

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

Perkembangan terbaru nasional seputar REDD+ di Indonesia

Indonesia adalah salah satu negara berkembang pertama yang berkomitmen untuk mengurangi emisi gas rumah kacanya (GRK) pada tahun 2020. Tiga perempat dari emisi Indonesia berasal dari deforestasi dan degradasi lahan, sehingga untuk memenuhi komitmen ini akan diperlukan perubahan besar dalam cara Indonesia mengelola hutannya. Indonesia tengah mengembangkan strategi nasional untuk REDD+ yang meliputi penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat dan masyarakat adat dan komunitas lokal, termasuk hak atas keputusan bebas atas dasar informasi lengkap sejak dini atau *free prior and informed consent* (FPIC). Pelaksanaan komitmen tentang hak-hak masyarakat adat, berkenaan dengan hak-hak dalam masalah kehutanan saat rencana REDD+ dikembangkan dan dilaksanakan, akan menjadi tantangan utama karena perencanaan penggunaan lahan, perizinan kehutanan dan kebijakan-kebijakan serta norma-norma pertanian yang ada saat ini tidak menghormati hak-hak masyarakat.



Staff Yayasan Rumpun Bambu membahas Ulu Masen dengan masyarakat, Aceh

Sekitar 40 proyek uji coba dan kegiatan percontohan untuk REDD+ sedang dikembangkan di seluruh nusantara, tetapi belum ada yang telah menyelesaikan negosiasi dengan masyarakat adat dan masyarakat adat dan komunitas lokal yang terkena dampak. Sebagian besar masih berada pada diskusi tahap awal dengan masyarakat yang terkena dampak mengenai manfaat dan biaya yang mungkin ditimbulkan, meskipun izin untuk proyek-proyek REDD+ telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

Pada tahun 2006, laporan dari Bank Dunia dan Wetlands International mengungkapkan bahwa kerusakan hutan dan lahan gambut Indonesia menyebabkan emisi gas rumah kaca yang sangat tinggi, yang menjadikan Indonesia sebagai penghasil emisi ketiga terbesar di dunia, setelah AS dan China. Awalnya, pejabat Indonesia menyangkal laporan tersebut, tetapi penelitian

yang dilakukan dalam tahun-tahun berikutnya membenarkan bahwa deforestasi dan degradasi lahan gambut melepaskan sekitar dua miliar ton karbon dioksida setiap tahunnya.

Komitmen untuk mengatasi deforestasi

Pada tahun 2009, Presiden Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), mengumumkan pada KTT G-20 di Pittsburgh, AS, bahwa pada tahun 2020, Indonesia dengan upaya sendiri akan mengurangi emisi gas rumah kacanya sebesar 26% dari perkiraan emisi *business-as-usual* dan hingga 41% dengan dukungan internasional. Karena sekitar 80 persen dari emisi Indonesia dihasilkan dari sektor kehutanan dan pertanian, pada sektor-sektor inilah Indonesia berencana untuk mengurangi emisi untuk mencapai targetnya. Pada bulan Mei 2010, Indonesia menandatangani Nota Kesepakatan dengan Norwegia untuk mengambil langkah-langkah pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan. Menurut kesepakatan tersebut, Norwegia akan menyediakan satu miliar dolar selama lima tahun untuk membantu upaya-upaya mencapai tujuan tersebut, termasuk moratorium dua tahun untuk pemberian izin-izin konversi hutan baru. Pada bulan Mei 2011, Presiden Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, mengeluarkan Instruksi yang mensyaratkan moratorium dua tahun untuk penerbitan izin baru untuk pembangunan di dalam hutan primer dan lahan gambut. Sebuah Satuan Tugas Presiden tengah mengembangkan rencana nasional Indonesia untuk Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD+), dan akan mengawasi pelaksanaan moratorium tersebut. Rencana REDD+ untuk Indonesia meliputi kegiatan-kegiatan yang akan mempertahankan dan meningkatkan stok karbon, seperti penebangan berdampak rendah dan penanaman pohon, serta upaya-upaya untuk mengurangi deforestasi.

Kelemahan-kelemahan

Meskipun Presiden Indonesia telah membuat komitmen yang jelas untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dari sektor kehutanan dan penggunaan lahan, Kementerian Kehutanan dan Pertanian beserta industri-industri yang mereka layani berhasil melakukan lobi agar moratorium dibatasi pada hutan primer dan lahan gambut. Izin untuk proyek pengelolaan hutan yang telah ada tidak dikenakan moratorium. Komentator telah mencatat bahwa di banyak kabupaten, izin yang telah ada untuk konversi hutan telah mencakup hampir semua hutan primer dan hutan gambut yang tersisa.



Desa di atas sungai Kapuas, Kalimantan (image)

Keputusan bebas atas dasar informasi lengkap sejak dini

Pada bulan Maret 2011, Dewan Kehutanan Nasional, yaitu sebuah badan penasehat multi-stakeholder untuk Kementerian Kehutanan, mengeluarkan rekomendasi mengenai Keputusan bebas atas dasar informasi lengkap sejak dini dan REDD+. Rekomendasi ini dikembangkan selama beberapa bulan, dengan disertai masukan yang berasal dari semua stakeholder kehutanan utama, termasuk dari masyarakat adat. Meskipun Kementerian Kehutanan tidak harus mengikuti rekomendasi Dewan Penasihat, tekanan dan preseden yang tengah dibangun akan mengharuskan proyek-proyek REDD+ untuk menghormati hak masyarakat untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan mereka atas rencana perkembangan REDD yang berpotensi mempengaruhi kawasan yang mereka gunakan, yang juga merupakan tempat mereka menggantungkan hidup (lihat www.redd-indonesia.org/pdf/FPICIndoversi.pdf untuk versi bahasa Indonesia dari rekomendasi tersebut).

Satuan Tugas Presiden untuk REDD+ telah mengembangkan draft strategi nasional REDD+ yang juga mencakup Keputusan bebas atas dasar informasi lengkap sejak dini sebagai hak masyarakat adat dan komunitas lokal yang harus dihormati oleh pengembang proyek REDD+. Mandat yang diemban oleh Satuan Tugas tersebut berakhir pada bulan Juni 2011, dan pekerjaannya akan dilanjutkan oleh UKP4, Unit Kerja Presiden di bidang Pengendalian dan Pengawasan Pembangunan. Strategi nasional akan selesai sebelum akhir tahun 2011.

Kebijakan sektor swasta

Ada pula tanda-tanda bahwa industri mulai mendukung jalur pembangunan rendah karbon dan menghormati hak-hak masyarakat, termasuk FPIC. Setelah kampanye yang diadakan oleh Greenpeace, pada bulan Februari 2011, Golden Agri Resources (GAR), salah satu perusahaan perkebunan kelapa sawit terbesar di Indonesia yang dimiliki oleh konglomerat Sinar

Mas, mengumumkan bahwa mereka tidak akan lagi mengkonversi hutan gambut dan hanya akan membangun perkebunan kelapa sawit di kawasan dengan kandungan karbon kurang dari 35 ton per ha. Jika dilaksanakan, perusahaan ini akan membatasi pembangunan perkebunannya ke kawasan pertanian, padang rumput, atau hutan yang rusak parah yang ada. Meskipun masih harus dilihat apakah perusahaan tersebut dapat mematuhi komitmennya (mereka membuat janji serupa pada awal 2010 yang dengan segera dilanggar), mereka menunjukkan kepada pemerintah kesediaan mereka untuk berhenti memperluas daerah pertanian, dan membiarkan hutan hujan dan hutan gambut negara yang tersisa tetap berdiri.

GAR juga menyatakan kembali komitmennya untuk menghormati hak-hak masyarakat adat, dan untuk mengidentifikasi dan melindungi kawasan dengan nilai-nilai konservasi tinggi atau *High Conservation Value* (HCV) sebelum membangun perkebunan kelapa sawit. Keduanya merupakan persyaratan dari standar internasional sukarela untuk kelapa sawit, Pertemuan Meja Bundar tentang Minyak Sawit Berkelanjutan atau *Roundtable on Sustainable Palmoil* (RSPO), di mana GAR menjadi anggota sejak bulan April 2011.

Peranan Lembaga Pembiayaan Internasional

Pembangunan yang dilakukan Bank Dunia kurang mendukung hak-hak masyarakat. Fasilitas Kemitraan Karbon Hutan atau *Forest Carbon Partnership Facilities* (FCPF) Bank Dunia telah menyediakan hibah awal untuk Indonesia sebesar sekitar 1 juta dolar. Bank Dunia dan FCPF tidak mengakui hak masyarakat adat dan komunitas lokal atas FPIC, tapi akan mewajibkan proyek yang dibangun dengan dukungan mereka untuk menghormati hak masyarakat atas Konsultasi Bebas, Didahulukan dan Diinformasikan, yang mengarah pada kesepakatan masyarakat luas, sebelum proyek dilanjutkan. Upaya-upaya pemerintah Indonesia untuk berkonsultasi dengan NGO dan kelompok-kelompok masyarakat adat tentang rencananya untuk menggunakan dana dari FCPF telah terhalang oleh kurangnya transparansi dalam proses konsultasi, dan tidak adanya partisipasi yang penuh, efektif dan iteratif (berulang).

Bank Dunia merupakan bagian dari upaya bersama dengan Bank Pembangunan Asia atau *Asian Development Bank* (ADB) dan Korporasi Keuangan Internasional atau *International Finance Corporation* (IFC) untuk bekerja sama dengan pemerintah Indonesia mengembangkan proposal untuk Program Investasi

Hutan atau *Forest Investment Program* (FIP). Untuk saat ini, hanya sedikit informasi yang tersedia tentang proposal Indonesia, meskipun sebuah tim konsultan telah disewa untuk mengembangkan rencana tersebut. FIP akan mengizinkan masing-masing instansi untuk menerapkan standar mereka masing-masing terkait dengan masyarakat adat, dan menganggap bahwa komitmen Bank Dunia terhadap Konsultasi Bebas, Didahulukan dan Diinformasikan telah memadai untuk menjamin hak-hak masyarakat.

Masyarakat sipil telah memberikan masukan mengenai bagaimana seharusnya Program Investasi Kehutanan (FIP) dan Proyek Memfasilitasi Kemitraan Karbon Hutan di Indonesia (FCPF) ketika sedang dikembangkannya Readiness Proposal Plan (RPP). Masukan berupa kritik tersebut menyinggung tiga hal pokok, yaitu (i) perubahan kebijakan yang menjadi biang masalah seperti UU No. 41/1999 yang terus dijadikan landasan hukum yang berakibat pada kriminalisasi masyarakat yang mempraktekkan pengelolaan hutan lestari; (ii) rendahnya partisipasi publik sehingga akuntabilitas penyusunan RPP dipertanyakan; (iii) forum pertemuan DKN diklaim sebagai forum konsultasi publik. Inisiatif ini didorong oleh Bank Dunia. Pasca Kongres Kehutanan Nasional ke-5, 2011, Kamar Masyarakat tegas menyebutkan posisinya, yaitu (i) Menolak komponen hutang dalam program FIP di Indonesia dalam bentuk apapun dan melalui siapapun di Indonesia; (ii) Jangan jadikan DKN sebagai forum konsolidasi dalam Roadmap lembaga donor; (iii) Program FIP ini diprioritaskan untuk memfasilitasi pembuatan konsensus di tingkat tapak dalam rangka penyelesaian masalah tenure dalam kawasan hutan. Sayangnya, dalam dokumen FIP yang diluncurkan di web site Kemenhut (<http://www.dephut.go.id/files/Draft%20Indonesia%20Forest%20Investment%20Plan.pdf>) dan meminta masukan publik kurang lebih dua minggu (batas akhir 18 Maret 2012), tidak ada perubahan paradigma pada proses. Pertama, dokumen tersebut masih dibuat dalam bahasa Inggris padahal dia diusulkan menjadi bagian dari usulan Pemerintah Indonesia. Kedua, hanya dua minggu waktu yang diberikan untuk masukan publik. Jika FIP/FCPF mau membuat perubahan di Indonesia, mereka harusnya mendorong kerja sama yang lebih padu antara berbagai pihak di Indonesia, misalnya mendorong kerja sama antara Kemenhut dengan mana mereka bekerja dengan UKP4/SATGAS REDD+ yang diberi mandat oleh Presiden untuk mengembangkan persiapan REDD+ di Indonesia.

Sejauh mana kesediaan perencanaan dan perkembangan REDD+ di Indonesia untuk menghormati hak-hak masyarakat adat dan komunitas lokal akan berpotensi memiliki dampak pada jutaan

rakyat Indonesia yang paling miskin dan paling lemah. Hutan-hutan Indonesia merupakan tempat tinggal bagi lebih dari 90 juta orang, yang kebanyakan di antaranya merupakan anggota masyarakat adat yang masih terus mempraktekkan sistem pengelolaan hutan secara adat yang memelihara hutan dan menjaga agar keanekaragaman hayatinya tetap sehat dan utuh.

Hak atas tanah

Beberapa permasalahan paling rumit yang perlu ditangani agar REDD+ menjadi efektif melibatkan penguasaan hutan. Kawasan hutan yang dirancang oleh Kementerian Kehutanan meliputi 70% dari luas daratan Indonesia. Undang-undang kehutanan di Indonesia mengakui hutan milik dan hutan negara, dan mengharuskan Departemen Kehutanan untuk menetapkan kawasan hutan mana yang telah memiliki hak di atasnya sebelum menentukan batas-batas Hutan Negara. Dalam prakteknya, penggambaran seperti itu hampir tidak pernah terjadi; Departemen Kehutanan menganggap bahwa seluruh hutan merupakan Hutan Negara, dan bahwa masyarakat adat dan komunitas lokal yang tinggal di dalam dan sekitar hutan dan memanfaatkan kawasan-kawasan hutan tersebut melakukan perbuatan ilegal. Izin untuk pembangunan industri penebangan

kayu dan perkebunan telah dikeluarkan selama tiga dekade terakhir yang meliputi hutan seluas puluhan juta hektar. Masyarakat adat dan komunitas lokal yang tergantung pada hutan secara langsung seringkali terkena dampak hebat, dengan hilangnya mata pencaharian, pemiskinan lebih lanjut, dan tuntutan pidana atas penggunaan sumber daya-sumber daya adat.

Sejak tahun 1979, pemerintah Indonesia telah memberlakukan suatu sistem pemerintah daerah pada masyarakat adat dan komunitas lokal tanpa memandang sistem mereka sendiri dalam hal pengambilan keputusan serta peraturan dan regulasi setempat. Di banyak komunitas, akibat berpuluh-puluh tahun pemaksaan undang-undang tertulis dan yurisdiksi oleh negara, sistem tradisional adat, atau tradisi, telah semakin melemah. FPIC meliputi hak-hak masyarakat untuk memilih melalui lembaga mana mereka akan berdiskusi dan berunding dengan pihak luar. Bukti dari sektor-sektor lain di mana hak atas FPIC dihormati menunjukkan bahwa masyarakat dapat memilih campuran dari lembaga-lembaga adat dan perwakilannya dengan sistem pemerintahan dan perwakilannya, yang saat ini dipilih secara langsung oleh masyarakat, dan bukan diangkat.



Sawah dan hutan di Sulawesi Tengah (image)

Pada awal tahun 2011, Kementerian Kehutanan menyelesaikan penelitian yang menunjukkan bahwa terdapat lebih dari 25.000 desa yang diakui secara resmi di dalam kawasan hutan di Indonesia. Perkembangan data terkini sampai Desember 2011 dari Kementerian Kehutanan menyatakan terdapat lebih dari 33.000 desa di dalam kawasan hutan. Populasi keseluruhan dari desa-desa ini barangkali mencapai lebih dari lima puluh juta orang. Meskipun hanya merupakan sebuah makalah penelitian, pengakuan resmi akan adanya masyarakat yang tinggal di kawasan hutan merupakan suatu langkah awal ke depan bagi pemerintah. Kelompok-kelompok pendukung hak-hak asasi manusia dan masyarakat berharap untuk mengubah pengakuan ini menjadi langkah-langkah positif untuk mengakui secara hukum hak-hak masyarakat tersebut untuk mengelola hutan-hutan adat mereka. Jika dukungan donor dan lembaga internasional dapat dibuat untuk sepenuhnya menghormati hak-hak asasi manusia, baik di atas kertas maupun dalam prakteknya, komitmen Indonesia untuk mengurangi emisi dari deforestasi mungkin berpotensi mewujudkan jaminan mata pencaharian dan pengurangan kemiskinan yang lebih baik untuk puluhan juta penduduk miskin di pedesaan di Indonesia.

Seruan untuk menutup kelemahan-kelemahan dan memungkinkan reformasi hukum dan pemerintahan

Sehubungan dengan pergeseran sikap pemerintah menuju pengakuan hak-hak, masyarakat adat Indonesia menyerukan kepada pemerintah untuk merevisi rencana REDD+-nya dan moratorium untuk perizinan baru pembangunan hutan dengan cara-cara berikut:

- Ada kebutuhan akan kerangka hukum baru yang akan mengakhiri kerusakan dan degradasi hutan sekarang ini sekaligus melindungi hak-hak masyarakat adat dan masyarakat yang terpinggirkan yang telah dilarang mengakses lahan dan sumber daya mereka.
- Moratorium harus mencakup seluruh hutan alam dan lahan gambut yang ada di Indonesia, termasuk hutan-hutan sekunder yang memiliki keanekaragaman spesies

yang tinggi dan yang sering kali mengandung karbon dalam jumlah besar. Kawasan hutan seperti itu sangat penting bagi penghidupan masyarakat adat dan komunitas lokal.

- Moratorium harus meliputi tinjauan atas izin yang ada untuk menilai kepatuhan mereka terhadap persyaratan sosial dan lingkungan.
- Harus ada rencana untuk penyelesaian konflik dan pembentukan mekanisme ganti rugi yang efektif dan dapat diakses yang akan membantu menyelesaikan banyak perseteruan lahan yang berlarut-larut di seluruh Indonesia.
- Moratorium seharusnya hanya dicabut secara bertahap, berdasarkan kasus per kasus, sesuai dengan pencapaian, bukan berdasarkan kerangka waktu yang telah ditetapkan. Pencapaian harus terdiri dari tindakan nyata yang diambil untuk melindungi hutan dan menjamin pengelolaan hutan yang berkelanjutan dan berbasis hak.
- Moratorium harus berdasarkan pada pencapaian “Kesejahteraan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, sebagaimana diamanatkan oleh falsafah negara, Pancasila (lihat www.huma.or.id/berita_huma/For%20Indonesia%E2%80%99s%20Forests,%20a%20Broken%20Promise%20Steni.pdf).
- Menteri Kehutanan telah memberikan pernyataan publik dalam dialog dengan kelompok CSO yang mengusung road map pengelolaan hutan Indonesia di masa depan dengan menyatakan bahwa: kita dapat mulai dengan identifikasi wilayah 33.000 desa di dalam kawasan hutan; dan bahwa Kementerian kehutanan akan membentuk satu eselon dua khusus untuk menangani konflik kehutanan.

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.