ambisi-ambisi pemerintah Brasil yang berkuasa untuk sektor hutannya. Legitimasi PNF terletak pada proses konsultasi yang cukup ekstensif dengan semua elemen sektor hutan yang membuka jalan untuk publikasi PNF itu sendiri. Dokumen yang dipublikasikan dengan sepuluh garis tema membentuk kerangka kerja penting untuk melanjutkan pembangunan hukum hutan Brasil. Setiap garis tema memiliki tujuan, sasaran spesifik yang teknis, atau sasaran dan strategi untuk tindakan. Beberapa strategi untuk tindakan ini melibatkan pengembangan hukum di baik untuk Kementerian Lingkungan dan kementerian lainnya.
5. *Ministerial powers and 'Provisional Measures'*. Mungkin kelompok aktor tata-kelola hutan Brasil yang paling penting adalah Menteri-Menteri Brasil, khususnya orang-orang dan penasehat-penasehat presiden. Di tingkat pusat, apa yang bisa dan tidak bisa terjadi di hutan seringkali ditentukan oleh keputusan Presiden melalui apa yang dikenal dengan Medidas Provisórias (MP) atau "**Provisional Measures**". Para penulis MP beragam, tapi Hukum Hutan biasanya ditulis oleh (tapi tidak terbatas pada) IBAMA atau anggota MMA. LSM bisa diminta mendraf MP. Terlepas dari penulisan, atau tingkat konsultasi yang mendahului formulasi, para penulis ini membawa the weight of the Presidential office. Misalnya, di tahun 2001 menjawab konsern di bidang hak-hak kekayaan intelektual, MP 2052 mendeklarasikan bahwa semua transport untuk materia vegetasi Brasil (misalnya spesimen botanis) dilarang. Sesudah adanya reaksi keras dari warga Brasil, ini lalu dibuat lebih fleksibel dengan mengeluarkan MP 2186 di bulan Agustus 2001. Pada tahun 1996, MMP 1511 meningkatkan reservasi hutan legal di semua lahan Amazonia, yang kemudian menjadi bahan kemarahan kelompok-kelompok pedesaan. Setiap MP, terlepas dari status "provisional"-nya secara hukum mengikat dan melanjutkan apa yang sudah terjadi dalam semua elemennya.
6. *Keputusan*. Untuk melegitiasi dan menormalisasi provisional measures yang relatif ad hoc ini, MP lalu diberlakukan oleh Decretos da Lei (Keputusan) yang melibatkan diskusi dan validasi parlemen. Lalu MP2052 tentang transport materi vegetatif diberlakukan oleh Decreto 3945. Hampir serupa, MP terdahulu tentang kayu Mahoni divalidasi pada tahun 1996 oleh Decreto 1963 yang melarang pemanenan kayu Mahoni selama 2 tahun (yang kemudian dilarang lagi oleh MP tahun lalu). Validasi-

validasi semacam ini merujuk pada artikel-artikel khusus dalam MP dan memberlakukan serta memodifikasinya bila perlu. Semua artikel dalam satu MP yang tidak diputuskan tetap saja mengikat. Proses validasi adalah bagian dari proses penjadwalan diskusi-diskusi dalam satu demokrasi yang kompleks dan ini bisa ditunda sampai waktu tertentu, selama MP yang berkuasa masih ada. PNF itu sendiri disahkan oleh Decreto 3420.

7. *Instruksi Operasional*. Penetapan-penetapan dalam MP atau Decreto bisa dijelaskan secara luas. Oleh karena itu Decretos biasanya diterjemahkan ke dalam prosedur operasional teknis yang spesifik oleh Instrução Normativa (IN) atau "Instruksi Normatif". Sehingga, misalnya, pada tahun 1996, Decreto 4771 (yang didefinisikan sebagai Kode Hutan) mengenalkan kegiatan-kegiatan yang mengeksploitasi hutan-hutan Amazon harus dilakukan di bawah rencana manajemen. Sebelumnya, di tahun 1991, sekelompok ahli hutan dari semua kelompok stakeholder bertemu untuk mendefinisikan IN 80 secara jelas apa yang harus dicakup oleh rencana manajemen yang disebutkan decreto. (misalnya intensitas dan ekstensitas inventori hutan, pengukuran yang mendorong regenerasi hutan alami, perlakuan silvikultural yang diperlukan, dan mungkin yang terpenting adalah rencana untuk mendefinisikan gaya memotong).

8. Persyaratan-persyaratan teknis ini digabungkan dalam hukum yang lebih jauh yaitu 1994 Decreto 1282 yang menjelaskan secara singkat untuk pertama kalinya bahwa rencana manajemen harus bertujuan pada manajemen hutan secara lestari. Lalu pada tahun 1998, Decreto 2788 menggantikan an Decreto

1282 dengan mengenalkan framework yang terpisah-pisah untuk manajemen hutan yang mencakup rekomendasi-rekomendasi untuk smallholder (persyaratan manajemen hutan yang disederhanakan) dan untuk masyarakat umum. Sifat dari persyaratan-persyaratan ini dibuat dalam IN 4 (hutan masyarakat), IN 5 (manajemen hutan yang disederhanakan untuk smallholder) dan IN 6 (kehutanan industri berskala besar). Penulisan instruksi normatif akan melibatkan konsultasi stakeholder, tetapi dipimpin oleh personel dari IBAMA atau AMA yang sangat terlatih.

9. *Peran Pusat IBAMA*. Menurut sejarah, institusi federal IBAMA juga bertanggung jawab untuk memantau secara umum implementasi dan penegakan hukum hutan, satu kenyataan yang mengenalkan umpan balik penting. Masalah-masalah dalam hukum yang ada bisa diperbaiki dengan cepat dengan cara melihat ulang prosedur yang didefinisikan di atas.

10. *Signifikansi desentralisasi*. Baru-baru ini, Brasil telah melakukan satu proses desentralisasi dimana lembaga-lembaga tingkat pusat bertanggung jawab terhadap penerapan dan penegakan hukum. Hukum federal bisa diinterpretasikan lebih lanjut oleh hukum negara bagian yang akan memberlakukan dan memperkuat hukum federal ini, tapi tidak boleh bertentangan dengannya. Hubungan antara lembaga tingkat negara bagian dengan lembaga federal tradisional seperti IBAMA tidak terlalu baik. Lingkungan dan kapasitas lembaga dan politisi lokal antar negara bagian tidak sama. Oleh karena itu, hukum federal akan bisa lebih diterapkan pada negara-negara bagian tertentu saja. Kapasitas negara bagian untuk memastikan diberlakukannya hukum federal yang seduai dengan kondisi mereka sangat tergantung pada kekuatan poliks dan pengaruh para wakil mereka di tingkat Kementrian.

11. *Kekuatan kota*. Dalam usaha untuk mengontrol kekuatan atau inefisiensi pemerintah negara bagian, pemerintah federal tahun lalu memulai satu proses penyaluran sumber keuangan langsung ke pemerintah kota. Pemerintahan kota juga harus memberlakukan dan menguatkan hukum negara bagian dan tidak boleh bertentangan dengannya.

Meskipun dikelilingin masalah, niat pemerintah pusat untuk mendukung kota di masa depan mungkin akan lebih punya kontrol lokal yang kuat terhadap sumber daya hutan dibandingkan dengan kontrol negara bagian, tapi ini tidak lalu berarti akan ada perubahan pada keberlangsungan hukum dan penegakannya.

12. *Link yang lemah antara PNF tersentral dengan kekuatan negara bagian/kota*.

Ada tiga hal yang muncul dari paragraf-paragraf di atas: Pertama, posisi PNF dalam tata-kelola hutan Brasil adalah cukup lemah. Pembangunan hukum hutan melalui "provisional measures" menjawab kesempatan dan ancaman di tingkat presidensial, tapi tidak di tingkat MMA yang memantau proses PNF – program hutan nasional. Dengan kata lain, MMA memainkan peran penentu dalam memulai hukum baru, tapi ada aktro penting dan berkuasa lain dan tidak ada kewajiban koordinasi dengan

PNF. Dan kinerja serta penegakan hukum baru tidak lagi di bawah kontrol agen-agen federal. Sekarang, pemerintah negara bagianlah yang menerapkan kebijakan di tingkat bawah dan yang berada paling dekat dengan masalah-masalah yang muncul dari setiap hukum baru. Lagipula, PNF hanya mendapat bantuan sebagian dari dana pusat. Akibatnya, ada beberapa (tidak total) dislokasi atau perbedaan antara pernyataan yang tertulis dalam PNF dengan penerapan kekuasaan yang sesungguhnya.

13. Kedua, ada perbedaan di Brasil dalam hal bagaimana tata-kelola hutan terjadi, khususnya di tingkat negara bagian. Ini melebar tidak hanya pada bagaimana pusat dan negara bagian menerapkan dan menegakkan hukum, tapi juga pada kekuasaan dan pengaruh institusi federal dan negara bagian dan kekuasaan negara bagian untuk memengaruhi penciptaan hukum.

Ketiga, proses pengembangan hukum dan tata-kelola hutan dihambat oleh lobi-lobi politik di antara banyak kelompok stakeholder dari sektor hutan, kelompok internasional, seperti LSM, atau politisi lokal. Ada potensi diluar proses demokrasi yang memengaruhi hukum, dan politisi negara bagian, tugas pegawai negeri yang akan mendraf hukum tersebut. Sejauh mana tekanan di terapkan secara tidak sah, tidak jelas dan tidak transparan. Proses ini merupakan masalah berat dalam akurasi data yang menggerakkan tata-kelola Brasil.

Bila hutan dikelola secara lestari, sistem tata-kelola hutan yang efektif harus ada di tingkat nasional. Piramida yang dijelaskan di dokumen ini adalah alat diagnostik dan perencanaan sederhana yang bertujuan membantu para praktisi mengambil langkah menuju tata-kelola hutan yang baik. Piramida ini adalah pekerjaan yang masih dalam proses dan sekarang sedang di evaluasi di lapangan, lokakarya-lokakarya di berbagai tempat di dunia.