

Seri briefing hak-hak, hutan dan iklim – Oktober 2011

PAPUA DAN PAPUA BARAT: REDD+ dan ancaman terhadap masyarakat adat

Provinsi Papua dan Papua Barat di Indonesia menempati setengah bagian barat dari pulau Nugini. Keduanya merupakan provinsi yang paling banyak ditumbuhi hutan dan yang memiliki keanekaragaman budaya paling tinggi di seluruh Indonesia, dihuni oleh lebih dari 300 ethnolinguistik.

Menurut sensus tahun 2010, jumlah penduduk di Provinsi Papua dan Papua Barat masing-masing adalah 2.851.999 jiwa dan 760.855 jiwa.

Di sisi lain, Badan Pusat Statistik menempatkan Papua dan Papua Barat di urutan terbawah pada Indeks Pembangunan Manusia dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Kesehatan, pendidikan, harapan hidup, keamanan, pendapatan dan keberlangsungan kehidupan di kedua provinsi tersebut lebih rendah daripada provinsi lain di negara ini. Proporsi penduduk miskin di Papua dan Papua Barat adalah yang tertinggi di negara ini, dengan lebih dari 35% dari populasinya tergolong miskin menurut kriteria resmi.

Hutan Papua meliputi kawasan seluas 405.443 km² yang terdiri dari hutan lindung seluas 106.191 km², hutan konversi seluas 80.258 km², hutan produksi terbatas seluas 20.541 km², hutan produksi tetap seluas 105.832 km² dan hutan produksi yang dapat dikonversi seluas 92.621 km².

Dinas Kehutanan provinsi di Papua dan Papua Barat memperkirakan tingkat deforestasi gabungan di dua provinsi tersebut sebesar 130.000 ha per tahun. Hutan rawa gambut meliputi kawasan seluas delapan juta hektar, yang mewakili sepertiga dari seluruh hutan rawa gambut Indonesia. Seperempat

hutan rawa gambut di Papua digolongkan sebagai hutan konversi. Jika seluruh kawasan ini dikonversi menjadi lahan pertanian, emisi CO₂ yang dihasilkan akan mencapai lebih dari satu miliar ton.



Peta Papua

REDD+ di Papua

Setelah puluhan tahun praktek manajemen operasi kehutanan yang bersifat *top-down* oleh pemerintah, dengan sedikit konsultasi dengan masyarakat yang terkena dampak, banyak masyarakat adat di Papua dan Papua Barat yang tidak mengetahui dengan jelas akan hak-hak legal mereka atas tanah dan sumber daya alam. Sebanyak 80% dari masyarakat adat berada di daerah pedesaan dan 70% di antara mereka secara resmi tergolong miskin, dengan hanya sedikit akses ke informasi tentang rencana pemerintah untuk sumber daya alam mereka. Dalam *Green Governors Gala COP 13 (2007)* di Bali, di depan para

pemimpin politik dan bisnis dunia, Gubernur Papua dan Papua Barat menyatakan dukungan mereka untuk mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan, atau REDD+. Inisiatif untuk mitigasi perubahan iklim tersebut juga diharapkan dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat Papua. Beberapa inisiatif REDD+ berbasis pasar sukarela telah teridentifikasi di Papua, tetapi sampai saat ini, satu pun belum membuat kemajuan melampaui tahap perencanaan awal.

Pada tahun 2008, New Forest (Australia) dan PT. Emerald Planet menandatangani Nota Kesepahaman dengan Gubernur Papua untuk mengembangkan rencana untuk mengurangi emisi dari deforestasi pada hutan seluas 265.000 ha di Mamberamo dan Mimika. Namun, para pengembang proyek tidak mampu memperoleh semua izin yang diperlukan untuk mengembangkan proyek tersebut. Gubernur Papua Barat telah menyetujui perjanjian layanan dengan pengembang proyek Carbon Strategic Pty Ltd. (Australia), yang kini tengah tidak aktif. Saat ini, Asia Pacific Carbon yang berpusat di Australia sedang melakukan penilaian dan survei untuk terlibat dalam perdagangan karbon dan konservasi keanekaragaman hayati hutan di Papua Barat. New Forest telah mengajukan rencananya kepada Satuan Tugas REDD+ di Papua Barat. Carbon Conservation dan beberapa NGO internasional lainnya seperti Flora and Fauna International (FFI), Conservation International (CI) dan World Wildlife Fund (WWF) juga mendukung inisiatif pemerintah Papua.

Sampai saat ini, belum ada kemajuan signifikan yang telah dibuat pada tahap persiapan proyek-proyek ini. Informasi, konsep dan isi kesepakatan belum disosialisasikan kepada publik oleh pemerintah provinsi, baik secara resmi maupun tidak resmi. Salah satu perkembangan yang penting adalah telah diterbitkannya Surat Keputusan oleh Gubernur Papua Barnabas Suebu pada bulan Oktober 2010, untuk Pembentukan Satuan Tugas untuk Pembangunan Rendah Karbon. Salah satu peran Satuan Tugas ini adalah untuk menjamin kepastian hukum untuk melindungi hak masyarakat sesuai dengan prinsip Persepetuan Bebas, Didahulukan dan Diinformasikan (FPIC). Sebuah kebijakan serupa juga dikeluarkan oleh Gubernur Papua Barat, Abram Atururi, pada bulan Maret 2011. Peraturan Daerah Khusus (PERDASUS) Papua No. 23/2008 tentang Hak Ulayat/Adat Masyarakat Hukum Adat dan PERDASUS No. 21/2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan, yang keduanya mengakui hak-hak masyarakat Papua, dapat memperkuat posisi masyarakat yang terkena dampak dari rencana REDD+. Sampai saat ini, kendati demikian, belum ada pemerintah kabupaten maupun instansi pemerintahan terkait

manapun yang mengeluarkan kebijakan atau program untuk mengimplementasikan regulasi tentang hak-hak dan undang-undang adat masyarakat.

Pada tingkat nasional, Departemen Kehutanan Indonesia pada tahun 2009 mengeluarkan sebuah surat keputusan tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan. Regulasi tentang REDD+ ini berpotensi mengizinkan hutan masyarakat untuk dikelola sebagai lokasi REDD+, jika masyarakat memperoleh izin dari Menteri Kehutanan. Namun, secara umum, regulasi-regulasi REDD+ nasional gagal untuk sepenuhnya mengakui dan melindungi tanah adat dan hak masyarakat adat atas sumber daya.

Sementara itu, masyarakat adat di Papua belum diberitahu tentang regulasi REDD+ nasional atau fakta bahwa proyek-proyek REDD+ mungkin akan dilaksanakan di wilayah adat mereka. Mereka juga tidak aktif dilibatkan dalam pengembangan kebijakan dan peraturan yang mempengaruhi hutan dan ruang hidup mereka. Sebaliknya, pemerintah nasional telah menetapkan bahwa hutan di mana masyarakat adat ini tinggal merupakan "hutan negara" yang akan digunakan untuk "kepentingan pembangunan dan proyek perdagangan karbon" tanpa pengakuan terhadap hak-hak masyarakat. Berdasarkan pada regulasi nasional yang cacat ini, pembangunan REDD+ dan proyek perdagangan karbon akan terancam atau harus dilaksanakan secara paksa jika mereka tidak mengakui dan melindungi hak masyarakat adat Papua.

"Negara tidak pernah membantu leluhur saya untuk membuat kebun sagu kami di luar sana. Bagaimana mungkin semua tanah ini menjadi milik negara?"

Egenius Beljai dari Desa Kweel, Kecamatan Eligobel, Kabupaten Merauke, Papua, Indonesia, pada bulan Juni 2011.

Ancaman

Masyarakat di tiga lokasi yang dikunjungi oleh Pusaka dan Forest Peoples Programme secara berkala di Papua dan Papua Barat belum mempertimbangkan implikasi dari usulan inisiatif mitigasi perubahan iklim terhadap hak-hak mereka atas tanah dan hutan. Ketika proyek-proyek REDD+ dilaksanakan, akankah proyek-proyek tersebut mempengaruhi akses masyarakat ke hutan-hutan mereka? Terlepas dari adanya norma-norma dan standar-standar internasional untuk REDD+ tentang perlunya mengakui dan melindungi hak-hak masyarakat adat di lokasi proyek, belum ada kejelasan informasi yang diberikan oleh pemerintah nasional ataupun daerah kepada masyarakat

mengenai kebijakan-kebijakan atau praktik-praktek yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat. Kurangnya kejelasan mengenai hak-hak masyarakat ini dapat dilihat dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 30/2009 tentang REDD+, yang menyatakan bahwa hutan adat merupakan salah satu kawasan di mana REDD+ dapat dilaksanakan. Namun, belum ada undang-undang yang dikeluarkan atau regulasi yang ditetapkan pada tingkat nasional yang memberikan pengakuan hukum secara nyata bagi masyarakat adat dan hutan adat.

Investasi besar terus antri untuk dikembangkan di kedua provinsi tersebut. CEVRON, sebuah perusahaan tambang misalnya, akan masuk di Fak-Fak. Sementara itu sengketa perihal tanah antara masyarakat dan perusahaan maupun negara belum juga diselesaikan dengan memuaskan. Ganti rugi untuk tanah bagi lokasi transmigrasi masih meninggalkan tuntutan yang belum dipenuhi, sementara akuisisi tanah masyarakat terus berlangsung. Di Fak-Fak misalnya, masyarakat melaporkan bahwa 200.000 ha tanah masyarakat telah diakuisisi untuk berbagai proyek termasuk agropolitan; sementara pelepasan 500.000 ha untuk lahan bandara pun belum beres penyelesaiannya sampai saat ini.

Proyek-proyek di bidang kehutanan pun masih terus menimbulkan pertanyaan dari masyarakat. Reboisasi di Ransisi, Papua Barat misalnya dipertanyakan masyarakat mengapa dilakukan terutama sepanjang pinggir jalan dan bukannya di tempat-tempat yang keadaannya kritis?

Di sisi lain, masyarakat adat Papua yang tinggal di pedesaan masih tergantung pada perburuan, pengumpulan dan pemanenan tanaman obat. Makanan pokok mereka, yaitu sagu, biasanya diperoleh dari hutan rawa sagu yang banyak ditemukan di wilayah-wilayah adat. Sama halnya, kebutuhan lain seperti protein hewani diperoleh dari berburu dan menangkap ikan di hutan dan perairan di dalam wilayah adat. Konsep lokal hak-hak atas tanah umumnya didasarkan pada hak-hak marga atau hak pтуanan. Di bawah hak marga, yang biasanya dipegang oleh kepala marga, hak-hak masyarakat menjadi rentan terhadap manipulasi melalui sistem perwakilan mereka, karena para kepala marga tidak selalu terlibat dengan masyarakat mereka untuk memberitahu tentang rencana pembangunan dan proyek yang tengah dibahas dengan kepentingan luar. Hak-hak suatu kelompok adat atas tanah leluhur mereka dapat diperoleh di atas kertas oleh orang luar hanya melalui tanda tangan atau cap jempol sang kepala marga.

Faktor lain yang menyebabkan masyarakat adat menjadi terpinggirkan dari sistem-sistem produksi pertanian atau kehutanan modern adalah bahwa sistem-sistem ini memerlukan pekerja atau pengelola dengan tingkat pengetahuan dan keahlian tertentu yang biasanya tidak dimiliki oleh anggota masyarakat pedesaan. Hal ini diperparah dengan kurangnya pengakuan dan pertimbangan yang layak untuk sistem pengetahuan adat dan penggunaan sumber daya alam yang telah ada sebelumnya, yang dikembangkan oleh masyarakat adat secara turun temurun.

Upaya Kecil bagi Masyarakat Adat Papua

Sejak tahun 2008, Pusaka dan Forest Peoples Programme, bersama dengan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS), telah mendampingi masyarakat adat di desa-desa di wilayah berikut: suku Oadate di Oadate (Kabupaten Wamopen), suku Bauzi di Kasonaweja dan Mamberamo Hilir (Kabupaten Mamberamo Raya), suku Kamoro di Iwaka dan Nayaro (Kabupaten Mimika) dan suku Marind (Merauke), Provinsi Papua dan masyarakat adat Wawiyai di Friwen (Raja Ampat), Shywa (Maybrat), suku Mpur di Mubrani, Senopi dan Kebar (Manokwari) dan suku Arfak di Sidey dan Prafi (Manokwari).

Kerjasama dengan masyarakat-masyarakat ini bertujuan untuk memperkuat kapasitas mereka untuk memahami dan melindungi hak-hak mereka. Kegiatannya meliputi diskusi hak-hak atas tanah berdasarkan hukum daerah, provinsi, nasional dan internasional; pemetaan partisipatif; dialog dengan pejabat pemerintah dan pengambil kebijakan daerah serta provinsi, dan diskusi dengan NGO Papua dan pengembang proyek REDD+. Kegiatan-kegiatan utamanya berhubungan dengan permasalahan sekitar hak-hak masyarakat atas tanah, FPIC, dan rencana inisiatif mitigasi perubahan iklim. Tujuan kerja lapangan yang dilakukan oleh Pusaka dan FPP adalah untuk memperkuat kapasitas masyarakat untuk memahami dan menegaskan hak-hak mereka dan mempengaruhi para pengambil kebijakan dan perencanaan pembangunan, berdasarkan kesadaran mereka akan hak-hak mereka sebagaimana ditetapkan dalam hukum nasional maupun internasional. Hak masyarakat atas FPIC dan hukum yang berkaitan dengan hak-hak asasi manusia merupakan topik utama yang dibahas di dalam pelatihan, pertemuan desa dan lokakarya yang diselenggarakan oleh Pusaka dan FPP. Kami juga bekerjasama dengan organisasi-organisasi lokal, termasuk: YPLHPMSP (Yayasan Pengembangan Lingkungan Hidup dan Pelayanan Masyarakat Sipil Papua), JASOIL (Jaringan Advokasi Sosial dan Lingkungan), YALI Papua, FOKER-LSM Papua, Jaringan Perempuan Mimika, SKP Mimika dan SKP Merauke dan KOMALI. Lokakarya dan pelatihan juga melibatkan pejabat pemerintah daerah sebagai narasumber atau peserta.



YL FRANKY

Desa di Merauke

Tanggapan dari Masyarakat dan Pemerintah Daerah

Contoh hasil lokakarya dan pelatihan yang telah diadakan oleh Pusaka dan FPP adalah berupa tanggapan-tanggapan dari anggota masyarakat di Waropen dan perwakilan Dinas Kehutanan Waropen yang menghadiri lokakarya dengan Pusaka di Waropen pada tanggal 11-12 November 2009 berikut ini.

Masyarakat Adat:

- Kami ingin memetakan wilayah adat kami. Tolong, sampaikan permintaan ini kepada Menteri, Departemen Kehutanan. Cabut izin penebangan yang diberikan kepada PT. IRMA SULINDO, yang melanggar batas ke dalam hutan lindung Kabupaten Waropen, dan PT. WAPOGA MUTIARA TIMBER, yang melakukan penebangan di dekat mata air kami. Di Papua (Amberbaken), ada dua proyek cagar alam, satu oleh WWF dan satu lagi oleh pemerintah (Dinas Kehutanan), yang saling tumpang tindih dengan hutan dan lahan kami.
- Mengenai penebangan di kawasan Raja Ampat, terutama di Waigeo Selatan, ada rencana untuk membuka sebagian daerah hutan untuk jalan lingkar Waigeo. Ada empat suku yang tinggal di bagian hutan tersebut dan saya juga memiliki

sebidang tanah adat di sana, yang akan terkena dampak dari rencana tersebut. Disebutkan bahwa jalan tersebut akan memiliki lebar lima belas meter. Bupati mengatakan bahwa tanah di sana merupakan tanah adat. Saya meminta agar Departemen Kehutanan mengeluarkan peraturan yang mengacu pada pengaturan adat yang berlaku di Papua.

- Ada kesepakatan tentang pengelolaan hutan dan REDD+ di Papua; kami berharap kesepakatan tersebut akan dilaksanakan, terutama di Papua Barat. Provinsi ini memiliki banyak potensi sumber daya alam, tetapi izin selalu berasal dari Gubernur, bukan dari masyarakat adat selaku pemilik sah sumber daya alam tersebut. Batas-batas tanah marga telah ditempatkan, tetapi batas-batas tersebut tidak diakui oleh pemerintah. Apakah diperlukan suatu surat keputusan untuk memperjelas prosesnya? Menurut kami, adalah penting bagi pemerintah nasional dan daerah untuk mengakui hak-hak masyarakat adat secara jujur dan adil.

Perwakilan Dinas Kehutanan Waropen::

- Saya pikir slogan "tidak ada REDD tanpa (pemuahan) hak" semestinya diganti dengan "tidak ada REDD tanpa wewenang masyarakat adat". Undang-undang Otonomi

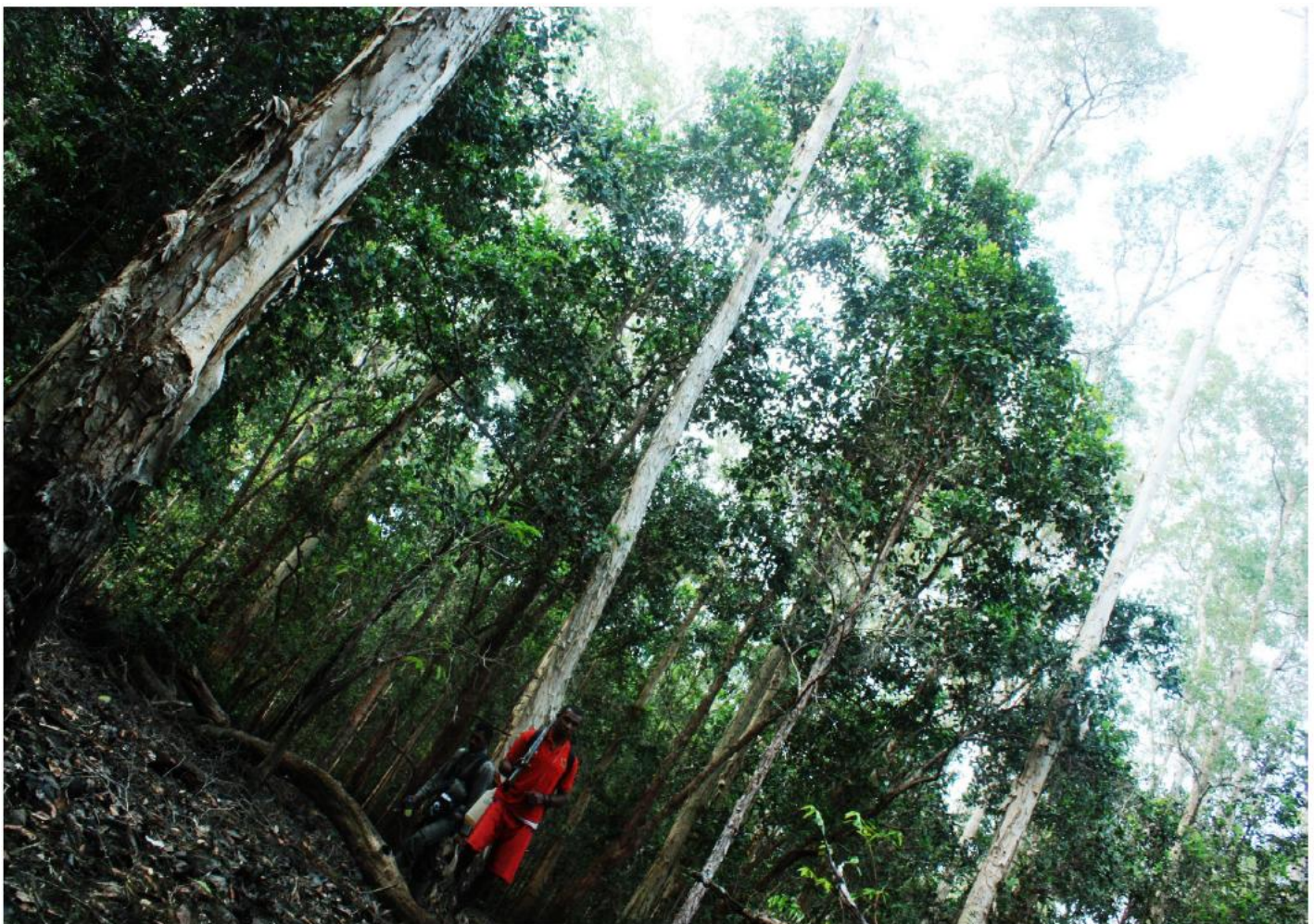
Khusus Papua tentang Hukum Adat menyatakan bahwa penebangan liar merupakan suatu kejahatan hutan dan dapat dikenai sanksi adat, tapi penegakannya tidak ada.

- Kami semua mempertimbangkan status adat dan kelestarian hutan dan lingkungan di Papua. Sengketta adat pada kenyataannya sulit untuk diselesaikan dan telah menjadi suatu unsur yang berkelanjutan dalam sejarah pengelolaan hutan. Departemen Kehutanan telah belajar dari pengalaman-pengalamannya dan terlepas dari kelemahan-kelemahan yang terus menerus, kami melihat bahwa kami bebas untuk berbicara dan gerakan-gerakan masyarakat tengah mendorong pemerintah untuk berubah. Departemen Kehutanan bukan hanya mulai menghargai hutan, tetapi juga

menghargai peran masyarakat dalam melindungi hutan-hutan ini. Departemen Kehutanan sendiri tidak menyetujui pembukaan hutan skala besar sebagai pendekatan pembangunan. Pemerintah tengah mengalami perubahan besar karena kewenangan tidak lagi terpusat.

“Merupakan hal yang baik jika adat dapat membentuk akar FPIC, karena adat merupakan landasan pertama komunikasi di dalam suatu masyarakat.”

Masyarakat peserta lokakarya Hukum dan Hak Asasi Manusia yang diselenggarakan oleh Pusaka dan Huma di Merauke, Papua, pada bulan Juni 2011.



Hutan di Merauke

Hasil dari Upaya Advokasi

Rangkaian kegiatan yang dilakukan, antara lain oleh Pusaka dan FPP, telah memperoleh dukungan dari Organisasi Masyarakat Sipil lokal serta pemerintah daerah, dan terutama dari masyarakat adat yang telah bekerjasama dengan kami:

- Di Mamberamo dan Waropen, Bupati mengha diri lokakarya dan mengungkapkan komitmen pemerintah kabupaten mereka untuk mendukung pengakuan hak-hak masyarakat adat.
- Anggota masyarakat adat yang mengha diri pelatihan FPIC, dan hukum dan hak-hak asasi manusia telah meningkatkan keterlibatan mereka dalam proses-proses di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten sehubungan dengan perumusan kebijakan dan pengembangan rencana pemantauan proyek. Julianus Kowela, seorang tokoh adat Waropen, misalnya, telah mulai terlibat secara aktif dalam kegiatan-kegiatan ini hingga ke tingkat nasional.
- Masyarakat adat telah mulai merencanakan dan menawarkan kerjasama dengan NGO untuk mendukung rencana mereka untuk memetakan wilayah adat.
- Masyarakat adat telah mulai mengumumkan dan menyiarkan cerita-cerita dan laporan-laporan tentang masalah mereka melalui media cetak dan elektronik lokal.

Rekomendasi

Upaya mitigasi perubahan iklim di Papua perlu memberikan perhatian khusus pada hak-hak dan kebutuhan masyarakat adat yang akan terkena dampak dari upaya tersebut. Langkah-langkah untuk memberitahu dan bekerjasama dengan masyarakat lokal harus menghormati hak-hak masyarakat atas FPIC dan harus dilakukan dengan perencanaan partisipatif yang secara efektif melibatkan seluruh masyarakat adat yang akan terkena dampak.

Keterlibatan tersebut dapat dilakukan melalui:

- Pertemuan desa yang melibatkan seluruh masyarakat yang berpotensi terkena dampak, dengan menggunakan proses yang menghormati hak masyarakat untuk memberikan atau tidak memberikan FPIC mereka.
- Pejabat pemerintah daerah dan kabupaten yang mensosialisasikan rencana pembangunan kepada masyarakat adat sebelum rencana tersebut difinalisasi, sehingga masyarakat dapat memilih apakah dan bagaimana mereka ingin terlibat.
- Pemetaan partisipatif terhadap wilayah adat di seluruh Papua.
- Pemerintah kabupaten di Papua dan Papua Barat harus menerbitkan kebijakan-kebijakan afirmatif dan program-program yang mendorong pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat di pedesaan.
- Peningkatan kapasitas untuk tokoh-tokoh masyarakat dan lembaga-lembaga adat di tingkat kecamatan dan kabupaten.

Forest Peoples Programme

1c Fosseway Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh GL56 9NQ UK

Tel: +44 (0)1608 652893 info@forestpeoples.org www.forestpeoples.org

Forest Peoples Programme adalah sebuah organisasi nirlaba berstatus hukum (*company limited by guarantee*) dengan nomor pendaftaran 3868836, dan alamat terdaftar seperti di atas. UK-registered Charity no. 1082158. Organisasi ini juga terdaftar sebagai sebuah *Stichting* nirlaba di Belanda. Organisasi ini mendapat Status Konsultatif Khusus Dewan Ekonomi dan Sosial PBB pada bulan Juli 2010.