

Menganalisis REDD+

Sejumlah tantangan dan pilihan

Disunting oleh

Arild Angelsen

Disunting bersama oleh

Maria Brockhaus
William D. Sunderlin
Louis V. Verchot

Asisten redaksi

Therese Dokken

© 2013 Center for International Forestry Research.
Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Dicetak di Indonesia
ISBN: 978-602-1504-01-7

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. dan Verchot, L.V. (ed.) 2013 Menganalisis REDD+:
Sejumlah tantangan dan pilihan. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Terjemahan dari: Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012
Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Penyumbang foto:

Sampul © Cyril Ruoso/Minden Pictures

Bagian: 1. Habtemariam Kassa, 2. Manuel Boissière, 3. Douglas Sheil

Bab: 1 dan 10. Yayan Indriatmoko, 2. Neil Palmer/CIAT, 3. dan 12. Yves Laumonier,

4. Brian Belcher, 5. Tony Cunningham, 6. dan 16. Agung Prasetyo, 7. Michael Padmanaba,

8. Anne M. Larson, 9. Amy Duchelle, 11. Meyrisia Lidwina, 13. Jolien Schure, 14. César Sabogal,

15. Ryan Woo, 17. Edith Abilogo, 18. Ramadian Bachtiar

Desain oleh Tim Multimedia CIFOR
Kelompok pelayanan informasi

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org
ForestsClimateChange.org

Pandangan yang diungkapkan dalam buku ini berasal dari penulis dan bukan merupakan
pandangan CIFOR, para penyunting, lembaga asal penulis atau penyandang dana maupun para
peninjau buku.

Center for International Forestry Research

CIFOR memajukan kesejahteraan manusia, konservasi lingkungan dan kesetaraan melalui
penelitian yang berorientasi pada kebijakan dan praktik kehutanan di negara berkembang.
CIFOR merupakan salah satu Pusat Penelitian Konsorsium CGIAR. CIFOR berkantor pusat di Bogor,
Indonesia dengan kantor wilayah di Asia, Afrika dan Amerika Selatan.



Penguasaan lahan dalam REDD+ Pembelajaran dari lapangan

Anne M. Larson, Maria Brockhaus dan William D. Sunderlin

- Di tingkat nasional, berbagai upaya untuk mengatasi masalah penguasaan lahan dan karbon sangat terbatas, walaupun REDD+ telah menarik perhatian internasional yang belum pernah terjadi sebelumnya mengenai penguasaan lahan dan hak-hak lainnya bagi masyarakat yang hidup di hutan.
- Intervensi tingkat proyek untuk menangani penguasaan lahan menghadapi kendala berat jika tidak didukung di tingkat nasional; sedangkan lembaga nasional pencatatan lahan sering tidak memadai untuk menangani masalah mendasar mengenai hak penguasaan lahan menurut adat secara efektif.
- Para perumus kebijakan REDD+ dapat melangkah maju ke berbagai pendekatan tingkat makro dengan menangani akar penyebab deforestasi, sambil melanjutkan untuk mencapai solusi atas berbagai masalah penguasaan lahan yang spesifik; namun keduanya kemungkinan akan menghadapi perlawanan.

9.1 Berbagai tantangan reformasi penguasaan lahan hutan

Di banyak negara, reformasi penguasaan lahan berjalan bergandengan dengan REDD+. Proses reformasi penguasaan lahan mendukung implementasi

REDD+; pada saat yang sama REDD+ dapat memberikan insentif untuk mendorong kemajuan reformasi penguasaan lahan. Namun kedua proses ini menghadapi kendala yang penting. Berbagai tantangan reformasi penguasaan lahan hutan telah dibahas secara luas dalam kepustakaan. Sunderlin (2011) secara singkat menelusuri sejarah kontrol lokal dan hak-hak adat, melalui masa penindasan hak asasi dan perampasan hutan, terutama masa kolonialisme, sampai ‘transisi global penguasaan lahan hutan’ saat ini. Banyak pemerintah yang telah mulai mengakui – sampai taraf tertentu – klaim masyarakat. Bentuk dan taraf pengakuan hak adat sangat bervariasi, dalam beberapa kasus terkait sertifikasi wilayah adat yang luas; pada kasus lain, tanah hibah untuk hutan-hutan kemasyarakatan skala kecil. Sementara dalam reformasi yang setengah hati masyarakat tertentu menerima hak pemanfaatan sementara yang baru, yang merupakan perbaikan dari kondisi di masa lalu tetapi jauh dari reformasi substansial (Larson dkk. 2010).

Walaupun pemulihan dan formalisasi hak adat telah mendapat perhatian internasional yang substansial, pergeseran ini tidak terlihat di semua negara. Bahkan di mana kebijakan telah diimplementasikan, mereka sering menghadapi masalah dan menghadapi perlawanan (Larson 2011); dan beberapa negara yang telah membuat langkah penting dalam mengakui hak hutan kemasyarakatan telah mencoba untuk memutar kembali kebijakan-kebijakan ini belakangan ini (RRI 2012).

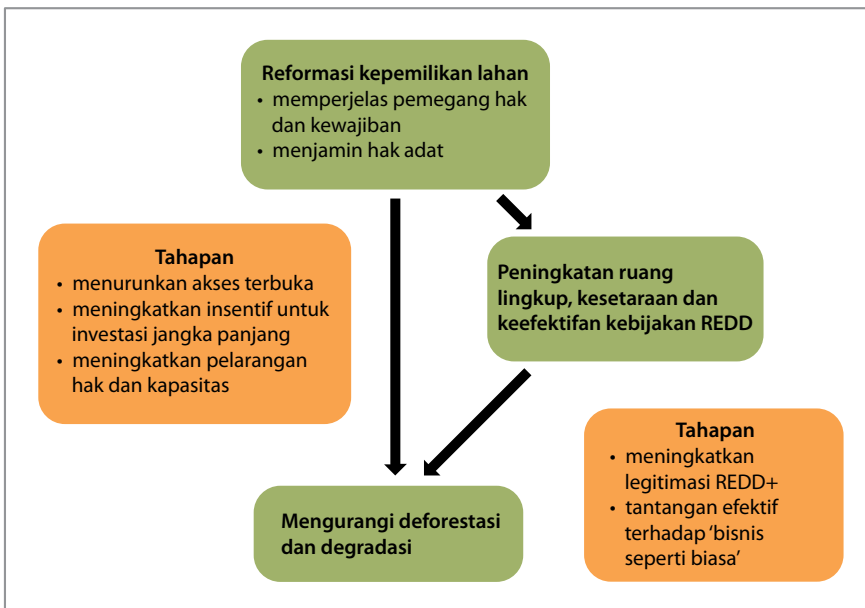
Reformasi penguasaan lahan memerlukan waktu dan sumberdaya, baik untuk proses politik dalam negosiasi kompromi dan pengesahan berbagai peraturan baru untuk aspek-aspek teknis, seperti mereformasi kadaster, dan melakukan demarkasi dan sertifikasi lahan. Larson (2011) mengidentifikasi tiga jenis hambatan reformasi penguasaan lahan yang mendukung masyarakat adat dan kelompok masyarakat lainnya yang tinggal di hutan-hutan, terutama terkait dengan kerangka 4I yang diperkenalkan dalam Bab 2: keterbatasan kapasitas teknis, sumberdaya manusia dan ekonomi untuk melaksanakan demarkasi dan sertifikasi yang akurat dan efektif (Informasi); kepentingan politik dan ekonomi para pelaku yang bersaing untuk lahan dan sumberdaya hutan, termasuk beberapa pelaku negara (Kepentingan), dan hambatan ideologi, seperti oposisi terhadap, atau kekhawatiran tentang gagasan bahwa masyarakat yang bernaung di hutan dapat menjadi penjaga hutan yang efektif (Gagasan). Hambatan ini berakar dalam struktur kelembagaan nasional (Kelembagaan).

Terlepas dari berbagai kendala tersebut, penguasaan lahan hutan dalam REDD+ telah semakin banyak mendapat perhatian yang belum pernah terjadi sebelumnya. Tekanan “bisnis seperti biasa” untuk membuka hutan bertentangan langsung dengan kesadaran bahwa hutan-hutan yang masih tegak sangat penting untuk mitigasi perubahan iklim (Sunderlin dan Atmadja 2009). Kasus-kasus yang dibahas dalam bab ini menunjukkan lompatan besar, maupun langkah-langkah kecil yang lebih umum untuk

melangkah maju ke arah pengakuan hak penguasaan lahan hutan. Pada umumnya masih banyak perubahan yang harus dilakukan.

Bab ini menelaah pengalaman selama ini dalam mengatasi berbagai tantangan penguasaan lahan di tingkat nasional dan proyek dan mempertimbangkan langkah maju bagi penguasaan lahan dan REDD+. Apa masalah utama penguasaan lahan yang dihadapi masing-masing negara dan sampai sejauh mana masalah ini diakui dan ditangani pada tingkat nasional? Bagaimana intervensi proyek REDD+ menyelesaikan masalah penguasaan lahan, dan apa saja hambatan untuk melakukannya? Penelitian sebelumnya tentang reformasi penguasaan lahan hutan menunjukkan bahwa bahkan jika hak-hak masyarakat lokal diakui oleh hukum, kemampuan untuk menggunakan hak-hak ini sering tertantang oleh persaingan pelaku dan kepentingan. Menghadapi berbagai kesulitan ini, bagaimana REDD+ dapat melangkah maju ke ranah kebijakan dan intervensi yang menyelesaikan masalah hutan maupun masyarakat lokal?

Hasil penelitian yang disajikan di sini berasal dari Studi Komparatif Global CIFOR (*Global Comparative Study/GCS*) tentang REDD+, khususnya di enam negara yang dikaji pada tingkat nasional dan proyek (lihat Lampiran untuk penjelasan lengkap tentang metode penelitian). Negara-negara ini adalah: Brasil, Kamerun, Indonesia, Tanzania dan Vietnam; data skala nasional tersedia untuk Peru, tapi informasi tingkat proyek masih sangat dini.



Gambar 9.1 Tahapan reformasi kepemilikan lahan untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan

9.2 Mengapa penguasaan lahan penting bagi REDD+

Hak penguasaan yang jelas dan aman atas lahan, hutan dan karbon telah diketahui sebagai elemen penting bagi keberhasilan strategi REDD+ (lihat Gambar 9.1). Di satu sisi, memperjelas dan memperkuat penguasaan lahan dengan sendirinya dapat memberikan kontribusi bagi penurunan deforestasi dan degradasi lahan. Banyak peneliti menemukan bahwa ketidakpastian penguasaan lahan umumnya mendorong pembukaan hutan, membuka dinamika akses dan penjarahan lahan. Karena itu persoalan ini telah banyak diperdebatkan, bahwa hak penguasaan lahan yang aman lebih cenderung mengarah pada konservasi hutan dan investasi hutan jangka panjang. Misalnya, petani sering membuka hutan untuk menegakkan hak asasi – kadang-kadang sesuai dengan tuntutan hukum, tetapi juga untuk klaim hukum adat. Di mana hak-hak jangka panjang tidak aman, risiko untuk berinvestasi bagi produk yang lambat tumbuh seperti kayu terlalu tinggi; dan penetapan tata batas yang jelas dengan hak dan kemampuan untuk melarang orang luar mengurangi klaim yang saling bertentangan atau tumpang tindih. Namun dalam beberapa kasus, ketidakpastian telah dikaitkan dengan konservasi (karena takut kehilangan investasi) dan melindungi hak sama sekali tidak menjamin bahwa pemilik lahan tidak akan membuka hutan untuk alternatif yang lebih menguntungkan (Angelsen 2007). Meskipun demikian, penguasaan lahan yang terjamin umumnya membuat hutan lebih baik dibandingkan penguasaan lahan yang tidak terjamin. Namun kondisi keterjaminan ini saja tidak cukup untuk menjamin pengelolaan hutan yang lebih baik.

Karena itu, memperjelas penguasaan lahan, dan menjamin hak masyarakat berbasis hutan, juga meningkatkan kelangsungan kebijakan REDD+ dan menjamin kesetaraan, keefektifan dan efisiensi. Kebijakan spesifik yang mendukung REDD+ termasuk mengurangi rente dari kegiatan pertanian, meningkatkan rente hutan, dan menciptakan atau mengatur kawasan lindung, serta kebijakan lintas sektoral seperti desentralisasi atau reformasi tata kelola (Angelsen 2009b; Angelsen 2010b). Tidak setiap kebijakan harus melibatkan perhatian kepada penguasaan lahan. Misalnya, menciptakan peluang di luar lahan pertanian (*off-farm*) dan mendukung intensifikasi pertanian di lokasi-lokasi penting, sementara meninggalkan pembangunan jalan baru di kawasan hutan dapat memperlambat kolonisasi hutan dan bahkan merangsang migrasi keluar dari hutan. Hal ini mungkin menjadi penting bagi hutan jika migrasi dari produsen kecil dan menengah merupakan penyebab utama deforestasi dan degradasi lahan.

Menangani penguasaan lahan dapat secara substansial meningkatkan pilihan yang tersedia. Pilihan-pilihan ini termasuk kebijakan lain untuk mengurangi rente pertanian, seperti membangun jalan-jalan di hutan dengan peraturan yang ketat, atau kebijakan untuk meningkatkan rente hutan, seperti harga yang lebih baik bagi produk hutan, pengelolaan hutan kemasyarakatan atau

pembayaran bagi skema jasa lingkungan. Berbagai peraturan kawasan lindung membutuhkan kejelasan dan penegakan hukum terkait dengan tata batas.

Pengabaikan persoalan penguasaan lahan membatasi lingkup dan potensi REDD+, menempatkan masyarakat berbasis hutan pada kondisi berisiko dan dapat menimbulkan pertentangan sehingga akan menjamin kegagalan (Larson dan Petkova 2011). Potensi risiko penyerobotan lahan oleh orang luar dan hilangnya hak pemanfaat lokal atas hutan dan lahan hutan adalah salah satu (meskipun bukan satu-satunya) alasan utama banyak masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya secara terbuka mengancam akan menentang REDD+, yang mengundang perhatian internasional yang substansial terhadap masalah ini di bawah slogan “*Tanpa* hak, Tidak ada REDD” (Tauli-Corpuz dkk. 2009; Kotak 9.1). Implikasi dari penguasaan lahan bagi REDD+ dapat diringkas sebagai berikut (lihat juga Sunderlin dkk. 2011):

Keefektifan

- Intisari REDD+ adalah untuk menghargai mereka yang memelihara atau meningkatkan penyerapan karbon dari hutan dan memberikan kompensasi kepada mereka untuk kesempatan yang hilang, yang dapat mencakup pembayaran langsung kepada pemilik lahan, yang akan memerlukan kejelasan pemegang hak atas lahan yang berhak untuk melarang pihak lain memegang hak yang sama (lihat Börner dkk. 2010).
- Pemegang hak atas karbon hutan harus bertanggung jawab jika mereka gagal memenuhi kewajiban mereka – bagian ‘bersyarat’ dari sejumlah insentif bersyarat.

Efisiensi

- Hak penguasaan lahan yang jelas mengurangi biaya transaksi, seperti waktu dan dana yang dibutuhkan untuk penyelesaian konflik.
- Hak penguasaan lahan yang terjamin meningkatkan pilihan kebijakan yang tersedia, sehingga memungkinkan pemerintah dan pemrakarsa proyek untuk memilih strategi implementasi yang lebih efektif biayanya.

Kesetaraan

- Ketika penguasaan lahan tidak jelas atau tidak diformalkan, masyarakat hutan dapat tersingkirkan dari hutan dan/atau menikmati berbagai manfaat REDD+. Khususnya, jika REDD+ meningkatkan nilai hutan yang masih tegak, hal ini dapat menyebabkan serbuan terhadap sumberdaya yang menempatkan hak warga saat ini menghadapi risiko.
- Tidak terelakkan bahwa REDD+ akan melarang pemanfaatan sumberdaya hutan tertentu. Karena itu harus dilakukan proses dan kompensasi yang tepat, dan tanpa meningkatkan penderitaan masyarakat hutan yang miskin.

Kotak 9.1 Papua Nugini: Hak adat *versus* koboi karbon

Andrea Babon dan Daniel McIntyre

Papua Nugini adalah unik di antara negara-negara REDD+ karena sekitar 97% dari luas daratannya, dan hampir semua hutannya, dimiliki oleh pemilik tanah adat dan diatur oleh adat, bukan oleh negara. Penguasaan tanah adat ini tertera dalam konstitusi, dan pemilik tanah adat harus dimintai pendapat dan memberikan persetujuan mereka untuk setiap kegiatan pembangunan di lahan mereka. Tentunya pemilik lahan dapat memveto setiap kegiatan yang tidak mereka setuju. Dalam hal hak masyarakat adat, pemilik tanah adat memiliki hak akses, pemanfaatan, pengelolaan, dan pelarangan pihak luar. Namun, tanah adat tidak dapat 'dijual'.

Hak penguasaan lahan yang *de jure* kelihatannya kuat di Papua Nugini membuat negara ini menjadi sebuah studi kasus yang menarik untuk REDD+. Dalam banyak hal, pemilik lahan di Papua Nugini berada dalam posisi yang sangat kuat, sebagai pemilik sumberdaya, untuk berpartisipasi dalam REDD+ dengan kemauan mereka sendiri. Namun, dalam praktiknya, pemilik lahan banyak yang tidak menyadari hak mereka – sehingga mereka mudah dieksploitasi. Hal ini terlihat paling jelas dalam hal pemberian dan pembaruan konsesi penebangan, dan yang semakin banyak baru-baru ini dalam hal pemberian *Special Agriculture dan Business Leases* (SABs) di wilayah lahan yang sangat luas. REDD+ ini terbukti tidak berbeda.

Pada tahun 2008-2009, laporan media mulai meliput pemilik lahan menandatangani hak atas karbon kepada para 'koboi karbon' – agen lokal yang jahat yang sering bekerja untuk pemrakarsa proyek karbon asing – yang sebenarnya tidak memiliki kesadartahuan tentang apa yang mereka lakukan dan tidak ada kerangka hukum di dalamnya untuk melakukannya. Pada satu tahap, salah satu 'koboi karbon' yang paling terkenal mengklaim telah menegosiasikan sekitar 90 penawaran karbon yang berbeda dengan pemilik lahan, meskipun tidak ada strategi REDD+ tingkat nasional.

Pemerintah Papua Nugini mencoba untuk mengontrol 'serbuan karbon' dengan mewajibkan setiap kelompok yang tertarik dengan perdagangan karbon memiliki kewenangan tertulis untuk beroperasi di negara dan harus terdaftar pada Kantor Perubahan Iklim. Pemerintah juga mendesak para pemilik lahan untuk tidak menandatangani transaksi karbon apapun dengan pemrakarsa proyek luar sampai ada kerangka kebijakan dan hukum diberlakukan, dan tidak akan ada jalur hukum bagi pemilik lahan yang melakukannya.

Kebingungan dan skandal seputar 'koboi karbon' menyoroti kebutuhan untuk meningkatkan kesadartahuan secara umum dan informasi tentang REDD+ bagi pemilik lahan. Sebagai tanggapan, pemerintah dan LSM telah mengadakan sejumlah pertemuan konsultasi tingkat provinsi dan

penyebaran informasi melalui berbagai media. Namun, sangat sulit untuk membuat informasi tersebut menjangkau masyarakat terpencil yang sering menjadi sasaran pemrakarsa proyek karbon.

Sorotan negatif dari media internasional, ditambah tekanan dari LSM dan para donor, tampaknya telah menarik perhatian besar kepada tantangan untuk mencapai REDD+ yang efektif, efisien dan setara dalam konteks penguasaan lahan tanah adat. Sang 'koboi karbon' sebagian besar telah menghilang dari lanskap REDD+ di Papua Nugini, dan kontrak yang mereka tandatangani umumnya dipandang tidak sah. Namun, para pemangku kepentingan terus bergulat dengan cara terbaik untuk melibatkan pemilik lahan dalam desain dan implementasi kebijakan REDD+; bebas aman, sebelum dan sesudah persetujuan; dan memastikan pemilik lahan menerima manfaat yang berarti. Bekerja di tengah semua masalah ini akan memakan waktu jika ingin dilakukan secara efektif – sesuatu yang gagal dimengerti oleh para 'koboi karbon'.

9.3 REDD+ dan penguasaan lahan: Bukti dari lapangan

Di lima dari enam negara yang diteliti, hutan utamanya merupakan milik publik dan secara resmi dikelola oleh negara (Tabel 9.1). Brasil merupakan pengecualian, karena 73% hutannya dimiliki oleh perorangan, perusahaan, masyarakat dan masyarakat adat pada tahun 2008. Data resmi menunjukkan hampir 200 juta hektar hutan berpindah tangan dari publik ke tangan swasta antara 2002 dan 2008 (Sunderlin dkk. 2008). Luas lahan yang dimiliki perorangan di negara-negara lainnya jauh lebih kecil. Di lima dari enam negara, sebagian dari lahan hutan publik telah dialokasikan untuk dimanfaatkan sementara oleh masyarakat dan masyarakat adat, dan juga oleh pihak perorangan di Brasil.

9.3.1 Berbagai masalah dan kebijakan tingkat nasional

Penelitian di tingkat nasional mengidentifikasi masalah serius yang terkait penguasaan lahan di semua negara yang diteliti (Tabel 9.2). Masalah yang umum di antaranya adalah tumpang tindih penguasaan atau klaim, penyerobotan lahan dan perebutan oleh elite, dan pencatatan pertanahan yang ketinggalan jaman atau tidak dilakukan. Secara khusus, di Kamerun, Indonesia, Tanzania, Vietnam, dan dalam beberapa hal di Peru, terdapat perbedaan besar antara pandangan masyarakat lokal mengenai hak adat mereka dengan perspektif negara mengenai hak formal mereka. Banyak masalah yang dihadapi orang dan masyarakat yang tinggal di dekat hutan timbul dari rasa ketidakpastian yang disebabkan oleh sifat penguasaan lahan hutan oleh publik.

Tabel 9.1 Distribusi kepemilikan lahan hutan (data tahun 2008, dalam jutaan hektar)

Negara	Umum (jutaan ha, %)		Swasta (jutaan ha, %)	
	Dikelola oleh pemerintah	Ditetapkan untuk digunakan oleh masyarakat dan masyarakat adat	Dimiliki oleh masyarakat dan masyarakat adat	Dimiliki oleh perorangan dan perusahaan
Brasil*	88,6 (21%)	25,6 (6%)	109,1 (26%)	198,0 (47%)
Peru	42,3 (67%)	2,9 (5%)	12,6 (20%)	5,3 (8%)
Kamerun	20,1 (95%)	1,1 (5%)	0,0 (0%)	0,0 (0%)
Tanzania	31,8 (89%)	1,6 (4%)	2,1 (6%)	0,1 (0%)
Indonesia	121,9 (98%)	0,2 (0%)	0,0 (0%)	1,7 (1%)
Vietnam	9,7 (73%)	0,0 (0%)	3,5 (26%)	0,1 (0%)

Sumber: Sunderlin dkk. 2008, kecuali untuk Vietnam (Dahal dkk. 2011)

* Sumber-sumber lain menemukan bahwa 24% dari Amazon Brasil adalah lahan publik yang tidak terklasifikasikan dan 13% terdiri dari proyek lahan pemukiman bagi pemilik lahan perorangan (Börner dkk. 2010).

Meskipun kepentingan penguasaan lahan hutan sudah nyata, penelitian sejauh ini menunjukkan bahwa hanya ada sedikit alasan untuk mempercayai strategi REDD+ akan membawa perubahan yang penting dari kondisi sekarang. Analisis yang didasarkan pada penggunaan analisis profil di negara yang dibahas di sini menunjukkan beberapa inisiatif penguasaan lahan baru yang penting dalam kaitannya dengan berbagai masalah yang diidentifikasi. Walaupun 90% dari Persiapan Proposal REDD+ (RPPs) dan Program Nasional dari UNREDD menyorot ketidakpastian penguasaan lahan sebagai keprihatinan (White dan Hatcher 2012), dan walaupun penguasaan lahan adalah topik yang populer selama wawancara dengan para pemangku kepentingan yang dilakukan untuk profil negara, perdebatannya masih pada tingkat retorika (lihat juga Williams dkk. 2011). Ukuran kebijakan yang tercantum dalam Tabel 9.2 paling sering merujuk pada kebijakan yang sudah ada di suatu negara dan tidak cukup untuk memecahkan masalah, atau dalam beberapa kasus adalah sumber masalah penguasaan lahan lainnya. Sebagai contoh, alokasi lahan yang ada dan inisiatif pencatatan lahan kadang menimbulkan ketidakpastian karena keterbatasan kapasitas teknis dan sumberdaya keuangan, peraturan dan prosedur yang tidak konsisten, dan kegagalan untuk 'mencocokkan' kebijakan dengan realitas di lapangan.

Di antara berbagai kasus, Brasil jelas merupakan pengecualian. Pemerintah Brasil meluncurkan program regularisasi lahan yang penting (alokasi dan pencatatan) yang mengaitkan reformasi penguasaan lahan dan pemenuhan kewajiban lingkungan di Amazon. Program ini juga mengakui dan memetakan

Tabel 9.2 Masalah dan inisiatif kepemilikan lahan tingkat nasional dan proyek

Negara	Masalah kepemilikan lahan nasional	Kebijakan nasional	Masalah tingkat proyek	Inisiatif tingkat proyek
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Hak kepemilikan lahan tidak jelas, tumpang tindih hak, wilayah yang luas diklaim oleh penghuni liar (lahan publik yang tidak terklasifikasi) Tekanan bagi wilayah adat meskipun batas-batas dan hak sudah jelas Banyak ketidakselarasan dalam penafsiran hukum, kegagalan untuk menerapkan peraturan Kurangnya pendanaan dan staf yang memadai untuk regularisasi lahan, kemajuan yang sangat lambat 	<ul style="list-style-type: none"> National Institute for Colonisation dan Agrarian Reform (INCRA) telah melakukan tiga revisi utama dari pencatatan lahan, pada tahun 1999, 2001 dan 2004 Proses formal pengakuan tanah adat Program Hukum Terra (2009) menghubungkan regularisasi Amazon untuk kepatuhan lingkungan 	<ul style="list-style-type: none"> Kesulitan melakukan regularisasi (daerah yang luas, revisi klaim masa lalu) Konsentrasi tanah Rencana kepemilikan lahan dan tataguna lahan diperlukan untuk peraturan lingkungan Batas-batas tanah adat tidak selalu dihormati dalam regularisasi Ketidakpastian dan konflik yang berlangsung karena sejarah konflik lahan Penghapusan koloni dari wilayah adat 	<ul style="list-style-type: none"> Dukungan teknis, keuangan dan lainnya untuk sertifikasi Dukungan untuk perencanaan pemanfaatan lahan Kegiatan regularisasi proyek kepemilikan lahan sejalan dengan kebijakan nasional dan bekerja sama dengan lembaga-lembaga federal dan negara
Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> Hukum yang kontradiktif terkait hak atas lahan dan hutan, kegagalan untuk mengakui hak masyarakat adat atas hutan Pembatasan pada hak adat pemanfaatan lahan dalam mendukung pemanfaatan bisnis hutan Tidak adanya prosedur dan aturan untuk mendaftar hutan masyarakat Peta yang tidak akurat Konflik klaim, sengketa perbatasan dan perambahan hutan 	<ul style="list-style-type: none"> Ketua panel REDD+ telah mengusulkan melepaskan lahan desa dan adat dari hutan negara Usulan proyek untuk menyatukan semua peta lahan/hutan nasional 	<ul style="list-style-type: none"> Konflik dengan kepentingan kelapa sawit Potensi konflik dengan pemegang HPH Kegagalan untuk mengakui klaim masyarakat adat Konflik klaim 	<ul style="list-style-type: none"> Negosiasi dengan pemerintah di semua tingkatan Berbagai mekanisme untuk menyediakan masyarakat desa dengan kepemilikan lahan yang jelas Negosiasi dengan pemegang konsesi hutan Perencanaan pemanfaatan lahan

Tabel 9.2 Lanjutan

Negara	Masalah kepemilikan lahan nasional	Kebijakan nasional	Masalah tingkat proyek	Inisiatif tingkat proyek
Vietnam	<ul style="list-style-type: none"> • Kesenjangan antara hukum nasional dan adat, kepemilikan lahan adat tidak diakui • Tumpang tindih antara klaim lahan adat dan koloni • Kurangnya sumber daya manusia dan keuangan untuk alokasi lahan hutan (FLA) • Masalah teknologi yang mengarah pada peta yang tidak akurat • Ketidakadilan dalam alokasi hutan; pencaplokan tanah • Keterbatasan pemahaman para pemanfaat hutan tentang hak dan tanggung jawab terkait dengan FLA 	<ul style="list-style-type: none"> • Proses Alokasi Lahan Hutan (FLA) (sejak tahun 1983) untuk mengalokasikan pemanfaat lahan hingga 30 ha lahan hutan dalam hutan produksi dan lindung sampai 50 tahun • Undang-Undang Pertanahan 2003 • Inventarisasi Hutan Nasional masa mendatang 	<ul style="list-style-type: none"> • Konflik antar pengelolaan hutan oleh masyarakat versus rumah tangga • Perbedaan yang perlu diperhatikan antara persepsi masyarakat lokal/hak adat dan persepsi pemerintah • Ketidakjelasan batas-batas lahan • Hak atas lahan yang ambigu dan kurangnya pemahaman tentang arti kepemilikan lahan Buku Merah • Rusaknya gaya hidup tradisional yang memengaruhi pengaturan kepemilikan lahan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembentukan kelompok kerja teknis terkait isu-isu lahan pada tingkat provinsi dan kabupaten • Pendanaan lokal dalam pengelolaan hutan partisipatif membahas bagaimana mendistribusikan pembayaran • Menjajaki mekanisme untuk menguji bagaimana mengintegrasikan kepemilikan lahan dan karbon • Kontribusi terhadap perencanaan pemanfaatan lahan pada tingkat masyarakat dan kabupaten
Tanzania	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah menafsirkan kategori lahan formal sedemikian rupa sehingga memiliki banyak lahan desa • Konflik antara petani dan peternak • Konflik atas pengurusan peternak untuk tujuan lingkungan • Rezim perebutan dan tumpang tindih kepemilikan lahan dan risiko perebutan oleh elite 	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-Undang Tanah Desa (1999) mengakui kepemilikan lahan adat baik lahan itu terdaftar atau tidak • Draft strategi REDD+ nasional mengklasifikasikan lahan desa sebagai tanah negara ('lahan umum') jika tidak terdaftar 	<ul style="list-style-type: none"> • Hak atas karbon tidak diperhatikan di tingkat nasional • Lahan desa diklasifikasikan sebagai lahan secara umum, kurangnya sertifikat tanah • Perselisihan perbatasan antar desa • Hak perorangan yang tidak jelas atau tidak terjamin • Pendek atau tidak jelasnya kerangka waktu untuk hak pengelolaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Klarifikasi perbatasan • Dalam proses mendapatkan sertifikat lahan desa • Mencari untuk memodifikasi model Pengelolaan Hutan Masyarakat (CFM) dari 5 sampai 20 tahun • (Sedikit perhatian terhadap klaim perorangan)

Negara	Masalah kepemilikan lahan nasional	Kebijakan nasional	Masalah tingkat proyek	Inisiatif tingkat proyek
Kamerun	<ul style="list-style-type: none"> • Konflik antara hukum adat dan formal; hukum formal membatasi hak masyarakat lokal untuk menggunakan haknya • Hutan kemasyarakatan merupakan upaya untuk membuat hubungan formal antara masyarakat dan hutan-hutan tanpa mengakui klaim adat • Hanya elit yang memiliki sarana untuk mendaftarkan lahan, yang merupakan satu-satunya hak milik yang diakui secara formal • Zonasi telah mengakibatkan konflik terus-menerus antara para pemangku kepentingan • Negara memberi kewenangan hak dan kewajiban yang tumpang tindih antar sektor (hutan, kepemilikan lahan, pertambangan, air, dll) 	<ul style="list-style-type: none"> • Proses reformasi kebijakan kehutanan dimulai pada tahun 1993, termasuk penciptaan hutan • Berlangsungnya proses reformasi hukum terkait hutan • Konsultasi dengan para pemangku kepentingan tentang pemanfaatan lahan termasuk definisi perbatasan • Pergeseran dari program <i>ad hoc</i> dari kebijakan nasional yang mungkin pada penduduk yang terpinggirkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada jaminan hak atas karbon di tanah adat • Ketidakcocokan antara hukum hutan kemasyarakatan dan hak adat yang mengarah pada konflik • Klaim dan serangan tradisional Bantu • Lemahnya hak pada hutan kemasyarakatan • Konflik perbatasan dengan taman nasional • Konflik antara masyarakat adat dan penduduk migran 	<ul style="list-style-type: none"> • Membantu masyarakat membangun rencana pengelolaan hutan kemasyarakatan dan memperkuat lembaga lokal • Implementasi strategi kepemilikan lahan dengan para pemangku kepentingan sesuai dengan kebijakan nasional • Mendukung upaya untuk meningkatkan hak masyarakat atas hutan (revisi hukum terkait hutan)

berlanjut ke halaman berikutnya

Tabel 9.2 Lanjutan

Negara	Masalah kepemilikan lahan nasional	Kebijakan nasional	Masalah tingkat proyek	Inisiatif tingkat proyek
Peru	<ul style="list-style-type: none"> Masyarakat pribumi memiliki hak atas lahan yang dapat dicabut lebih dari hak atas wilayah luas yang dapat dicabut Tumpang tindih kepemilikan lahan dan kurangnya pencatatan lahan Negara memberi kewenangan hak dan kewajiban yang tumpang tindih antar sektor (hutan, kepemilikan lahan, pertambangan, air, dll) Cagar alam dan kategori hutan lainnya disebutkan di atas kertas, tetapi tanpa didefinisikan batas-batasnya 	<ul style="list-style-type: none"> Hukum baru hutan dan hidupan liar disetujui dan menunggu implementasi peraturan 	<ul style="list-style-type: none"> Tidak ada cara hukum untuk memperoleh hak dalam kawasan lindung Sedikit atau tidak ada pelarangan hak Kontrak kepemilikan adalah sementara dan mudah dibatalkan Tumpang tindih konsesi oleh kantor-kantor pemerintah yang berbeda 	<ul style="list-style-type: none"> Membuat demarkasi dan membuat daftar kawasan konsesi

Sumber: Awono (2011), Dkamela (2011), Dokken dkk. (2011), Duchelle dkk. (2011b), Indriarto dkk. (2012), Jambiya dkk. (2011), May dkk. (2011b), Pham dkk. (2012), DAR dan CIFOR (2012), Resosudarmo dkk. (2011), Sunderlin dkk. (2011); GCS REDD+ Component 1 Workshop dan Learning Event Report April 12-14, 2011, GCS REDD+ Component 2 Meeting Barcelona February 8-10, 2012 (presentations), Proponent appraisal, proponent survey on participation and kepemilikan lahan.

lahan adat, dan proses ini terus berlanjut, walaupun lambat dan penuh masalah. Negara-negara lain telah berusaha mengambil langkah-langkah kecil. Di Vietnam, proses Alokasi Lahan Hutan (Forest Land Allocation/FLA) mendapat komentar yang beragam (Pham dkk. 2012) dan masih jauh dari mengakui hak adat (Kotak 9.2). Hal yang sama berlaku pada hutan kemasyarakatan di Kamerun. Baru-baru ini tuntutan atas pengakuan hak adat bagi hutan-hutan di Indonesia mendapat perhatian di tingkat tinggi, namun masih belum ada artinya dalam praktiknya.

Liputan tentang tata kelola dan penguasaan lahan masih sangat kurang dalam pemberitaan tentang REDD+ di media nasional di sebagian besar negara yang diteliti. Sebuah analisis atas sekitar 500 artikel surat kabar nasional tentang REDD+ yang diterbitkan antara tahun 2005 dan 2009 di lima dari enam negara (data Tanzania belum tersedia) menunjukkan bahwa isu-isu tata kelola tidak terlalu ditonjolkan dalam artikel media massa di berbagai negara tersebut

Kotak 9.2 Mitos dan kenyataan: Jaminan hak atas hutan di Vietnam

Thu Thuy Pham, Thu-Ba Huynh dan Moira Moeliono

Sistem penguasaan lahan hutan di Vietnam sebagian besar diatur oleh Undang-Undang Pertanahan (1993, 2003) dan Undang-Undang Perlindungan dan Pengembangan Hutan (2004). Undang-Undang Pertanahan menjamin keluarga petani dengan hak atas tanah yang stabil dan untuk jangka panjang: 20 tahun untuk lahan yang ditanami tanaman setahun atau semusim, dan 50 tahun untuk tanaman keras atau tahunan. Menurut Undang-Undang, tanah dan sumberdaya alam milik 'masyarakat' secara keseluruhan dan dikelola oleh 'negara' atas nama mereka. Oleh karena itu, negara memiliki hak pengelolaan dan pengambilan keputusan secara eksklusif atas hutan alam, kemudian mengalokasikan pemanfaatan hak tersebut kepada rakyat. Sejak tahun 1999 (SK 163), hak pemanfaatan lahan, yang diterbitkan melalui sertifikat pemanfaatan lahan yang disebut Buku Merah, dapat dipindahkan, digadaikan, disewakan, dipertukarkan, atau diwariskan dan berlaku selama 50 tahun.

Pada 2004, Undang-Undang Perlindungan dan Pengembangan Hutan disahkan, yang memberikan pemanfaat hutan hak pengelolaan atas hutan, serta hak untuk menghasilkan pendapatan dan manfaat lain dari kerja dan investasi mereka di lahan hutan. Sorotan utama dari Undang-Undang ini adalah pengakuan negara atas peran dan hak masyarakat sebagai salah satu cara pengelolaan lahan hutan.

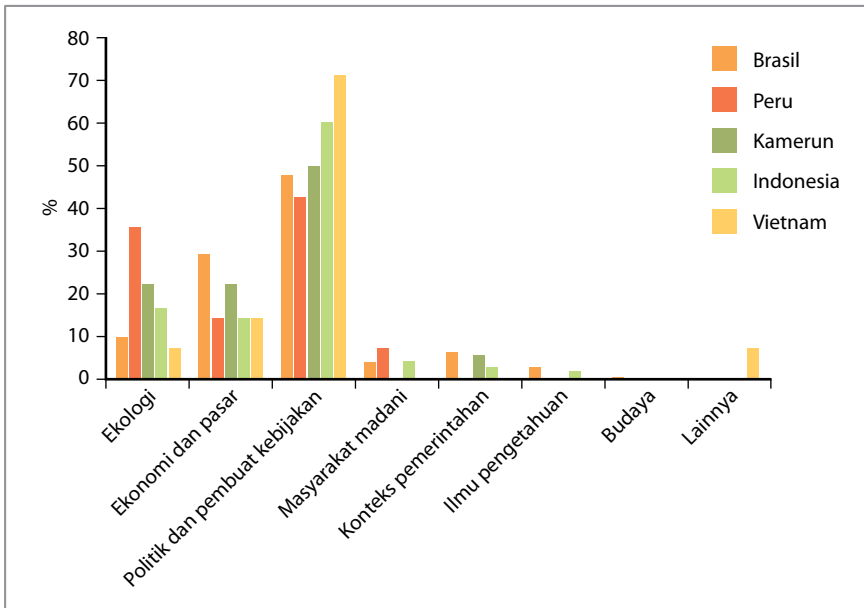
berlanjut ke halaman berikutnya

Kotak 9.2 Lanjutan

Undang-Undang ini memberikan landasan hukum yang penting bagi masa depan implementasi REDD+. Namun demikian, dua masalah utama telah muncul dan perlu mendapat perhatian dari para pengambil keputusan dan penyusun strategi REDD+.

Pertama, lebih dari 50% hutan negara dan sering hutan-hutan kualitas tertinggi dikelola oleh perusahaan negara dan dewan pengelola. Sementara rumah tangga mengelola 18% dan masyarakat hanya 1% dari sebagian besar hutan yang berkualitas buruk dan terdegradasi (Hoang dkk. 2010). Walaupun perusahaan negara diharuskan untuk menyewakan lahan hutan di bawah kendali mereka kepada pihak ketiga untuk pemanfaatan atau perlindungan jangka panjang, dalam praktiknya mereka sering mengontrak pihak ketiga secara tahunan. Selain itu, hampir tidak mungkin bagi masyarakat untuk masuk ke dalam kontrak hukum karena persyaratan yang berlebihan di bawah Hukum Perdata 2005 Vietnam untuk mendapatkan status legal mereka. Dalam kenyataannya, masyarakat tidak dapat menandatangani kontrak REDD+. Karena itu dana REDD+ di masa depan mungkin dipegang oleh pemerintah, dengan hanya sangat sedikit pembayaran dan manfaat karbon yang diperoleh rumah tangga dan masyarakat yang merupakan pengelola hutan yang sebenarnya.

Kedua, pengalaman dari implementasi Undang-Undang Pertanahan dan Undang-Undang Perlindungan dan Pengembangan Hutan, serta program nasional lainnya seperti Alokasi Lahan Hutan (FLA), menunjukkan hasil yang beragam. Di beberapa tempat program ini berpengaruh positif pada petani miskin, sedangkan dampak keseluruhan tidak jelas. Rumah tangga dan masyarakat masih tidak dapat mengontrol hutan-hutan mereka, karena mereka masih perlu meminta izin dari instansi terkait untuk menggunakan lahan hutan atau menebang pohon. Selain itu, tiga masalah lain menghalangi pemilik adat dan bahkan pemilik yang diakui dan mungkin sebenarnya menciptakan kondisi akses terbuka: i) kesenjangan antara hukum nasional dan praktik pemanfaatan lahan berdasarkan hukum adat, ii) akumulasi modal bagi rumah tangga yang memiliki akses ke politik kekuasaan dan jaringan sosial, dan iii) penegakan peraturan yang buruk yang memengaruhi keefektifan FLA. Lahan hutan yang dialokasikan sering tidak subur dan, dengan tidak adanya dukungan keuangan dan teknis dari pemerintah, lahan sering mudah ditinggalkan. Namun yang lebih serius, lahan yang diklasifikasikan oleh pemerintah sebagai 'tidak terpakai' sebenarnya di bawah penguasaan lahan adat, yang tidak secara resmi diakui hukum. FLA tidak mengizinkan penguasaan bersama pada tingkat rumah tangga dan masyarakat, yang membatasi hak perempuan dan melemahkan sistem produksi dataran tinggi yang didasarkan pada pendekatan lahan milik bersama.



Gambar 9.2 Metatopik artikel media nasional (persentase dari total artikel surat kabar yang dianalisis per negara)

(Gambar 9.2).¹ Satu pengamatan yang lebih dekat mengenai subtopik yang spesifik berkaitan dengan reformasi penguasaan lahan dan hak atas karbon di bawah meta-topik ‘Politik dan pengambilan kebijakan’ menegaskan kesenjangan ini. Hanya di Indonesia dan Brasil terdapat artikel media yang secara eksplisit membicarakan seputar masalah ini: di Brasil, 11 artikel subtopik ‘REDD+ dan kebijakan hak adat’ yang diadvokasi oleh perwakilan organisasi hak asasi manusia dan pelaku negara subnasional. Di Indonesia satu artikel juga menggunakan bingkai ini dan diadvokasi oleh organisasi penelitian internasional, sementara artikel kedua memberikan perhatian dengan penegakan hak atas karbon dan didukung oleh pelaku pemerintah tingkat nasional. Analisis awal artikel dari tahun 2010-2011 di Indonesia, Vietnam dan Peru tidak menunjukkan perubahan yang penting.

Namun demikian, dengan memeriksa pernyataan posisi masing-masing pendukung atau lawan yang menanggapi isu yang dibingkai dalam artikel,

1 Sebuah bingkai media adalah “satu tema pengorganisasian yang luas untuk memilih, menekankan dan menghubungkan berbagai elemen dari sebuah cerita seperti adegan, karakter, tindakan mereka dan dokumentasi pendukung” (Bennett 1996, seperti dikutip dalam Boykoff 2008:555). Dalam praktiknya sebuah bingkai adalah lensa konseptual yang membawa aspek-aspek tertentu dari realitas pada fokus yang lebih tajam (menekankan cara tertentu untuk memahami masalah) sementara menurunkan lainnya untuk latar belakang.

kami mengidentifikasi sejumlah sikap yang berkaitan dengan tata kelola. Di Indonesia, Brasil dan Peru, para pelaku menyatakan bahwa REDD+ akan memerlukan reformasi tata kelola dan reformasi kelembagaan. Di Indonesia lebih dari 10% dari semua posisi yang dinyatakan (yaitu 27 dari 258) yang menunjukkan perhatian bahwa REDD+ berisiko merampas atau mengurangi akses ke sumberdaya hutan dan merugikan para pemanfaat hutan tradisional (lihat Bab 5). Temuan awal menunjukkan bahwa walaupun artikel jarang terbingkai dengan isu tata kelola dan kelembagaan, sejumlah pelaku menempatkan diri mereka di seputar isu ini.

Organisasi-organisasi yang menyatakan kepedulian terhadap penguasaan lahan utamanya adalah hanya pelaku dari organisasi lingkungan nonpemerintah internasional dan organisasi masyarakat madani dalam negeri. Namun analisis tingkat-pelaku menunjukkan bahwa tidak satu pun dari kelompok-kelompok ini yang oleh para pelaku lain dipandang berpengaruh di ranah kebijakan di sebagian besar jaringan kebijakan nasional, di mana Kementerian Kehutanan dan entitas negara lainnya berada di pusat pengambilan keputusan.

9.3.2 Penguasaan lahan tingkat proyek

Penelitian GCS menelaah masalah penguasaan lahan di tingkat desa dan proyek melalui wawancara dengan para pemrakarsa, dan wawancara tingkat desa dan kelompok terfokus. Para pemrakarsa melaporkan tentang tantangan utama penguasaan lahan di lokasi mereka masing-masing, dan kelompok terfokus desa ditanya tentang konflik dan ketidakpastian penguasaan lahan, kehadiran pengguna hutan eksternal dan tingkat kepatuhan terhadap peraturan, yang secara khusus terkait dengan desa mereka.

Sebagian besar lahan di lokasi penelitian proyek REDD+ secara formal dimiliki oleh negara. Di Indonesia, Kamerun dan Peru, sebagian besar lahan di desa-desa yang diteliti adalah milik dan dikelola oleh pemerintah tetapi secara *de facto* di bawah kendali rumah tangga dan desa. Di Indonesia, penguasaan timbul dari tumpang tindih klaim lahan, termasuk konsesi pembalakan yang ditinggalkan, pembalakan skala kecil, kepentingan kelapa sawit, pertambangan dan penebangan yang lebih besar. Kepentingan kelapa sawit mengancam sejumlah lokasi proyek. Satu lokasi, masing-masing di Kamerun dan Peru, terletak di dalam kawasan lindung di mana hak lahan secara hukum tidak diberikan kepada masyarakat lokal. Lokasi lainnya di Kamerun adalah di area yang ditetapkan sebagai hutan kemasyarakatan (HKM). Isu penguasaan lahan mencakup sifat ketidakterjaminan hak masyarakat (diperpanjang setiap 5 tahun), tumpang tindih klaim dan konflik antara warga desa yang berada di dalam dan di luar kawasan HKM. Pengguna hutan di lokasi kedua di Peru memiliki kontrak konsesi 40 tahun untuk budidaya kacang Brasil. Kebijakan pemerintah merupakan sumber konflik, karena instansi pemerintah yang berbeda memberikan konsesi yang tumpang tindih untuk wilayah hutan yang sama kepada pemangku kepentingan yang berbeda (Selaya, komunikasi pribadi).

Di Brasil, hampir semua lahan di desa-desa dalam studi adalah lahan negara yang secara resmi ditetapkan bagi perorangan yang tinggal di proyek pemukiman reformasi lahan atau menempati lahan publik yang tidak terklasifikasi. Dua dari lokasi proyek ini berada di kawasan dengan sejarah konflik lahan dan sumberdaya yang serius, namun proyek penyelesaian dan pencatatan telah berjalan selama beberapa tahun. Di lokasi ketiga, regularisasi adalah kegiatan baru di bawah program penyiapan REDD+. Sementara masih terjadi konflik, tumpang tindih klaim dan rumah tangga tanpa hak atau penguasaan formal, masalah pokok yang terkait penguasaan lahan berkisar pada logistik regularisasi – sebuah proses yang mahal, lambat, dan birokratis dan kadang gagal menghormati adat yang ada atau klaim yang sah secara lokal (Duchelle dkk. 2011b).

Di Vietnam, di empat desa yang diteliti di satu lokasi proyek, sebagian besar hutan telah diberikan kepada perorangan melalui sertifikat lahan yang dikenal sebagai Buku Merah. Sertifikat ini telah menimbulkan masalah, karena pemegang hak tidak memahami keterbatasan mereka. Terdapat masalah pasar lahan ilegal yang penting dan masalah dengan batas-batas tidak jelas (Huynh, komunikasi pribadi). Hak tanah adat masih kuat, tetapi ada perbedaan yang penting antara persepsi dan pemahaman pemerintah dan warga desa.

Di Tanzania, proyek REDD+ sedang dikembangkan di daerah di mana bagian penting dari lahan sedang dalam proses ditetapkan untuk atau dimiliki oleh masyarakat (lihat Kotak 9.3). Masalah penguasaan lahan di lokasi proyek timbul terutama dari kurangnya sertifikat lahan desa formal di lahan yang ditetapkan, yang menyebabkan sengketa lahan secara formal berada di bawah penguasaan negara, dan sengketa perbatasan.

Tabel 9.3 dan 9.4 merangkum hasil dari kelompok fokus tingkat desa atas pertanyaan tentang kejelasan dan jaminan penguasaan lahan. Pertanyaan-pertanyaan ini tidak ditanyakan dalam kaitannya dengan REDD+ atau intervensi proyek tetapi ditujukan untuk mengatasi situasi penguasaan lahan keseluruhan sebelum intervensi. Tabel 9.3 menunjukkan tanggapan atas konflik lahan, persepsi ketidakpastian hak dan kepatuhan terhadap peraturan tentang hutan oleh warga desa. Adanya konflik perlu diperhatikan terutama di lokasi penelitian di Kamerun (83%), Indonesia (55%) dan Brasil (44%), walaupun bagian penting dari desa-desa di Tanzania juga memiliki lahan yang berada dalam konflik (24%). Pertanyaan langsung tentang masalah ketidakpastian juga ditemukan bahkan di luar desa-desa yang diteliti, berkisar dari 100% di Kamerun, sampai 85% di Indonesia, 50% di Brasil dan 32% di Tanzania. Hanya di Vietnam tidak terdapat laporan di tingkat desa, baik tentang konflik ataupun rasa ketidakpastian. Kepatuhan terhadap peraturan pemanfaatan hutan masih penuh masalah di desa lokasi penelitian di semua negara. Hanya di Vietnam saja yang tidak ada laporan mengenai sengketa atau ketidakamanan di tingkat desa. Tingkat kepatuhan terhadap peraturan pemanfaatan hutan merupakan masalah di desa-desa

Kotak 9.3 Pengelolaan hutan partisipatif sebagai landasan kelembagaan untuk REDD+ di Tanzania

Therese Dokken

Sejak tahun 1990-an, Tanzania telah menggalakkan Pengelolaan Hutan Partisipatif (PFM) sebagai strategi untuk konservasi dan pengelolaan berkelanjutan hutan-hutan mereka. Pada tahun 2006 sekitar 10% lahan hutan berada di bawah perjanjian PFM. Dalam Strategi Nasional Tanzania, PFM diidentifikasi sebagai landasan kelembagaan untuk REDD+, dan akses keuangan REDD+ dapat berpotensi melancarkan dan mempercepat implementasinya.

Tujuan utama PFM adalah untuk meningkatkan mata pencaharian pedesaan, melestarikan dan regenerasi sumber daya hutan, dan mendorong tata kelola yang baik. Ada dua pendekatan PFM yang berbeda dalam hal tingkat desentralisasi hak dan tanggung jawab. Pendekatan pertama adalah pengelolaan hutan berbasis masyarakat (PHBM/CBFM). CBFM berlangsung di lahan yang terdaftar di bawah Undang-Undang Tanah Desa (1999) dan dikelola oleh dewan desa. Desa ini memiliki hak penguasaan penuh dan tanggung jawab pengelolaan serta menguasai semua pendapatan yang dihasilkan dari hutan. Pendekatan kedua adalah pengelolaan kolaboratif, disebut pengelolaan hutan bersama (PHB/JFM). Pendekatan ini berlangsung di cagar alam hutan nasional atau pemerintah daerah. Penguasaan lahan tetap di tangan negara, sementara tanggung jawab pengelolaan hutan dan pendapatan dibagi antara negara dan masyarakat dan diresmikan melalui perjanjian JFM.

Hasil evaluasi menunjukkan bahwa kedua pendekatan PFM berkontribusi terhadap perbaikan pengelolaan hutan, namun CBFM tampaknya lebih efektif daripada JFM (Blomley dkk. 2011). Hak penguasaan yang eksklusif dan dilaksanakan memberikan insentif bagi masyarakat untuk berinvestasi dalam pengelolaan jangka panjang. Sebaliknya, di bawah JFM hak yang tidak jelas serta pemanfaatan lokal dan panen produk hutan sangat dibatasi. Hal yang sama juga berlaku pada mekanisme pembagian keuntungan dan aspek kesetaraan dari dua pendekatan PFM. Sementara semua manfaat ditransfer ke masyarakat di bawah PHBM, tidak ada kesepakatan mengenai porsi manfaat pengelolaan hutan yang harus ditransfer ke masyarakat yang terlibat dalam JFM. Keefektifan dan kesetaraan merupakan pertimbangan penting untuk memilih strategi PFM yang diikuti dalam proyek-proyek REDD+. Diperlukan perbaikan dan klarifikasi mekanisme penguasaan lahan dan pembagian manfaat, khususnya di bawah JFM, untuk memastikan insentif yang cukup untuk pengelolaan hutan yang berkelanjutan.

yang menjadi lokasi penelitian di semua negara. Namun Vietnam melaporkan tingkat kepatuhan rendah sampai sedang di semua desa penelitian, di Brasil 75% dari desa-desa yang diteliti dan di tiga negara lainnya tingkat kepatuhannya 50%-55%.

Tabel 9.3 Konflik lahan, ketidakpastian dan kepatuhan peraturan hutan lokal di desa-desa sampel menurut negara (dalam angka dan persen)

Negara	Desa dengan wilayah lahan dalam konflik	Desa dengan ketidakpastian kepemilikan lahan setidaknya sebagian dari lahan desa	Desa dengan kepatuhan peraturan hutan rendah atau sedang oleh warga desa	Jumlah total desa dalam sampel
Brasil	7 (44%)	8 (50%)	12 (75%)	16
Cameroon	5 (83%)	6 (100%)	3 (50%)	6
Tanzania	6 (24%)	8 (32%)	13 (52%)	25
Indonesia	11 (55%)	17 (85%)	11 (55%)	20
Vietnam	0 (0%)	0 (0%)	4 (100%)	4

Catatan: mencakup semua lokasi proyek kecuali Berau, Indonesia dan Peru

Sumber: Sunderlin dkk. (2011) dan Database Survei Desa

Tabel 9.4 membahas hak untuk tidak mengizinkan pihak luar yaitu hak dan kemampuan untuk melarang pemanfaat hutan dari luar yang tidak diinginkan. Menariknya, hampir semua desa melaporkan memiliki hak untuk melarang orang luar dari lahan mereka (88%-100%). Namun yang paling mencolok adalah bahwa di Brasil, Kamerun, Tanzania dan Indonesia karena sebagian besar desa-desa menyatakan bahwa dasar dari hak adalah adat, sedangkan hanya 6%-20% dari desa-desa di negara-negara ini menyatakan bahwa hak ini didasarkan pada hukum formal.² Sebaliknya, sekali lagi desa-desa di Vietnam semuanya menekankan hak formal.

Tiga pertanyaan terakhir dalam Tabel 9.4 mengacu pada keberadaan aktual pemanfaat lahan eksternal, apakah mereka dilarang, dan apakah upaya yang telah dilakukan untuk melarang masuk pemanfaat eksternal mengalami kegagalan. Proporsi pemanfaat eksternal mencapai 44% (di Tanzania) sampai 90% (di Indonesia) dari desa yang diteliti. Pengguna hutan eksternal dilarang di kebanyakan kasus atau semua di Tanzania dan Kamerun, dan sekitar setengahnya di Brasil. Selain itu, fakta bahwa beberapa pengguna memiliki 'izin' tidak selalu berarti mereka memiliki izin desa. Sebagai contoh, meskipun hanya 28% dari desa-desa di Indonesia melaporkan bahwa pengguna eksternal dilarang, pada 72% lainnya, pengguna musiman dan secara adat kemungkinan memiliki izin dari desa, sedangkan perkebunan, perusahaan agroindustri dan

² Pertanyaan-pertanyaan ini ditanyakan dengan cara enumerator membacakan pilihan, dan diperbolehkan memberi lebih dari satu jawaban.

Tabel 9.4 Pelarangan hak dan praktik di desa-desa sampel menurut negara (dalam angka dan persen)

Negara	Desa dengan hak untuk melarang orang luar	Dasar hak *		Desa dengan pemanfaatan hutan eksternal saat ini	Desa di mana pemanfaatan eksternal dilarang (% dari desa dengan pemanfaatan eksternal saat ini)	Desa dengan upaya yang gagal untuk melarang pemanfaatan eksternal	Jumlah total desa dalam sampel
		Adat/hukum adat	Hukum formal				
Brasil	14 (88%)	14 (88%)	1 (6%)	11 (69%)	5 (45%)	3 (19%)	16
Cameroon	6 (100%)	6 (100%)	1 (17%)	3 (50%)	3 (100%)	1 (17%)	6
Tanzania	24 (96%)	19 (76%)	5 (20%)	11 (44%)	7 (64%)	3 (16%)	25
Indonesia	19 (95%)	17 (85%)	3 (15%)	18 (90%)	5 (28%)	8 (40%)	20
Vietnam	4 (100%)	0 (0%)	4 (100%)	2 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	4

* Beberapa desa memilih keduanya.

Catatan: mencakup semua lokasi proyek kecuali Berau, Indonesia dan Peru

Sumber: Sunderlin dkk. (2011) dan Database Survei Desa

konsesi pembalakan kemungkinan besar memiliki izin dari kantor pemerintah tetapi bukan dari desa. Akhirnya, beberapa desa di setiap negara, kecuali Vietnam, telah gagal mencoba untuk melarang pengguna hutan eksternal (16%-19% di Brasil, Kamerun dan Tanzania dan 40% di Indonesia).

9.3.3 Solusi di tingkat proyek

Hampir semua pemrakarsa proyek mengidentifikasi masalah penguasaan lahan di lokasi mereka dan melihat resolusi hal ini sebagai hal pokok untuk melangkah maju dengan proyek-proyek REDD+ (Tabel 9.2). Mereka mengambil tindakan awal untuk mengidentifikasi sumber-sumber ketidakpastian dan konflik, dan untuk mengatasi penyebab di mana mungkin, dengan menjamin penguasaan lahan bagi para pemangku kepentingan lokal saat hal ini tepat dan mungkin, memperjelas batas-batas desa dan hutan jika diperlukan; dan mengidentifikasi dan melakukan pembatasan wilayah hutan untuk disisihkan (Sunderlin dkk. 2011). Menjamin hak penguasaan lahan sering melibatkan negosiasi atau bekerja sama dengan badan³ pemerintah yang bertanggung jawab atas lahan, dan kadang mendukung lembaga-lembaga melalui bantuan teknis atau dana.

Ketika mekanisme yang ada untuk menjamin hak tidak memadai, beberapa pemrakarsa telah memainkan peran advokasi, seperti melobi untuk mereformasi konsesi hutan kemasayarakatan di Kamerun, yang hanya menyediakan hak selama jangka lima tahun. Beberapa menggalakkan strategi untuk memperjelas hak atas karbon, dan dalam beberapa kasus juga mengadvokasi hak desa. Di lokasi di mana terdapat tumpang tindih klaim yang penting – seperti konsesi kelapa sawit di Indonesia – pemrakarsa mencurahkan bagian penting dari energi mereka untuk penguasaan lahan agar mengatasi berbagai kontradiksi ini.

Hanya sekitar setengah dari pendukung yang diwawancarai (9 dari 19) merasa puas dengan hasil berbagai upaya mengatasi masalah penguasaan lahan di lokasi mereka, tiga merasa puas dan juga tidak puas, dan lima merasa tidak puas (dua tidak memiliki pendapat). Namun, bahkan mereka yang merasa puas menyatakan bahwa masih banyak lagi yang harus dilakukan. Di beberapa lokasi, seperti satu di Tanzania, pemrakarsa menyatakan bahwa mereka telah dipaksa untuk mengecualikan beberapa wilayah karena masalah dengan penguasaan lahan tidak dapat diatasi (Sunderlin dkk. 2011).

³ Perhatikan bahwa dalam beberapa kasus para pemrakarsa adalah entitas pemerintah, seperti di Acre, Brasil.

9.4 Mengatasi kendala

Masalah penguasaan lahan menghadirkan hambatan bagi keefektifan, efisiensi dan kesetaraan hasil REDD+. Pada tingkat lokasi, pemrakarsa proyek hampir semuanya telah memberikan perhatian serius terhadap penguasaan lahan dan berusaha mengatasi masalah ini dengan cara terbaik menurut kemampuan mereka. Namun demikian, mereka sangat terbatas untuk bekerja melalui jalur birokrasi pemerintah yang ada dan berada di bawah kendala dari kebijakan saat ini. Oleh karena itu, dalam banyak kasus berbagai upaya pendukung dibatasi oleh kurangnya perhatian serius terhadap penguasaan lahan pada tingkat kebijakan nasional (lihat Bab 6).

Hal ini tidak terjadi di Brasil, di mana regularisasi lahan sudah berlangsung sebelum perjanjian REDD+, namun REDD+ telah menghasilkan insentif tambahan untuk melangkah maju dengan reformasi, melalui kegiatan-kegiatan seperti dukungan terhadap Hukum Pertanahan di lokasi proyek. Pendukung dapat bekerja sama dengan pemerintah untuk mengatasi isu-isu penguasaan lahan (Duchelle dkk. 2011b). Namun, bahkan di Brasil, sistem regularisasi yang ada tidak memecahkan semua masalah dan dalam beberapa kasus menciptakan masalah baru.

Di sebagian besar negara-negara lainnya yang diteliti, reformasi kebijakan secara substansial di bidang penguasaan lahan saat ini tampaknya tidak mungkin. Di Vietnam, usulan untuk reformasi kebijakan Buku Merah menghadapi perlawanan. Demikian pula, ada indikasi bahwa pendekatan hak adat di Tanzania atau Kamerun akan mengalami perubahan radikal. Baru-baru ini di Indonesia, pernyataan berani dari seorang pemimpin pemerintahan tingkat tinggi untuk mendukung hak penguasaan lahan hutan secara adat menunjukkan bagaimana mobilisasi kesaksian dan para pemangku kepentingan yang berani melalui inisiatif REDD+ telah memberikan dukungan bagi kebijakan penguasaan lahan yang baru. Meskipun tuntutan untuk reformasi telah datang dari tingkat tinggi, ada banyak lapisan pemerintahan dan banyak pemangku kepentingan yang kuat lainnya yang telah menolak semua reformasi seperti di masa lalu.

Dalam keadaan ini, bagaimana REDD+ bisa melangkah maju? Masalah penguasaan lahan yang dibahas di atas dapat dikelompokkan ke dalam beberapa masalah utama. Ringkasannya dapat dilihat dalam Tabel 9.5, beserta implikasinya bagi REDD+ dan solusi potensialnya. Beberapa masalah jelas membutuhkan regularisasi atau reformasi lahan, seperti kurangnya kejelasan penguasaan dan tumpang tindih klaim atau resolusi konflik antara hak adat dan penguasaan negara. Masalah lain meliputi perambahan oleh pelaku eksternal, konsesi ganda di lahan yang sama, kelemahan dalam penegakan peraturan, masalah dengan proses regularisasi lahan dan representasi lokal yang tidak bertanggung gugat. Masalah-masalah ini dapat diatasi dengan berbagai cara lain di luar reformasi kelembagaan, termasuk penguatan

lembaga negara dan lokal, harmonisasi kebijakan negara dan penggunaan metode partisipatif dan proses **persetujuan sukarela, dengan pemberian informasi lebih dahulu** (FPIC).

Perlu dicatat bahwa semua kebijakan ini – apakah bertujuan untuk menyelesaikan masalah penguasaan lahan secara spesifik atau memajukan inisiatif REDD+ secara umum – menghadirkan tantangan bagi ekonomi yang berakar dalam dan kepentingan politik ‘bisnis seperti biasa’. Bisnis seperti biasa di hutan mengacu pada konstelasi kepentingan yang berusaha untuk melanggengkan hak istimewa akses komersial atas lahan dan sumberdaya hutan dan sering melibatkan konversi Hutan. REDD+ merupakan upaya yang dilembagakan untuk menghadapi bisnis seperti biasa dan menahan proses deforestasi dan degradasi, dan karena itu menghadapi tantangan yang sama dengan reformasi penguasaan lahan hutan.

9.5 Kesimpulan

Di tingkat nasional maupun tingkat proyek, isu penguasaan lahan secara luas diakui sebagai hal yang relevan dengan REDD+. Pemrakarsa proyek telah berusaha untuk meningkatkan jaminan hak lokal atas hutan, sedangkan perhatian tingkat nasional masih sangat retorik. Di tingkat lokal, sebagian besar pendukung bekerja “melalui inisiatif mereka sendiri dan dengan sedikit saja bantuan eksternal” (Sunderlin dkk. 2011). Intervensi proyek sepotong-sepotong ini tidak mencukupi untuk menjamin hak masyarakat lokal, atau untuk mengatasi isu pelanggaran pengguna hutan eksternal secara formal – yang telah diberikan oleh beberapa komunitas dalam penelitian ini.

Dapatkah REDD+ terus maju ketika penguasaan lahan jelas dan aman? Apakah hambatan untuk meningkatkan penguasaan lahan di tempat lain yang tidak dapat diatasi? Jelas, mengatasi penguasaan lahan sangat memperluas pilihan-pilihan kebijakan dan lebih mungkin mengarah pada kesuksesan, sementara kalau hanya penguasaan lahan saja yang diurus, maka potensi pilihan-pilihan intervensi untuk keberhasilan REDD+ menjadi lebih terbatas. Penguasaan lahan dapat dilihat sebagai bagian dari perubahan transformatif bagi REDD+ dalam jangka panjang. Kami berpendapat bahwa mengatasi hak penguasaan lahan tidak lebih menantang daripada reformasi kebijakan lainnya yang akan membuktikan komitmen serius terhadap REDD+, dan bahwa perhatian yang belum pernah terjadi sebelumnya atas isu-isu penguasaan lahan di bawah REDD+ menunjukkan ruang untuk optimis. Para perumus kebijakan REDD+ dapat melangkah maju pada tingkat makro dengan berbagai pendekatan untuk menyerang akar pemicu deforestasi, sementara menjalankan secara paralel untuk menargetkan solusi atas masalah penguasaan lahan yang spesifik. Kemajuannya akan bergantung pada pengembangan aliansi yang luas untuk mengatasi perlawanan.

Tabel 9.5 Masalah kepemilikan lahan, implikasi bagi REDD+ dan potensi solusinya

Isu kepemilikan lahan	Implikasi bagi REDD+	Potensi solusi
Kurangnya kejelasan kepemilikan, tumpang tindih klaim	Batas-batas untuk pilihan kebijakan dan rendahnya potensi untuk sukses, kurangnya kejelasan mengenai manfaat dan akuntabilitas dalam pembayaran berbasis kinerja	Alokasi lahan dan pencatatan (regularisasi)
Hak adat vs kepemilikan negara	Ketidakpastian kepemilikan lahan dan/atau kegagalan untuk menghormati hak penduduk desa dapat menimbulkan konflik, masalah kepatuhan, kesulitan lokal dan distribusi manfaat yang tidak adil	Pastikan FPIC Pengakuan hak
Konflik keputusan pemanfaatan lahan/konsesi di lintas tingkatan dan lembaga negara	Kegagalan untuk mengurangi emisi karbon	Menyelaraskan kebijakan negara Memperkuat lembaga-lembaga pemerintahan multi-tingkatan
Kurangnya hak dan/atau kemampuan untuk melarang (termasuk kolonisasi tanah adat)	Pemangku kepentingan lokal dalam REDD+ (pemegang hak pihak yang akuntabel) berpotensi tidak dapat memenuhi kewajiban dalam pengaturan berbasis kinerja, kegagalan untuk mengurangi emisi	Hibah dan menegakkan hak pelarangan Menjamin batas-batas tanah adat dan desa (lokal dan lembaga negara) Mengembangkan peluang ekonomi alternatif untuk koloni
Buruknya penegakan, pemantauan dan sanksi hukum; kegagalan untuk melaksanakan perencanaan tata guna lahan	Kegagalan untuk mengurangi emisi karbon	Memperkuat lembaga lokal dan negara untuk perencanaan dan regulasi Menerapkan proses perencanaan pemanfaatan lahan partisipatif, FPIC
Masalah teknis dalam proses regularisasi, ketidaksesuaian antara hak yang baru, formal dan hak <i>de facto</i> atau hak adat yang sebelumnya	Peta yang tidak akurat mengarah pada ketidaksesuaian antara wilayah lahan dan pemilik lahan; perebutan oleh elite	Memperkuat lembaga yang bertanggung jawab atas pencatatan tanah Partisipasi pemangku kepentingan yang lebih besar dalam proses pemetaan
Representasi lahan kolektif yang tidak demokratis, keputusan tanpa kesepakatan lokal yang luas *	Masalah kepatuhan dan karenanya kegagalan untuk mengurangi emisi, perebutan manfaat oleh elite	Memastikan FPIC mencakup anggota masyarakat, bukan hanya 'perwakilan'

* Masalah tidak teridentifikasi di lokasi proyek, tetapi dalam kasus lain, seperti Papua Nugini (Kotak 9.1) dan di tempat lain.