



Desember 2024

Mengkaji Dukungan terhadap Hak Masyarakat Adat dan Masyarakat Lokal (IP dan LC) dalam Konteks REDD+ di RD Kongo, Indonesia, dan Peru

Analisis Komparatif serta Rekomendasi untuk Melangkah Maju

Tamara Lasheras,¹ Juan Pablo Sarmiento Barletti,¹ Anne M. Larson,¹ Ade Tamara,¹ Nining Liswanti,¹ Sandra Rodríguez², dan Marie-Bernard Dhedy Lonu²

Ringkasan

- *Safeguard* Cancun ditetapkan untuk – minimal – mencegah dampak paling berbahaya (“tidak membahayakan”) terhadap wilayah, mata pencaharian dan kehidupan sosiokultur Masyarakat Adat dan masyarakat lokal (IP dan LC) yang menjaga hutan tempat intervensi REDD+ diimplementasikan. Akan tetapi, pemaknaan dari *safeguard* ini akan mengikuti kerangka hukum dan prioritas kebijakan di masing-masing negara.
- Analisis komparatif hak IP dan LC dalam kerangka hukum dan kebijakan di RDK, Indonesia, dan Peru – tiga dari empat negara dengan tutupan hutan tertinggi – menunjukkan perbedaan level pengakuan dan penghargaan terhadap IP dan LC dalam konteks REDD+.
- Terdapatnya perbedaan keterlibatan dengan hak-hak IP dan LC, serta divergensi hak yang diakui perjanjian internasional (mis. UNDRIP) tersebut, mengungkapkan bahwa langkah maju *safeguard* dari ‘tidak membahayakan’ oleh pihak yang ingin ‘bertindak lebih baik’ akan menghadapi tantangan dan ketidakseimbangan.
- ‘Bertindak lebih baik’ memerlukan upaya yang lebih besar, dimulai dengan mempertimbangkan kembali proponent REDD+ sebagai penanggung jawab dan masyarakat sebagai pemilik hak, dengan kapasitas dan mekanisme untuk menjaga agar pihak sebelumnya yang bertanggung jawab (mis: memantau pemenuhan hak termasuk akses atas partisipasi dan manfaat).
- Diperlukan refleksi lebih jauh pada level UNFCCC untuk memutuskan apakah *safeguard* perlu untuk ‘bertindak lebih baik’. Hal ini membutuhkan pembenahan di tingkat ambisi agar lebih jelas dan transparan, dengan mempersiapkan panduan yang lebih jelas dan persyaratan yang lebih detail bagi negara REDD+, serta pemantauan kepatuhan yang lebih ketat.
- Bukti dampak IP dan LC sebagai penjaga bentang alam hutan dengan biodiversitas tinggi menunjukkan bahwa perlindungan yang ‘bertindak lebih baik’ dengan cara mendukung penentuan nasib sendiri serta akses dan kontrol wilayah leluhur, tidak sekadar menjadi transformatif dalam terminologi kesetaraan, tetapi juga mendukung tujuan REDD+ secara lebih luas.

¹ CIFOR-ICRAF

² Independent consultant

Selebaran ini merupakan bagian dari serial mengenai kerangka pengaman (*safeguard*) REDD+, berfokus pada hak dan inklusi sosial perempuan dan laki-laki dari Masyarakat Adat dan masyarakat lokal (IP dan LC) yang menjaga hutan-hutan dimana solusi iklim diimplementasikan. Selebaran ini menyajikan pembelajaran untuk mendukung penerapannya pada beragam konteks nasional, memberikan bukti untuk para pengambil keputusan dan praktisi dalam mempertimbangkan implikasi dan manfaat mendukung hak IP dan LC, serta berkontribusi pada partisipasi perwakilan IP dan LC dalam diskusi dan pemantauan perlindungan.

Pendahuluan

Seiring dengan berjalannya kerangka reduksi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan serta peningkatan cadangan karbon hutan (REDD+) menuju pembayaran berbasis hasil, muncul kebutuhan untuk mengkaji kembali tentang *safeguard*. Pada Konferensi Para Pihak Konvensi Kerangka Kerja PBB mengenai Perubahan Iklim (UNFCCC) di Cancun tahun 2010, tujuh prinsip *safeguard* untuk implementasi REDD+ telah diadopsi, termasuk dua prinsip terkait Masyarakat Adat dan masyarakat lokal (IP dan LC). *Safeguard* Cancun mewajibkan negara-negara yang terlibat untuk melakukan pemaknaan atas prinsip-prinsip tersebut, tunduk pada regulasi nasional dalam menentukan maksud 'menghormati atau 'partisipasi' oleh IP dan LC.

Para ilmuwan dan praktisi telah memberi perhatian sejak awal terkait potensi dampak REDD+ terhadap hak IP dan LC (lihat Sarmiento Barletti dan Larson 2017 untuk ulasannya). Tanpa pedoman yang memadai, penerapan dan operasionalisasi *safeguard* REDD+ sangat bervariasi, disertai dengan perbedaan dampak terhadap IP dan LC (Jodoin 2017). Memang, pemaknaan dan pelaksanaan *safeguard* nasional dibingkai oleh pemaknaan hukum spesifik terhadap hak yang relevan di tiap negara, yang tunduk pada perjanjian

internasional mengenai hak IP dan LC, serta perbedaan prioritas di bidang politik dan ekonomi. Perhatian mengenai *safeguard* terfokus pada kebutuhan untuk memperluas pengakuan hak dan menjembatani kesenjangan atas akses hak-hak yang diakui, termasuk terhadap lahan dan sumber daya, seperti halnya partisipasi (Savaresi 2013; Walbott 2014). Secara umum, hal ini masih jauh dari luasnya cakupan hak, termasuk penentuan nasib sendiri, yang diakui oleh Deklarasi Hak Masyarakat Adat PBB (UNDRIP). Hal ini relevan karena keputusan UNFCCC merujuk pada UNDRIP, meski kerangka legal nasional cenderung lebih terbatas.

Mengingat kekhususan proses pemaknaan *safeguard* secara nasional dan pengakuan pentingnya kaum perempuan dan laki-laki dari IP dan LC untuk mencapai REDD+ (serta iklim global dan biodiversitas), selebaran ini menyajikan hasil analisis komparatif dukungan terhadap hak IP dan LC dalam Undang-Undang dan kebijakannya pada konteks REDD+ di RDK, Indonesia, dan Peru (Tabel 1). Ketiga negara ini menjadi kunci dalam pengembangan dan implementasi REDD+, serta merupakan bagian dari empat negara tropis dengan tutupan hutan tertinggi. Selebaran ini berbasis pada publikasi dari para penulis, yang disusun dari kajian dokumen legal dan wawancara dengan para pakar hukum di tiap negara.

Tabel 1. Sekilas: Hak IP dan LC dalam konteks REDD+

Kriteria	Peringkat		
	RDK	Indonesia	Peru
(1) Kelompok diakui hukum	Parsial (Masyarakat Adat dan komunitas lokal)	Parsial (Masyarakat adat, lokal, dan tradisional)	Ya (Masyarakat Adat)
(2) Perlindungan Cancun/SIS	Parsial	Ya	Ya
(3) Kesetaraan gender/inklusi perempuan	Parsial	Ya	Parsial
(4) Hak Masyarakat Adat di bawah hukum internasional	Ya	Parsial	Ya
(5) Hak lahan dan sumber daya	Parsial	Ya	Parsial
(6) Hak karbon masyarakat	Parsial	Parsial	Parsial
(7) Persetujuan atas dasar informasi di awal tanpa paksaan	Parsial	Parsial	Ya
(8) Mekanisme formal pembagian manfaat	Parsial	Parsial	Tidak
(9) Mekanisme formal pengaduan	Parsial	Ya	Parsial
(10) MRV pada perhatian sosial/hak	Parsial	Parsial	Tidak

Metode

Selebaran ini merupakan bagian dari serial *safeguard* REDD+ yang berfokus pada perhatian terhadap hak dan inklusi sosial kaum perempuan dan laki-laki IP dan LC yang menjaga hutan tempat solusi iklim diimplementasikan. Analisis komparatif yang dipaparkan berbasis pada kasus di tiga negara: RDK (Dhedy dkk. 2022), Indonesia (Tamara dkk. 2022) dan Peru (Rodriguez dkk. 2022). Analisis komparatif ini mempertimbangkan sepuluh kriteria terkait dukungan pada IP dan LC dalam sistem hukum di tiga negara tersebut. Kriteria tersebut adalah: (1) mengakui kelompok yang secara historis kurang terwakili; (2) selaras dengan *safeguard* Cancun; (3) mengakui ketidaksetaraan gender dan/ atau eksklusivitas perempuan; (4) mengakui hak IP dan LC di bawah hukum internasional; (5) mengakui hak lahan dan sumber daya bagi IP dan LC; (6) mengakui hak karbon masyarakat; (7) mengakui hak IP dan LC pada proses padiatapa; (8) mensyaratkan mekanisme formal pembagian manfaat; (9) mensyaratkan mekanisme formal terhadap pengaduan; dan (10) menyertakan ketentuan untuk pemantauan, pelaporan, dan verifikasi (MRV) atas hak dan inklusi sosial. Kami menilai setiap kriteria berdasar pada keselarasan dengan hukum; baik itu secara penuh, sebagian, atau tidak sama sekali.

Analisis Komparatif: Status Dukungan terhadap Hak IP dan LC dalam Konteks REDD+

Pengakuan Kelompok Berdasarkan Hukum (1), dan Hak Masyarakat Adat di bawah Hukum Internasional (4)

Ketiga negara tersebut memenuhi kriteria, setidaknya secara parsial. Sistem legal di Peru mengakui IP dalam Konstitusi 1993; dari ketiga negara, Peru merupakan satu-satunya yang menandatangani Konvensi ILO 169, dan hukum spesifik nasional yang juga mengoperasionalkan pengakuan ini (mis: Hukum Konsultasi Awal). Akan tetapi, meski ada pengakuan formal dan kemajuan, faktanya hak Masyarakat Adat masih kurang dihargai, terutama dalam ekspansi industri ekstraktif dan pembatasan akses hak konsultasi awal (Guevara dan Cabanillas 2019). Baru-baru ini RDK mengakui IP dengan meloloskan Undang-Undang (UU) Perlindungan dan Peningkatan Hak Masyarakat Adat Pigmi, yang ditandatangani pada November 2022. Sebelumnya IP, dianggap sudah tercakup dalam peraturan untuk komunitas lokal. Masih perlu dilihat bagaimana pengakuan hak atas lahan dan sumber daya yang menjadi inti UU akan mendukung kesetaraan partisipasi dan wilayah IP dalam upaya REDD+ di RDK. Indonesia mengakui masyarakat adat, lokal, dan tradisional; namun tidak secara legal mengakui Masyarakat Adat dalam konvensi internasional karena mengakui bahwa semua orang Indonesia adalah penduduk asli (kecuali etnis Cina) (IWGIA 2021; Simarmata dan Sasmita 2021).

Safeguard Cancun/SIS (2)

Ketiga negara tersebut menunjukkan kemajuan dalam pemaknaan nasional *safeguard* Cancun. Indonesia menjadi yang terdepan dalam pengembangan kerangka REDD+ (Novyanza dkk. 2020), termasuk telah lengkapnya Sistem Informasi *Safeguard* (SIS), yang dilegalisasi pada 2017, mendahului negara REDD+ lain. Lebih jauh lagi, implementasi REDD+ di Indonesia telah mengikuti standar dan pedoman *safeguard* sukarela lain yang diawali oleh lembaga pendanaan multilateral (mis: Fasilitas Kemitraan Karbon Hutan Bank Dunia). Sebaliknya, Peru menyelesaikan SIS pada Desember 2021, namun harus melakukan uji coba. Para pakar memandang bahwa upaya penyelesaian SIS Peru tertunda akibat lemahnya kapasitas kelembagaan dan organisasi (Rodriguez dkk. 2022). RDK masih mengerjakan SIS agar memenuhi persyaratan pembayaran berbasis hasil. Naskah dokumen dipresentasikan pada April 2022 dan masih perlu disebarluaskan di kalangan pemangku kepentingan kunci di berbagai level sebelum diserahkan kepada UNFCCC.

Kesetaraan Gender/Inklusi Perempuan (3)

Dalam hal keadilan gender dan inklusi perempuan, Indonesia menunjukkan kemajuan besar (memenuhi seluruh kriteria) dibandingkan dengan Peru dan RDK (parsial). Tiga negara tersebut telah meratifikasi pakta dan konvensi relevan, mengarah pada adopsi standar umum penggalakan dan perlindungan hak perempuan, termasuk Konvensi Penghapusan Seluruh Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW). Meski Indonesia tidak memiliki aturan spesifik mengenai hak perempuan, gender telah diarusutamakan dalam rencana pembangunan jangka panjang 2005-2025. Hasilnya adalah, Kementerian Kehutanan mengeluarkan panduan perencanaan dan penganggaran responsif gender pada 2011 (Siscawati 2020). Tantangan terkait cara mengoperasionalkan regulasi kesetaraan gender, cara mengatasi norma kultural yang menghambat perempuan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan mengenai mitigasi dan adaptasi perubahan iklim, serta kebutuhan berpikir ulang program dan aktivitas peningkatan kapasitas yang hanya menargetkan laki-laki sebagai kepala keluarga; masih tetap ada (Arwida dkk. 2016; Liswanti dkk. 2020). Dalam konteks sumber daya alam RDK, hingga saat ini, strategi nasional REDD+ tinggal membutuhkan integrasi gender lintas sektor dalam kebijakan, perencanaan, dan implementasi proyek REDD+. Lebih jauh lagi, UU baru mengenai Perlindungan dan Peningkatan Hak Masyarakat Adat Pigmi menuliskan hak perempuan secara umum, sehingga gagal mengakui bahwa mereka sering termarginalkan terkait akses lahan dan sumber daya. Terakhir, UU Kehutanan dan Satwa Liar (*the Law of Forestry and Wildlife*) Peru menyatakan bahwa melalui desain dan implementasi kebijakan hutan, negara harus menjamin kesetaraan akses sumber daya, peluang pembangunan, dan mekanisme pembagian manfaat melalui pendekatan gender. Gender juga menjadi tema lintas sektor dalam proses nasional memaknai *safeguard*. Namun demikian, tetap ada tantangan terkait implementasi dan operasionalisasi, sebagaimana disebut dalam dokumen kebijakan kunci yang tetap harus dielaborasi ke dalam aksi nyata.



Ramadian Bachtiar/CIFOR

Hak Lahan dan Sumber Daya (5)

Kriteria hak atas lahan dan akses sumber daya dipenuhi oleh Indonesia, dan secara parsial di RDK dan Peru. Keputusan Mahkamah Konstitusi Indonesia No. 35/PUU-X/2012 Mei 2013 mengakui tentang hak tenurial ulayat atas lahan dan hutan. Sejumlah hak juga telah dialihkan kepada masyarakat sekitar hutan di bawah program Perhutanan Sosial. Meskipun demikian, penelitian kami mengungkap bahwa langkah penerbitan peraturan daerah untuk mendapatkan pengakuan hutan ulayat belum seragam. Kerangka hukum Peru juga mengakui hak lahan dan akses sumber daya Masyarakat Adat, meski secara parsial. Ketika peraturan yang berbeda memberikan status kolektif kepada masyarakat, dengan hak yang tidak bisa diganggu gugat dan terjamin dari penyitaan, UU Kehutanan dan Satwa Liar menyatakan bahwa lahan hutan berada di bawah mandat negara, dan sumber daya hutan hanya dapat diakses melalui sistem kontrak. Sejalan dengan hal ini, hak komunal di Amazon hanya diberikan kepada lahan dengan klasifikasi pemanfaatan pertanian, bukan lahan hutan, sehingga mereka hanya bisa mengklaim hak kemanfaatannya (Monterroso dkk. 2017). Dalam praktiknya, komunitas adat mengakses dan mengelola kedua lahan tersebut tanpa perbedaan. Di RDK, kepemilikan lahan kolektif yang diperoleh secara legal atau ulayat diakui dengan konstitusi (Pasal 34). Namun demikian, kepemilikan lahan secara eksklusif berada di tangan negara, dan dalam praktiknya, komunitas dan individu hanya dapat menikmati hak mendapatkan kesenangan, penggunaan, pemanfaatan, jalur lintas dan konsesi di lahan negara. Di samping itu, sebagaimana dinyatakan dalam UU Lahan, hak kepemilikan kolektif harus dilengkapi peraturan presiden, yang hingga saat ini

belum terbit. LC bisa mendapatkan konsesi hutan dengan status selamanya dan tidak dapat dicabut, seperti halnya konsesi konservasi, namun biaya prosedural dan kemampuan teknis untuk menjalankannya kerap menjadi hambatan.

Hak-hak Karbon Masyarakat (6)

Ketiga negara tersebut belum meregulasi hak masyarakat atas karbon. Namun, pemaknaan dapat dilakukan berbasis UU nasional. Di RDK, negara memiliki cadangan karbon hutan, namun mengakui bahwa unit reduksi emisi menjadi milik mereka yang berinvestasi dalam REDD+, termasuk masyarakat lokal. Hak tenurial Indonesia juga menentukan hak karbon. Hasilnya, masyarakat yang memegang izin perhutanan sosial bisa mendapatkan manfaat langsung dari REDD+ seperti pada kasus inisiatif Plan Vivo di Indonesia (Ditjen PPI 2016). Serupa dengan itu, hak karbon di Peru dapat dikaitkan dengan kepemilikan dan tenurial lahan (RRI 2020). Di bawah UU Kehutanan dan Satwa Liar serta UU Mekanisme Kompensasi Jasa Lingkungan (No. 30215), jasa lingkungan seperti simpanan karbon merupakan komponen inheren hak tenurial atas hutan, yang dimaksudkan bahwa siapapun pemegang hak tenurial atas lahan adalah sekaligus memegang hak karbon.

Persetujuan atas Dasar Informasi di Awal Tanpa Paksaan (7)

Peru memenuhi kriteria terkait persetujuan atas dasar informasi di awal tanpa paksaan (*padiatapa*), dengan UU Konsultasi Awal dan peraturan turunannya. Proses pemaknaan perlindungan nasional tidak melibatkan proses konsultasi

formal, namun sub-Komisi Teknis *Safeguard* memasukkan juga organisasi adat. Sayangnya, meski partisipasi dan pelibatan organisasi adat nasional yang berbasis di Lima digalakkan secara aktif, hal serupa tidak terjadi pada organisasi subnasional dan lokal (DAR 2019). Indonesia dan RDK secara parsial memenuhi kriteria ini. RDK memiliki sejumlah referensi *padiatapa* dalam Peraturan Menteri 2018 mengenai persetujuan investasi proyek REDD+, atau dalam UU Perlindungan dan Peningkatan Hak Masyarakat Adat Pigmi terbaru. Namun, UU terakhir ini hanya mensyaratkan izin awal IP dalam penetapan kawasan lindung di lahan mereka ketika berdampak secara langsung atau tak langsung pada cara hidup mereka. Di Indonesia, *padiatapa* telah diimplementasikan sebagai bagian dari standar sertifikasi, meski tidak ada kerangka hukum spesifik untuk *padiatapa*, serta komponen hukum disebut secara terpisah dalam regulasi yang berbeda.

Mekanisme Formal Pembagian Manfaat (8)

Terdapat perbedaan mekanisme pembagian manfaat di antara negara-negara tersebut. Indonesia memiliki mekanisme formal yang disusun untuk program Fasilitas Kemitraan Karbon Hutan (FCPF) di Provinsi Kalimantan Timur, dan Inisiatif Dana BioCarbon untuk Bentang Alam Hutan Berkelanjutan di Provinsi Jambi. Indonesia juga mendirikan Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH) untuk mengelola dana iklim, termasuk Perjanjian Pembayaran Reduksi Emisi (ERPA) dengan FCPF. RDK menyusun mekanisme penetapan distribusi pembagian manfaat yang diturunkan REDD+, dan mensyaratkan investor REDD+ untuk menyusun rencana pembagian manfaat dalam negosiasi dengan para pemangku kepentingan. Mekanisme ini tidak akan diterapkan sebelum dipublikasikan dalam surat kabar resmi. Terakhir, meski Peru belum melengkapi mekanisme pembagian manfaatnya, UU Kehutanan dan Satwa Liar menetapkan bahwa pemegang hak hutan berhak menerima manfaat yang diturunkan dari skema pembayaran jasa lingkungan. Namun masih perlu dilihat lagi tentang bagaimana hal ini akan dimasukkan ke dalam mekanisme formal.

Mekanisme Pengaduan Formal (9) dan MRV Masalah Sosial/Hak (10)

Indonesia telah mengimplementasikan mekanisme pengaduan dan ganti rugi untuk REDD+; Peru sudah selesai namun belum diuji coba; dan RDK belum secara formal memasukkannya ke dalam kerangka REDD+. Umpan balik mekanisme pengaduan formal dan ganti rugi pada REDD+ di Indonesia telah ditetapkan berdasar pada sistem nasional yang ada di tingkat desa, provinsi, dan nasional. Mekanisme ini menghubungkan komponen monitoring, pelaporan dan verifikasi (MRV) REDD+ melalui Sistem Informasi *Safeguard* Indonesia. RDK memasukkan mekanisme resolusi konflik dan perselisihan dalam kerangka nasional REDD+, selain juga beberapa inisiatif untuk menyelesaikan sengketa yang terpantau di awal inisiatif REDD+. Terakhir, Peru merancang mekanisme pengaduan sebagai bagian dari Modul Informasi

Safeguard; modul ini telah melalui proses partisipatoris dalam rangka mendapatkan umpan balik untuk peningkatan performanya.

Kesimpulan

Safeguard Cancun diperkenalkan sebagai mekanisme utama untuk mencegah dampak paling berbahaya bagi wilayah, mata pencaharian, dan kehidupan sosiokultural IP dan LC yang menjaga hutan tempat REDD+ diimplementasikan. Analisis kami menunjukkan bahwa meskipun merujuk pada perjanjian internasional mengenai hak IP dan LC dalam dokumen REDD+ pada tingkat UNFCCC, kemajuan nasional terpantau bervariasi tergantung pada dukungan dan penghargaan atas hak-hak tersebut; variasi terletak pada pemaknaan spesifik negara terhadap hak terkait.

Penelitian kami di RDK, Indonesia, dan Peru; mengungkapkan bahwa agar *safeguard* mencapai standar minimum 'tidak membahayakan', sejumlah reformasi perlu diselaraskan dengan prinsip REDD+ internasional.

Di Indonesia, hak atas lahan dan tenurial hutan bagi komunitas yang diakui sudah lengkap (mis: melalui skema program Perhutanan Sosial), namun kumpulan haknya terbagi berdasarkan perbedaan regulasi penerapan yang dilakukan secara bertahap. Meski terdapat kemajuan dalam penyusunan perangkat pendukung implementasi REDD+, termasuk lengkapnya SIS, masih perlu dilihat bagaimana kerangka hukum hak masyarakat akan diterjemahkan ke dalam praktik, dan bagaimana hal ini akan mengatasi tantangan politik serta kepentingan pembangunan dalam konteks pemanfaatan hutan dan lahan.

Di Peru, meski pengakuan legal IP didasarkan pada berbagai norma hukum internasional, Konsitusi, dan beragam peraturan khusus; masih terjadi pengabaian hak masyarakat pada beberapa konteks dan institusi. Hak lahan dan sumber daya Masyarakat Adat di Peru secara legal diakui meski hanya parsial, sehingga memperkuat kekhawatiran akibat tekanan eksternal yang kuat pada lahan kolektif mereka. SIS yang diluncurkan oleh Peru, masih membutuhkan sebuah peta jalan untuk mengintegrasikan kontribusi dan umpan balik Masyarakat Adat yang diharapkan akan membangun dan memantau sistem pembagian manfaat secara adil dan transparan.

Di RDK, langkah signifikan mengenai hak lahan diharapkan berjalan bersama upaya terbaru adopsi UU Perlindungan dan Peningkatan Hak Masyarakat Adat Pigmi, beserta proses reformasi lahan yang tengah berlangsung. Reformasi ini perlu dituntaskan, dan perlu disusun dalam Undang-Undang ketimbang dibiarkan sebagai regulasi yang rentan terhadap pergeseran kepentingan dan kebijakan. Implementasi dan pemantauan *safeguard* REDD+ harus melibatkan kaum perempuan dan laki-laki IP dan LC, mengakui dan menghormati hak-hak mereka, pengetahuan dan partisipasi mereka; sebagaimana dituliskan dalam NDC-RDK.

Tabel 2. Kesimpulan: Status hak IP dan LC di RDK, Indonesia, dan Peru (Dhedy Lonu dkk. 2022; Rodríguez dkk. 2022; Tamara dkk. 2022)

Kriteria	RDK	Indonesia	Peru
(1) Kelompok-kelompok yang secara historis kurang terwakili yang diakui oleh hukum	Tidak ada hukum formal yang mendukung gagasan 'Masyarakat Adat'; pada umumnya disebutkan sebagai kategori lain, mereka kerap diasimilasikan dengan komunitas lokal. Diharapkan ada kemajuan lewat UU Perlindungan dan Peningkatan Hak Masyarakat Adat Pigma baru-baru ini.	UUD 1945 mengakui dan menghormati hak ulayat dari masyarakat adat, masyarakat lokal dan masyarakat tradisional. Regulasi terbaru telah mendefinisikan masyarakat adat (mis: UU Lingkungan Hidup dan UU Kehutanan). Masyarakat Adat tidak diakui dalam konvensi internasional; semua orang Indonesia – kecuali etnis Cina – diakui sebagai penduduk asli.	Konstitusi 1993 melindungi keragaman etnis dan kultural, serta mengakui hak kepemilikan komunal atas lahan; kepemilikan pribadi petani dan masyarakat asli (masing-masing di Andes dan Amazon); otonomi dalam organisasi; dan yurisdiksi komunitas terhadap aktivitas yang dilakukan dalam teritorialnya. Ketentuan ini diimplementasikan oleh peraturan yang berbeda (mis: UU Konsultasi Awal).
(2) <i>Safeguard</i> Cancun /SIS	Memvalidasi SIS pada April 2022 untuk memperkuat eligibilitasnya pada pembayaran berbasis hasil. Namun ini masih perlu disebarluaskan kepada para pemangku kepentingan pada tingkat nasional dan kemudian diserahkan kepada UNFCCC.	SIS berisi tujuh prinsip, 17 kriteria, dan 32 indikator; yang bertujuan untuk memandu para pelaksana REDD+ dalam melakukan asesmen mandiri dan melaporkan implementasi <i>safeguard</i> mereka. SIS REDD+ telah diuji coba di Provinsi Jambi dan Kalimantan Timur.	SIS (dipresentasikan pada Desember 2021) memiliki tiga komponen inti: 1) sebuah portal perlindungan; 2) sebuah aplikasi MIS tempat pengguna bisa mendaftar untuk mengetahui bagaimana inisiatif REDD+ menghormati perlindungan; dan 3) sebuah mekanisme keluhan. Penyusunannya melewati proses konsultasi dengan para pemangku kepentingan, termasuk organisasi Masyarakat Adat.
(3) Isu gender/perempuan	Ratifikasi konvensi dan pakta internasional (CEDAW, dll.) telah mengadopsi standar umum untuk meningkatkan dan melindungi hak perempuan. Meski peraturan relevan terkait sumber daya alam tidak secara jelas atau spesifik mengistimewakan hak perempuan, Strategi Kerangka REDD+ Nasional mengharuskan integrasi dimensi gender di seluruh kebijakan, perencanaan, dan implementasi proyek REDD+.	UUD 1945 menegaskan bahwa seluruh warga negara memiliki status yang sama di depan hukum. Isu gender telah diurusutamakan dalam rencana pembangunan jangka panjang nasional 2005-2025. Pada 2010, pengkategorian anggaran responsif gender diujicobakan di tujuh kementerian. Pada 2011, Kementerian Kehutanan menerbitkan Peraturan Menteri P. 65/2011 mengenai Pedoman Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender yang kemudian diubah pada Peraturan Menteri P.31/2017 mengenai Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Lingkungan Hidup dan Kehutanan.	UU Kehutanan dan Satwa Liar menetapkan bahwa negara harus menjamin akses berkesetaraan atas sumber daya, peluang pembangunan, dan mekanisme pembagian manfaat; melalui pendekatan gender. Kementerian Lingkungan Hidup mengembangkan Rencana Aksi Gender dan Perubahan Iklim untuk menggabungkan pendekatan berbasis gender dengan perangkat kebijakan dan pengelolaan adaptasi serta mitigasi perubahan iklim. Gender merupakan tema lintas sektor dalam proses implementasi NDC dan proses nasional memaknai perlindungan, sehingga hal ini masih perlu diterjemahkan menjadi aksi nyata dan relevan.
(4) Hak-hak IP dan LC menurut hukum internasional	Menandatangani dan meratifikasi Perjanjian Hak Sipil dan Politis, UNDRIP, Perjanjian Hak Ekonomi, Sosial dan Kultural Internasional, Konvensi Biodiversitas Biologi dan Protokol Nagoya; seluruhnya adalah upaya untuk menjaga hak penentuan nasib sendiri serta peningkatan dan perlindungan minoritas, termasuk IP dan LC.	Indonesia telah menandatangani UNDRIP, namun belum meratifikasi Konvensi ILO No. 169 karena pemerintah menganggap definisi konvensi mengenai Masyarakat Adat tidak sesuai dengan konteks di Indonesia.	Penandatanganan ILO 169 (diratifikasi pada 1994), UNDRIP, Deklarasi Amerika mengenai Hak Masyarakat Adat OAS, dan Konvensi UNESCO mengenai Penggalakan dan Perlindungan Keragaman Ekspresi Kultural.
(5) Hak lahan dan sumber daya	Mengakui kepemilikan lahan kolektif sejalan dengan peraturan atau adat. Akan tetapi, karena kepemilikan lahan secara eksklusif adalah milik negara, komunitas dan individu hanya dapat menggunakan hak untuk menikmati, menggunakan, memanfaatkan, dan konsesi pada lahan negara. Kode Kehutanan dan dekrit terkait hutan kemasyarakatan memungkinkan masyarakat lokal untuk mendapatkan konsesi hutan dengan status kelangsungan yang terus-menerus. Masyarakat lokal bisa mendapatkan konsesi konservasi jika pemerintah mempercayakannya kepada mereka (secara total atau parsial) dalam pemanfaatan serta pengelolaan hutan dan sumber daya alam. Akan tetapi, tidak mudah mengimplementasikan konsesi tersebut mengingat pertimbangan masalah biaya, prosedur, dan kemampuan untuk mengelolanya.	Hutan adat, sebelumnya dikategorikan sebagai hutan negara, kini diakui sebagai milik masyarakat hukum adat secara kolektif. Masyarakat lokal dan adat dapat mengajukan izin perhutanan sosial. Agar memenuhi syarat, masyarakat adat tersebut harus memiliki pengakuan formal di tingkat subnasional mengenai eksistensinya sebagai masyarakat adat. Adanya perkembangan terkait pengakuan ini belum diseragamkan secara nasional.	Hak komunal atas lahan diakui, dengan hak yang tidak bisa dicabut dan terjamin dari penyitaan. Akan tetapi, hak komunal hanya dapat diberikan pada lahan yang diklasifikasikan cocok untuk pertanian atau peternakan, sementara Masyarakat Adat hanya dapat mengklaim hak mengambil manfaat atas lahan yang diklasifikasikan sebagai hutan. Proses akses kontrak tersebut sangat rumit dan banyak aturan, sehingga mendorong masyarakat untuk menebang kayu secara informal lalu terkena denda. Lebih jauh lagi, hak atas sumber daya di subtanah komunitas juga dikuasai negara.
(6) Hak-hak karbon masyarakat	Meskipun hak karbon masyarakat tidak secara legal digalakkan, dari sudut pandang norma lain dapat diartikan bahwa pemilik hak lahan bisa (setidaknya secara parsial) juga memiliki hak karbon.	Hak karbon dikuasai oleh negara, namun masyarakat dapat mengakses manfaat dari reduksi emisi karbon. Regulasi lebih jauh terkait partisipasi masyarakat masih akan dikenalkan.	Dari regulasi yang ada, dapat diartikan bahwa siapapun yang menguasai hak tenurial atas lahan – milik swasta atau komunal, atau konsesi kehutanan – bisa juga memiliki hak karbon. Akan tetapi, karena masyarakat hanya memiliki hak menikmati manfaat atas lahan hutan, mereka bisa dianggap sebagai penerima manfaat, tetapi tidak dapat memutuskan atau secara langsung menegosiasi pengaturan komersialisasi kredit karbon.
(7) Persetujuan atas dasar informasi di awal tanpa paksaan (padiatapa)	Hanya terdapat sedikit rujukan pada padiatapa dalam Keputusan Menteri 2018 mengenai homologasi investasi proyek REDD+, atau dalam Peraturan Perlindungan dan Peningkatan Hak Masyarakat Adat Pigma.	Tidak ada kerangka hukum bagi padiatapa dalam prinsip internasional. Akan tetapi, aspek berbeda dari padiatapa (mis: partisipasi, transparansi, atau akses informasi) dapat ditemukan dalam hukum hak asasi manusia serta sejumlah peraturan dan regulasi. Padiatapa telah diimplementasikan secara suka rela di Indonesia dengan mengikuti standar sertifikasi keberlanjutan.	Diundangkan di bawah Hukum Konsultasi Sebelumnya berikut peraturannya, mengikuti jejak Peru di bawah ILO C169.
(8) Mekanisme pembagian keuntungan formal	Terdapat sebuah Keputusan Menteri yang mengatur mekanisme penetapan distribusi di RDK terkait pembagian produk REDD+ dan mensyaratkan pemegang investasi REDD+ mencapai kesepakatan dengan pemangku kepentingan terkait ketika menyusun rencana pembagian manfaat. Namun hingga saat ini, surat kabar resmi di RDK belum mempublikasikan dekrit tersebut. Ditambah lagi, legislasi lingkungan yang relevan dan terkait dengan hal itu tengah dalam proses reformasi beberapa tahun ini.	Meski telah dirancang, namun belum beroperasi. Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH) didirikan pada 2019 untuk mengelola dana program lingkungan dan reduksi emisi. Dalam konteks ERPA dengan FPCP, manfaat-manfaat dialokasikan untuk memberi insentif kepada pemerintah dan penerima manfaat lain atas upaya reduksi emisi yang dilakukan. Selain itu juga memberi imbalan kepada masyarakat adat atas upaya mereka melindungi hutan sejak lama.	Meski diharapkan selesai pada 2019, mekanisme pembagian manfaat belum juga dipresentasikan. Di bawah UU Kehutanan dan Satwa Liar, pemegang hak hutan bisa menerima manfaat yang diturunkan dari skema pembayaran jasa lingkungan. Namun, masih perlu dipantau bagaimana hal ini akan dimasukkan ke dalam mekanisme pembagian manfaat formal REDD+.
(9) Mekanisme pengaduan formal	Terdapat mekanisme resolusi konflik dan sengketa dalam Strategi Kerangka REDD+ Nasional, namun tidak ada peraturan formal yang mencatatkannya. Keputusan Menteri yang menetapkan prosedur persetujuan untuk investasi REDD+ merinci mekanisme umpan balik dan himbauan, dengan definisi yang tercantum dalam lampiran manual keputusan. Perlu dicatat, sejumlah inisiatif penyelesaian sengketa dapat dipantau pada beberapa inisiatif awal REDD+.	Pelaporan keluhan disusun berdasarkan sistem penanganan pengaduan yang berlaku di tingkat desa, provinsi, dan nasional. Diterapkan mekanisme yang berbeda tergantung pada jenis pengaduan, yang dapat diterima oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta lembaga penegak hukum lainnya, juga pada lembaga desa dan provinsi. Kemudian, laporan keluhan akan ditautkan pada sistem informasi <i>safeguard</i> nasional (SIS).	The Mecanismo de Atención al Ciudadano (MAC-REDD+) dirancang sebagai bagian dari SIS Peru, dan telah melalui proses partisipatoris untuk menerima umpan balik bagi penyempurnaan performanya.
(10) Monitoring, pelaporan dan verifikasi masalah sosial/hak	Finalisasi SIS pada 2022, namun belum diuji coba.	Komponen pemantauan, pelaporan dan verifikasi REDD+ juga mencakup implementasi <i>safeguard</i> . Berdasar tujuan ini, pemerintah tengah mengembangkan perangkat penilai pelaksanaan <i>safeguard</i> . Akan tetapi, pelaporan <i>safeguard</i> tidak memerlukan terlalu banyak spesifikasi atau suatu asesmen kualitatif.	Mengingat belum lamanya peluncuran Modul Informasi <i>Safeguard</i> ini, jadi terlalu dini untuk menilai apakah terdapat persyaratan yang kuat untuk pengukuran, pemantauan dan verifikasi terkait perlindungan REDD+.

Temuan dalam selebaran komparatif dan publikasi kami ini mengkaji dukungan terhadap hak IP dan LC dalam standar sukarela untuk REDD+ (lihat Sarmiento Barletti dkk. 2021) yang menekankan perlunya pedoman lebih jelas dalam pemaknaan dan implementasi *safeguard* Cancun. Deklarasi mandiri kepatuhan terhadap *safeguard* oleh negara-negara REDD+ harus didukung oleh pemantau independen untuk menjamin bahwa *safeguard* bukan sekadar formalitas, tetapi lebih ke implementasi – setidaknya – untuk melindungi dan menghormati hak IP dan LC. Kemajuan ke arah ‘bertindak lebih baik’ memerlukan upaya lebih besar, dimulai dengan mempertimbangkan kembali proponent REDD+ sebagai penanggung jawab dan masyarakat sebagai pemegang hak, dengan kapasitas dan mekanisme untuk menjaga akuntabilitas. Melalui pengakuan peran kaum laki-laki dan perempuan IP dan LC sebagai penjaga bentang alam biodiversitas tinggi hutan, *safeguard* dengan ‘bertindak lebih baik’ dapat diwujudkan melalui dukungan pengakuan dan penghormatan atas hak mereka, termasuk penentuan nasib sendiri; yang akan menjadi transformatif dalam hal kesetaraan dan akan mendukung tujuan mitigasi perubahan iklim REDD+.

Diskusi lebih jauh pada level UNFCCC diperlukan untuk mendefinisikan apakah *safeguard* perlu mematuhi syarat minimum ‘tidak berbahaya’ – memperpanjang status quo dengan catatan buruk terkait hak IP dan LC – atau mendukung jalan transformatif ‘bertindak lebih baik’. Hal ini memerlukan penataan level tujuan secara lebih jelas dan transparan, serta menyediakan pedoman lebih detail dan persyaratan lebih ketat untuk memandu sebuah negara agar REDD+ bisa berjalan lebih baik. Sisi tuntutan pasar karbon harus mengakui peran mereka dalam mendukung jalan transformatif dengan menuntut tujuan serupa.

Kami akan terus memperbaiki analisis kami sebagai bagian dari pelibatan GCS REDD+ dengan *safeguard*, menyediakan rekomendasi berbasis bukti menuju REDD+ responsif hak yang memberi manfaat pada hutan beserta kaum laki-laki dan perempuan yang menjaganya.

Referensi

- Arwida S, Maharani CD, Basnett BS, Yang AL, Resosudarmo DP, Wong GY, Brockhaus M, Madhavan P. 2016. Gender in forestry and REDD+ in Indonesia. CIFOR Factsheet. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Dhedya Lonu M-B, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2022. Examining support for the rights of Indigenous Peoples and local communities in the context of REDD+ in the Democratic Republic of Congo. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Ditjen PPI (Directorate General of Climate Change Control). 2016. Mewujudkan 29% penurunan emisi karbon Indonesia melalui REDD+ komunitas. Diakses 16 Agustus 2022. <http://ditjenppi.menlhk.go.id/kcpi/index.php/aksi/redd/implementasi/305-mewujudkan-29-penurunan-emisi-karbon-indonesia-melalui-redd-komunitas-konsorsium-pendukung-sistem-hutan-kerakyatan>
- Guevara Gil A dan Cabanillas C. 2019. Mineralizing the right to prior consultation: From recognition to disregard of indigenous peasant rights in Peru. *Global Jurist* 20(1).
- Jodoin S. 2017. Forest preservation in a changing climate: REDD+ and Indigenous and community rights in Indonesia and Tanzania. Cambridge: Cambridge University Press.
- IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs). 2021. The Indigenous World 2021: Indonesia. Diakses 3 Januari 2022. <https://www.iwgia.org/en/indonesia/4224-iw-2021-indonesia.html>
- Liswanti N, Tamara A, Djoudi H. 2020. Climate finance and gender on the ground: Insights from mitigation and adaptation interventions in Indonesia. CIFOR Infobrief 306. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Lofts K, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2021. Lessons towards rights-responsive REDD+ safeguards from a literature review. CIFOR-ICRAF Working Paper. Bogor, Indonesia: CIFOR-ICRAF.
- Monterroso I, Cronkleton P, Pinedo D, Larson AM. 2017. Reclaiming collective rights. Land and forest tenure reforms in Peru (1960–2016). Working Paper 224, CIFOR, CGIAR.
- Nofyanza S, Moeliono M, Selviana V, Dwisatrio B, Liswanti N, Tamara A, Komalasari M. 2020. Revisiting the REDD+ experience in Indonesia: Lessons from national, subnational and local implementation. CIFOR Infobrief 314. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Rights and Resources Initiative. 2021. Status of legal recognition of Indigenous Peoples’, local communities’ and Afro-descendant Peoples’ rights to carbon stored in tropical lands and forests. Technical Report. Diakses 13 Desember 2021. <https://rightsandresources.org/publication/carbon-rights-technical-report/>
- Rodríguez S, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2022. Examining support for the rights of Indigenous Peoples in the context of REDD+ in Peru. Bogor, Indonesia: CIFOR-ICRAF.
- Sarmiento Barletti JP dan Larson AM. 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.
- Sarmiento Barletti JP, Larson AM, Lofts K, Frechette A. 2021. Safeguards at a glance: Supporting the rights of Indigenous Peoples and local communities in REDD+ and other forest-based initiatives. Bogor, Indonesia: CIFOR-ICRAF.
- Savaresi A. 2013. REDD+ and human rights: Addressing synergies between international regimes. *Ecology and Society* 18(3).
- Simamarta R dan Sasmita T. 2021. Self-determined land rights in Indonesia: A review on various tenure recognition options. Diakses 3 Januari 2022. https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Tenure%20options%20-%20Final%20Report_English.pdf
- Siscawati M. 2020. Gender and forest tenure reform in Indonesia. CIFOR Working Paper 258. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Tamara AR, Liswanti N, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2022. Examining support for the rights of Indigenous Peoples and local communities in the context of REDD+ in Indonesia. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2021. Gender responsive climate budgeting in Indonesia. Diakses 3 Januari 2022. <https://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/library/others/12292021.html>
- Vásquez R, Pérez R, Olivera I, Zúñiga C, Villena D. 2019. Independent assessment of Peru’s readiness package. Executive Summary. Climate Change and Forest Program, DAR.
- Wallbott L. 2014. Indigenous Peoples in UN REDD+ negotiations: ‘Importing power’ and lobbying for rights through discursive interplay management. *Ecology and Society* 19(1).



cifor-icraf.org

Serial standar *safeguard* sosial #6

Lihat seluruh serial di sini:

<https://www.cifor-icraf.org/research/topic/multi-stakeholder-platforms/>

Terjemahan dari <https://www.cifor-icraf.org/knowledge/publication/8849/>

Foto oleh: Juan Carlos Huayllapuma/CIFOR

CIFOR-ICRAF

Pusat Penelitian Kehutanan Internasional dan World Agroforestry (CIFOR-ICRAF) memanfaatkan sumber daya pepohonan, hutan, dan bentang alam agroforestri untuk menghadapi tantangan terberat dunia saat ini – berkurangnya keanekaragaman hayati, perubahan iklim, ketahanan pangan, kesejahteraan, dan ketidaksetaraan. CIFOR dan ICRAF merupakan bagian dari Pusat Penelitian CGIAR.

