



Juli 2022

# Sekilas mengenai Kerangka Pengaman (*Safeguard*)

## Mendukung hak-hak Masyarakat Adat dan Masyarakat Lokal dalam REDD+ dan inisiatif berbasis hutan lainnya

Juan Pablo Sarmiento Barletti<sup>1</sup>, Anne M. Larson<sup>1</sup>, Katherine Lofts<sup>2</sup> dan Alain Frechette<sup>3</sup>

### Ringkasan

- Janji untuk investasi baru di hutan tropis dapat mendukung tujuan-tujuan pembangunan berkelanjutan, tetapi juga memberikankan resiko-resiko bagi masyarakat yang bergantung pada hutan.
- Brosur ini merangkum standar kerangka pengaman (*safeguard*) sukarela yang relevan dengan REDD+, serta pedoman lembaga donor multilateral regional dan internasional.
- Kami membandingkan sembilan kriteria untuk memahami perbedaan dari seluruh standar dan pedoman, dengan fokus pada keterlibatan mereka dengan hak-hak IPLC yang menjaga hutan di mana REDD+ dilaksanakan.
- Ada banyak variasi tentang bagaimana standar dan pedoman *safeguard* membahas hak-hak IPLC.
- Standar sukarela dapat mendukung transisi dari 'do no harm' menjadi 'do better' dengan mengkatalisasi transformasi berbasis hak untuk melibatkan kembali perempuan dan laki-laki dari IPLC sebagai pemegang hak dan mitra daripada sekedar penerima manfaat.

Brosur ini adalah terbitan pertama dari seri standar dan pedoman kerangka pengaman (*safeguard*) sosial untuk REDD+ dan inisiatif berbasis hutan lainnya. Seri ini mengeksplorasi standar dan pedoman mengenai hak dan masalah inklusi sosial perempuan dan laki-laki dari Masyarakat Adat dan Masyarakat Lokal (Indigenous peoples and Local communities/IPLC) yang menjaga hutan di mana solusi-solusi iklim dilaksanakan. Brosur ini memberikan pelajaran-pelajaran untuk penerapan dalam konteks yang berbeda-beda, memungkinkan para pemrakarsa standar untuk membandingkan ketentuan *safeguard* mereka, menyajikan bukti bagi para pengambil keputusan dan praktisi untuk mempertimbangkan implikasi dan manfaat dari mendukung hak-hak IPLC, dan berkontribusi pada partisipasi perwakilan IPLC dalam diskusi-diskusi dan pemantauan *safeguard*.

<sup>1</sup> CIFOR-ICRAF

<sup>2</sup> McGill University

<sup>3</sup> Rights and Resources Initiative

## Pengantar

Kebutuhan untuk mengklarifikasi dan memahami peran standar *safeguard* telah mendapatkan urgensi baru, karena krisis iklim mendorong peningkatan minat dari negara-negara dan perusahaan-perusahaan terhadap solusi-solusi berbasis hutan seperti kerangka kerja dari Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC) untuk mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan dan peningkatan stok karbon hutan (REDD+). Didefinisikan sebagai “seperangkat prinsip, aturan, dan prosedur yang diterapkan untuk mencapai tujuan sosial dan lingkungan” (Roe et al. 2013), *safeguard* telah dikonseptualisasikan dan diartikulasikan dengan berbagai cara, mulai dari perlindungan terhadap dampak paling berbahaya dari REDD+ ('do no harm') hingga mekanisme untuk mengkatalisasi peningkatan kesejahteraan dan mata pencaharian untuk IPLC dan wilayah mereka ('do better'). Brosur ini menyajikan sebuah tabel yang merangkum karakteristik-karakteristik penting dari 11 standar *safeguard* untuk REDD+ dan pedoman *safeguard* yang ditetapkan oleh lembaga multilateral yang mendanai REDD+ (lihat Tabel 1).

Ada kekhawatiran tentang hak-hak terkait REDD+ sejak awal (Sarmiento Barletti dan Larson 2017). Ketika inisiatif berbasis hutan berusaha untuk mendorong inklusi, mereka lebih sering mengatasi gejala ketidakadilan dan bukan penyebab-penyebab strukturalnya (Larson et al. 2021). Jadi, meskipun inisiatif-inisiatif pembangunan dan konservasi tidak serta merta mendorong eksklusi dan pelanggaran hak, penelitian menunjukkan bahwa kegagalan untuk mengatasi eksklusi kemungkinan akan memperkuat atau memperburuk eksklusi tersebut. Mengingat IPLC mengelola wilayah yang menyimpan hampir 300.000 juta metrik ton karbon (RRI 2018), hak-hak, kepentingan-kepentingan, dan kesejahteraan mereka tidak dapat diabaikan dalam solusi iklim transformatif apa pun. Kelompok-kelompok ini berkontribusi sedikit dalam perubahan iklim namun menderita lebih banyak oleh karena dampaknya (Brockhaus et al. 2021).

## Standar

Pada Konferensi Para Pihak UNFCCC tahun 2010 di Cancun, Para Pihak mengadopsi tujuh prinsip *safeguard* untuk pelaksanaan REDD+. Dua prinsip secara langsung membahas hak-hak masyarakat berbasis hutan, yaitu: “(c) menghormati

**Tabel 1. Ringkasan komparatif standar dan pedoman kerangka perlindungan**

	Lembaga Pendanaan Multilateral				
	African Development Bank (AfDB) <sup>1</sup>	Asian Development Bank (ADB) <sup>1</sup>	Green Climate Fund (GCF)	Inter-American Development Bank (IDB) <sup>1</sup>	Forest Carbon Partnership Facility Carbon Fund (FCPF)
(a) Tingkatan		Proyek	Nasional (Provinsi)	Proyek	Provinsi & program
(b) Kelompok	Kelompok rentan & IPLC	IPLC	IPLC	Masyarakat adat, keturunan Afro & masyarakat tradisional	IPLC & komunitas terkait lainnya
(c) <i>Safeguard</i> Cancun	N/A	N/A	Ya	N/A	Ya
(d) Gender	Ya (diurus-utamakan)	Ya (gender & perempuan)	Ya (kebijakan gender GCF)	Ya (gender & perempuan)	Ya (pembagian manfaat; standar World Bank)
(e) Hak IPLC menurut hukum internasional	Tidak (hak asasi manusia secara umum)	Ya	Ya (kebijakan masyarakat adat GCF)	Ya (termasuk keturunan Afro & masyarakat tradisional)	Ya (sesuai standar UNFCCC & World Bank; kriteria dan indikator)
(f) Hak atas tanah & sumber daya	Tidak	Terbatas (tidak ada pengakuan hak yang diamanatkan)	Terbatas (tidak ada ketentuan khusus)	Ya	Ya (diakui atau tidak)
(g) Hak karbon masyarakat	N/A	N/A	Tidak	N/A	Terbatas (penilaian hak karbon; tidak ada pengakuan hak masyarakat)
(h) PADIATAPA	Tidak (lebih kepada konsultasi daripada persetujuan)	Terbatas (konsultasi)	Ya (termasuk deskripsi tentang bagaimana pemangku kepentingan diidentifikasi, dilibatkan & dikonsultasikan)	Ya (persyaratan untuk konsultasi 'bermakna')	Terbatas (pemantauan & pelaporan; keadaan lain terbatas)
(i) Mekanisme pembagian manfaat formal	Tidak	Tidak	Tidak (opsional)	Tidak	Ya (desain transparan dan partisipatif; pedoman)
(j) Mekanisme pedoman formal	Ya (siklus proyek)	Ya (mekanisme ADB sendiri)	Ya (harus melaporkan bagaimana keluhan diterima & diselesaikan)	Ya (milik proyek; IDB juga memilikinya)	Ya (pedoman & standar)
(k) Pemantauan, pelaporan dan verifikasi sosial/ masalah hak	Ya (dengan prosedur dan panduan)	Ya (uji tuntas & tinjauan)	Terbatas (pembagian manfaat tidak bergantung pada kinerja kerangka perlindungan)	Ya (laporan proyek, bank juga memantau)	Ya (indikator; termasuk kondisi default')

Catatan: 1 Pedoman Kerangka Perlindungan yang ditinjau tidak hanya untuk REDD+ tetapi lembaga yang mendanai kegiatan REDD+ dalam portofolio mereka;

2 Standar tidak terbatas pada REDD+

pengetahuan dan hak-hak Masyarakat Adat dan Masyarakat Lokal” dan “(d) memperoleh partisipasi yang efektif dalam desain dan implementasi REDD+” (Keputusan UNFCCC 1/CP. 16, Lampiran 1). Negara-negara diharuskan untuk membangun sistem informasi *safeguard* untuk melaporkan bagaimana *safeguard* ditangani dan dihormati selama pelaksanaan kegiatan-kegiatan REDD+ (Keputusan UNFCCC 12/CP.17). Namun, *safeguard* Cancun mengamanatkan negara-negara untuk merancang pendekatan mereka sendiri dalam menerapkan prinsip-prinsip ini, dengan mengacu pada hukum dan kebijakan nasional dalam memutuskan apa yang dianggap sebagai ‘menghormati’ atau ‘partisipasi’ – dengan kata lain, apa yang adil dan apa yang tidak.

Tabel tersebut menyajikan gambaran mengenai standar dan pedoman *safeguard*. Cuplikan tersebut menetapkan dasar untuk memahami – sekilas – apa yang ingin dilakukan oleh *safeguard*, apa yang tidak ingin mereka lakukan, mana yang lebih ketat, dan apa yang dapat dilakukan untuk mendukung hak-hak IPLC.

### Apa yang ada di dalam tabel?

Tabel tersebut mencantumkan 11 standar dan pedoman yang bervariasi dalam mendukung hak-hak IPLC. Untuk masing-masing, kami mencatat (a) tingkat penerapan dan (b) kepada siapa hal tersebut diterapkan. Berdasarkan tinjauan dokumen yang diterbitkan oleh masing-masing standar atau lembaga, kami menentukan sejauh mana setiap pedoman selaras dengan sembilan kriteria yang berkaitan dengan penghormatan serta pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan, hak-hak IPLC dan kelompok terpinggirkan lainnya. Kesembilan kriteria tersebut adalah: (c) sejalan dengan kerangka *safeguard* Cancun; (d) mengakui masalah gender dan/atau perempuan; (e) mengakui hak-hak IPLC berdasarkan hukum internasional; (f) mengakui hak IPLC atas lahan dan sumberdaya; (g) mengakui hak karbon masyarakat; (h) mengakui hak IPLC atas persetujuan atas dasar informasi awal tanpa paksaan (Padiatapa); (i) memerlukan mekanisme pembagian manfaat formal; (j) memerlukan mekanisme pengaduan formal; dan (k) mencakup ketentuan-ketentuan untuk pemantauan, pelaporan, dan verifikasi (MRV) untuk masalah hak dan inklusi sosial. Pedoman *safeguard* dinilai sebagai memenuhi kriteria (ya), memenuhi namun terbatas (terbatas – untuk yang hanya memenuhi beberapa aspek kriteria), atau tidak memenuhi kriteria (tidak).

Standar sukarela mandiri					
The REDD+ Environmental Excellence Standard (TREES)	Climate, Community and Biodiversity (CCB) Standards	Land Rights Standard <sup>2</sup>	The Plan Vivo Standard	Verified Carbon Standard (VCS)	VCS Jurisdictional & Nested REDD+ (JNR)
Provinsi & nasional	Proyek	Proyek	Proyek	Proyek	Provinsi
IPLC & 'yang setara'	IPLC & komunitas dengan nilai / mata pencaharian yang berasal dari daerah tersebut	IPLC dan keturunan Afro	Petani kecil & masyarakat pedesaan	Pemangku kepentingan & masyarakat lokal	IPLC & pemegang hak karbon yang relevan
Ya	Ya	Tidak (tidak secara eksplisit)	Tidak	Tidak (tidak secara eksplisit)	Ya
Tidak	Ya (prosedural, manfaat, kesejahteraan)	Ya	Ya (prosedural)	Ya (prosedural)	Ya (pembagian manfaat)
Terbatas (tidak ada standar yang seragam; tidak ada indikator untuk hak)	Ya berdasarkan UNFCCC; membahas PADIATAPA & hak atas tanah & sumber daya)	Ya (diakui berdasarkan hukum yang berlaku)	Tidak	Tidak	Terbatas (sesuai UNFCCC & hukum setempat; tidak ada pengakuan atau pemantauan eksplisit)
Terbatas (tidak ada standar yang seragam)	Ya (dengan indikator; diakui atau tidak)	Ya (diakui atau tidak)	Terbatas (hanya jika diakui)	Terbatas (hanya jika diakui)	Terbatas (hanya jika diakui)
Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
Terbatas (tidak ada panduan prosedural)	Ya (dengan indikator)	Ya (protokol untuk konsultasi)	Ya (termasuk desain & implementasi)	Terbatas (tidak ada panduan prosedural)	Terbatas (tidak ada panduan prosedural)
Tidak (distribusi mengikuti konvensi internasional & kerangka hukum nasional/provinsi)	Tidak (tetapi opsional)	Ya (pengaturan yang disepakati bersama dan adil)	Ya (setuju dengan komunitas; kesadaran akan perubahan dari waktu ke waktu)	Tidak	Ya (adil, transparan & mengikat secara hukum)
Tidak	Ya (terperinci)	Ya (selama proyek berlangsung)	Ya (dilaporkan)	Ya (perencanaan, implementasi; pembagian manfaat)	Ya (desain, implementasi, evaluasi)
Terbatas (demonstrasi persyaratan prosedural; tidak memerhatikan perubahan dari waktu ke waktu)	Ya (indikator; badan validasi/verifikasi independen)	Ya (kegagalan untuk melaporkan setiap tahun mengakibatkan de-sertifikasi; termasuk pernyataan tentang mekanisme pengaduan)	Terbatas (informasi dasar sosial ekonomi; dampak yang akan dilaporkan)	Tidak (informasi awal tentang bagaimana kerangka perlindungan ditangani, tidak ada pemantauan)	Tidak (informasi awal tentang bagaimana kerangka perlindungan ditangani, tidak ada pemantauan)

Banyak standar fokus pada tingkatan proyek dan hampir semua berlaku untuk IPLC (meskipun istilah-istilah ini masih terbuka untuk didefinisikan), tetapi ada dua yang tidak menyebutkan Masyarakat Adat secara khusus. Sebagian besar standar REDD+ sejalan dengan *safeguard* Cancun tetapi ada dua yang tidak. Sepuluh standar membahas isu Gender (atau perempuan) secara beragam. Lebih dari setengahnya secara khusus mengakui hak-hak Masyarakat Adat di bawah hukum internasional, dan beberapa juga membahas tentang pengakuan hak-hak masyarakat lokal. Hanya empat yang secara luas mengakui hak IPLC atas tanah dan sumberdaya; tidak ada yang mengakui hak karbon masyarakat. Hanya lima yang memiliki protokol kuat untuk persetujuan atas dasar informasi awal tanpa paksaan, hanya empat yang mengharuskan perhatian atas mekanisme pembagian manfaat, dan hanya satu standar yang tidak mengharuskan adanya mekanisme pengaduan. Meskipun sebagian besar standar dari lembaga donor multilateral memerlukan pemantauan, pelaporan, dan verifikasi yang kuat, hanya dua dari standar sukarela yang melakukannya.

*Safeguard* yang lebih ambisius menghubungkan pembayaran berbasis hasil dengan bukti 'do better' daripada 'do no harm' yang standarnya lebih rendah (Lofts et al., akan diterbitkan). Dengan demikian, mereka dapat mendukung transisi ke 'do better' dengan mengkatalisasi transformasi berbasis hak dan melibatkan kembali perempuan dan laki-laki IPLC sebagai pemegang hak dan mitra daripada sekedar penerima manfaat. Analisis lebih lanjut oleh CIFOR-ICRAF dan mitra-mitranya akan menyelidiki masalah ini melalui penelitian tentang dokumen terkait kerangka perlindungan dan implementasinya, yang akan kami kaji melalui kerja lapangan pada tahun 2022–2023.

## Ucapan Terima Kasih

Kegiatan ini dilakukan sebagai bagian dari Studi Komparatif Global dari Pusat Penelitian Kehutanan Internasional mengenai REDD+ ([www.cifor.org/gcs](http://www.cifor.org/gcs)) berdasarkan pada studi sebelumnya yang dilakukan oleh Inisiatif Hak dan Sumber Daya (Lofts, Frechette dan Kumar 2021). Mitra donor yang telah mendukung penelitian ini termasuk Lembaga Kerjasama Pembangunan Norwegi (Norad, Grant No. QZA-21/0124), Inisiatif Iklim International (IKI) dari Kementerian Federal Jerman untuk Lingkungan, Konservasi Alam, dan Keamanan Nuklir (BMU, Hibah No. 20\_III\_108), dan CGIAR Research Program on Forests, Trees and Agroforestry (CRP-FTA) dengan dukungan finansial dari CGIAR Fund Donors.

## Referensi

- Brockhaus M, Di Gregorio M, Djoudi H, Moeliono M, Pham TT dan Wong GY. Brockhaus M, Di Gregorio M, Djoudi H, Moeliono M, Pham TT dan Wong GY. 2021. The forest frontier in the Global South: Climate change policies and the promise of development and equity. *Ambio* 50(12): 1-18.
- Larson AM, Mausch K, Bourne M, Luttrell C, Schoneveld G, Cronkleton P, Locatelli B, Catacutan D, Cerutti P, Chomba S, et al. 2021. Hot topics in governance for forests and trees: Towards a (just) transformative research agenda. *Forest Policy and Economics* 131: 102567. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2021.102567>
- Lofts K, Sarmiento Barletti JP dan Larson AM. Akan diterbitkan. Lessons towards rights-responsive REDD+ safeguards from a literature review. CIFOR-ICRAF Working Paper. Bogor, Indonesia: CIFOR-ICRAF.
- Roe S, Streck C, Pritchard L dan Costenbader J. 2013. Safeguards in REDD+ and forest carbon standards: A review of social, environmental and procedural concepts and application. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1812.7846>
- [RRI] Rights and Resources Initiative. 2018. A global baseline of carbon storage in collective lands: Indigenous and local community contributions to climate change mitigation. [https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2018/09/A-Global-Baseline\\_RRI\\_Sept-2018.pdf](https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2018/09/A-Global-Baseline_RRI_Sept-2018.pdf)
- Lofts K, Frechette A dan Kumar K. 2021. Status of legal recognition of Indigenous Peoples', local communities' and Afro-descendant Peoples' rights to carbon stored in tropical lands and forests. <https://rightsandresources.org/publication/carbon-rights-technical-report/>
- Sarmiento Barletti JP dan AM Larson. 2017. Rights abuse allegations in the context of REDD+ readiness and implementation: A preliminary review and proposal for moving forward. CIFOR Infobrief 190. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- [UNFCCC] United Nations, Framework Convention on Climate Change. Laporan Konferensi Para Pihak pada sesi ketujuh belas, yang diadakan di Durban dari tanggal 28 November hingga 11 Desember 2011. New York, NY: Kantor Pusat PBB, 2012.
- [UNFCCC] United Nations, Framework Convention on Climate Change. Laporan Konferensi Para Pihak pada sesi keenam belas, yang diadakan di Cancun dari 29 November hingga 10 Desember 2010. New York, NY: Kantor Pusat PBB, 2011.



[cifor-icraf.org](http://cifor-icraf.org)

Seri Standar Kerangka Pengaman (*Safeguard*) Sosial #1

Lihat koleksi lengkap disini:

[cifor-icraf.org/gcs/research-themes/multilevel-governance/](http://cifor-icraf.org/gcs/research-themes/multilevel-governance/)

Terjemahan dari [cifor.org/knowledge/publication/8404/](http://cifor.org/knowledge/publication/8404/)

Foto oleh Icaro Cooke Viera/CIFOR

## CIFOR-ICRAF

Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR) dan Pusat Penelitian Agroforestri Dunia (ICRAF) mendambakan dunia yang lebih lestari dengan berbagai jenis pohon tumbuh di hampir semua jenis bentang alam, mulai dari lahan kering hingga daerah tropis yang lembab untuk menopang lingkungan hidup dan kesejahteraan bagi semua. CIFOR-ICRAF merupakan salah satu Pusat Penelitian di bawah organisasi CGIAR.

