SERI HUKUM
DAN KEADILAN IKLIM



Tenurial dalam perdebatan REDD

Pokok persoalan atau hanya pelengkap?

Lorenzo Cotula dan James Mayers

Penerbit:
HUMA-Jakarta
Jl. Jati Agung No.8, Jatipadang
Pasar Minggu Jakarta 12540
Telepon: 021-78845871; 78832167
Faksimile: 021 7806959
E-mail: learningcenterhuma@gmail.com; huma@huma.or.id
Website: www.hukumdanmasyarakat.org; www.huma.or.id

iied
International Institute for Environment and Development

Forest governance learning group

HuMa

RAINFOREST FOUNDATION NORWAY

ISBN 978-602-8829-06-9
9 786028 829069

Seri Hukum dan Keadilan Iklim

Seri ini adalah publikasi untuk menyebarluaskan proses-proses pembelajaran dan karya ilmiah mengenai aspek hukum dalam persoalan-persoalan perubahan iklim. Seri ini diterbitkan atas dasar pertimbangan masih kurangnya publikasi-publikasi mengenai perubahan iklim yang berfokus pada persoalan hukum, keadilan sosial dan lingkungan. Tema-tema ini mempunyai arti penting bagi Indonesia mengingat kompleksnya persoalan-persoalan ekologis dan sosial akibat perubahan iklim, kebijakan dan proyek-proyek yang terkait dengannya. Bagaimanakah kebijakan dan proyek-proyek ini menjamin keadilan bagi masyarakat yang paling rentan dan paling terkena dampak proyek serta dampak perubahan iklim itu sendiri serta keadilan terhadap lingkungan? Inilah tema-tema pokok dari rangkaian publikasi dalam Seri ini. Khusus publikasi dalam Seri ini diterbitkan oleh Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) dengan dukungan pendanaan dari Rainforest Foundation Norwegia.

SERI HUKUM DAN KEADILAN IKLIM

Tenurial dalam perdebatan REDD

Pokok persoalan atau hanya pelengkap?

Lorenzo Cotula

James Mayers

HuMa

Jakarta, 2010

Tenurial dalam perdebatan REDD: Pokok persoalan atau hanya pelengkap? / Penulis: Lorenzo Cotula dan James Mayers. –Ed.1.- Jakarta: HuMa, 2010.

xii, 80 hlm, ill. 15x23 cm.
ISBN 978-602-8829-06-9

Tenurial dalam perdebatan REDD: Pokok persoalan atau hanya pelengkap?

© 2010
All rights reserved

Penulis:
Lorenzo Cotula
James Mayers

Judul asli:
Tenure in REDD-Start-point or afterthought?
Natural Resource Issues No. 15. International Institute for Environment and Development.
London, UK.

Penerjemah:
Fathia

Editor edisi Indonesia:
Bernadinus Steni dan Mumu Muhajir

Foto Sampul:
Sarawak, Malaysia. One of the world's richest, oldest ecosystems, home to indegenous tribal and nomadic peoples who are dependent on the forest for hunting, gathering and cultivation of traditional medicines. Nigel Dickinson / Still Pictures.
Edisi pertama: Mei 2010

Hak terjemahan ada pada penerbit.

Penerbit:
HUMA-Jakarta
Jl. Jati Agung No.8, Jatipadang Pasar Minggu
Jakarta 12540
Telepon: 021-78845871; 78832167
Faksimile: 021 7806959
E-mail:learningcenterhuma@gmail.com; huma@huma.or.id
Website: www.hukumdanmasyarakat.org; www.huma.or.id

Sekapur sirih penerbit

Di tengah perdebatan internasional mengenai formula dan mekanisme institusional dan finansial yang tepat bagi skema REDD (*Reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries*), isu kepastian tenurial atas tanah dan sumber daya hutan bagi masyarakat dapat saja berada pada arus pinggir perdebatan. Namun, bagi negara-negara berkembang, utamanya Indonesia, inilah keniscayaan yang semestinya menjadi agenda utama untuk diselesaikan. Apapun program pembangunan kehutanan yang dirancang, tidak akan mampu berjalan efektif apabila masih menutup mata terhadap situasi ketidakpastian tenurial yang dihadapi oleh masyarakat-masyarakat kampung hutan di seluruh negeri ini.

Namun apakah sesungguhnya persoalan hakiki dari isu tenurial ini? Apakah persoalannya hanya terbatas pada pengakuan-pengakuan hukum terhadap hak-hak masyarakat? Adakah dimensi sosial-ekonomi lainnya yang melekat pada persoalan ini? Akhirnya, bagaimana persoalan ketidakpastian tenurial ini akan berkontribusi pada ke(tidak) efektifan pelaksanaan REDD di Indonesia? Ini adalah pertanyaan-pertanyaan penting yang patut kita cari jawabannya.

Laporan yang dituliskan dengan bernas oleh Lorenzo Cotula dan James Mayers ini akan memberikan kita sebuah perspektif kritis mengenai aspek tenurial dalam pelaksanaan REDD. Tidak hanya itu, komparasi yang dilakukan keduanya pada negara-negara pemilik hutan hujan lainnya – yang diprediksi akan menjadi aktor-aktor utama REDD- akan mencelikkan kita bahwa ada modus yang mirip dan berulang dari pelaksanaan proyek-proyek kehutanan yang mengabaikan kepastian tenurial. Hampir dapat dipastikan proyek-proyek itu mengorbankan keadilan sosial dan lingkungan bagi masyarakat pemilik dan pengguna hutan.

Learning Centre HuMa menerjemahkan Laporan ini ke dalam bahasa Indonesia dengan tujuan untuk mengundang perdebatan konseptual sebagai bahan menyusun strategi aksi bersama yang solid bagi upaya penguatan kepastian tenurial atas tanah dan sumber daya hutan bagi masyarakat adat dan komunitas lokal lain.

Tentu saja, kami sangat menyadari bahwa suatu karya terjemahan tidak akan mampu sepenuhnya menghadirkan kesamaan makna sebagaimana karya aslinya. Namun, upaya keras yang dilakukan oleh Saudari Fathia untuk menerjemahkan Laporan ini patut kami berikan penghargaan. Selain itu, kami juga menyampaikan terima kasih kepada Rainforest Foundation Norwegia yang menyedikan dukungan bagi penerjemahan dan penerbitan Laporan ini. Kami berharap Laporan ini dapat menambahkan literatur yang bersifat analitis mengenai persoalan-persoalan hukum dan keadilan iklim di Indonesia. Selamat membaca!

Jakarta, 14 Mei 2010

Myrna A. Safitri
Koordinator Eksekutif
Learning Centre HuMa

Daftar isi

Sekapur sirih penerbit v
Akronim viii
Ucapan terima kasih x
Ringkasan eksekutif xii

1. Pengantar – untuk REDD, tenurial dan kajian ini 1
2. Tata kelola – mendefinisikan apa yang mungkin dengan tenurial 7
3. Hak atas tanah dan hak atas karbon – keduanya mungkin tidak terjamin 15
4. Berlanjut namun merosotnya sentralitas kepemilikan negara 17
5. Kepemilikan pribadi dan hak pakai – suatu gambar yang campur-aduk dan suatu perdebatan yang terpolarisasi 21
6. Hak adat dan masyarakat asli – sistem yang beragam, konflik terus menerus 25
7. Devolusi ke pemerintah lokal atau organisasi komunitas – janji-janji yang tidak terpenuhi 31
8. Pembagian manfaat – menunggu tetesan jatuh 35
9. Hak atas sumber daya lokal untuk REDD – dan jurang antara kebijakan dan praktek 39
10. Kesimpulan dan langkah ke depan 41

Lampiran. Konteks tenurial tanah dan hutan di tujuh negeri hutan hujan 44

Referensi 74

Akronim

ALC	Amerindian Lands Commission (Guyana)
BFS	Brazilian Forest Service (Brasil)
CDM	Clean Development Mechanism
COMIFAC	Central Africa Forests Commission (Brasil)
CONAFLOR	Coordinating Commission for the National Forestry Programme
COP	Conference of the Parties
DGIS	Netherlands Ministry of Foreign Affairs
EC	European Commission
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Brasil)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FEMA	Fundação Estadual do Meio Ambiente, (State of Mato Grosso, Brasil)
FESP	Forest and environment sectoral programme (Cameroon)
FGLG	Forest Governance Learning Group
FLONAS	Florestas Nacionais (Brasil)
FMA	Forest management agreement
FPIC	Free Prior Informed Consent
FSC	Forest Stewardship Council
FUNAI	Fundação Nacional do Índio (Brasil)
GFC	Guyana Forestry Commission
IBAMA	Institute of the Environment and Renewable Natural Resources (Brasil)
IFCA	Indonesian Forest Climate Alliance
IIED	International Institute for Environment and Development
ILG	Incorporated land group (PNG)
ILO	International Labour Organisation
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Brasil)
ITTO	International Tropical Timber Organisation
JOANGO	Hutan Jaringan Orang Asal dan NGO (Network of Indigenous Peoples and NGOs) Hutan (Forest)
MAPA	Ministry of Agriculture, Livestock and Supplies (Brasil)
MDA	Ministry of Agrarian Development (Brasil)
MinFoF	Ministry of Forestry and Wildlife (Cameroon)

MMA	Ministry of the Environment (Brasil)
NFP	National Forest Plan (Guyana)
NGO	Non-governmental organisation
NLC	National Land Code (Malaysia)
PNG	Papua New Guinea
PRP	Prince's Rainforest Project
RAPY	Réseau des Associations Autochtones Pygmees (DRC)
RDK	Republik Demokratik Kongo
REDD	Reducing emissions from deforestation and forest degradation
RNN	Réseau Ressources Naturelles (DRC)
SECTAM	Secretaria de Ciencia e Tecnologia da Amazonia (State of Para, Brasil)
SEDAM	Secretaria de Estado do Meio Ambiente (State of Rondonia, Brasil)
TFD	The Forests Dialogue
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNOG	United Nations Office at Geneva

Ucapan terima kasih

Laporan ini disiapkan untuk Proyek Hutan Hujan yang diinisiasi Pangeran Wales (*Prince's Rainforest Project* - PRP) dan untuk Kelompok Belajar Tata Kelola Hutan (*Forest Governance Learning Group* – FGLG). PRP adalah suatu inisiatif yang dibentuk pada 2007 dan diketuai oleh Yang Mulia Pangeran Wales, dengan 16 perusahaan besar yang duduk dalam Kelompok Penasehat. FGLG adalah sebuah inisiatif dengan sepuluh tim aktif dari negeri-negeri di Afrika dan Asia yang dipimpin oleh Institut untuk Lingkungan dan Pembangunan (*Institute for Environment and Development* – IIED) dan didanai oleh Komisi Uni Eropa (*European Commission* – EC) dan Kementerian Luar Negeri Belanda (*Netherlands Ministry of Foreign Affairs* – DGIS).

Para penulis sangat berhutang budi pada Christoph Schwarte, William Francis dan Omojo Okala yang memimpin persiapan profil tiap-tiap negeri yang termuat dalam lampiran laporan ini.

Kami ingin berterima kasih kepada Ramy Bulan, Janette Bulkan, Chimere Diaw, David Edwards, Colin Filer, Jeff Hatcher, Agus Justianto, Cath Long, Duncan Macqueen, Sharon Ousman, Sonja Vermeulen dan Virgilio Viana untuk komentar-komentar mereka terhadap teks dan/ atau tabel negara yang sangat membantu. Alessandra Giuliani dan Nicole Armitage yang memungkinkan hasil akhir dari laporan ini.

Laporan ini dihasilkan dengan bantuan dana dari PRP, EC dan DGIS. Isi dari dokumen ini adalah tanggung jawab IIED dan tidak dalam situasi manapun dapat dianggap sebagai cerminan sikap PRP, EC atau DGIS.



(Erosi hak-hak adat. Pembalakan kayu di hutan-hutan Malaysia telah membuat konflik antara para pelaku-pelaku perkayuan dan komunitas lokal.)

Ringkasan eksekutif

'Tiada pohon tanpa tenurial' mungkin kini lebih pas untuk menggantikan 'tiada kayu tanpa pohon' – suatu kumandang dalam berbagai demonstrasi yang menyerukan perhatian yang serius terhadap keberlangsungan hutan hujan pada 1980an. Tenurial sumber daya – sistem hak, aturan dan lembaga serta proses tata kelola akses dan penggunaan sumber daya – merupakan kunci untuk membentuk distribusi resiko, biaya dan manfaat. (*insecure tenurial*) membuat penduduk lokal rentan terhadap pencabutan kepemilikan karena meningkatnya nilai tanah. Sebaliknya, tenurial sumber daya yang terjamin (*secure tenurial*) menyokong posisi mereka dalam relasi dengan pemerintah dan sektor swasta. Hak atas sumber daya yang tidak terjamin atau tersengketa (*contested*) juga dapat meningkatkan resiko bagi para investor – resiko reputasi, misalnya, dalam kaitannya dengan ketegangan yang mungkin muncul dengan kelompok lokal.

Berbagai seruan-seruan dalam demonstrasi juga dapat didengar dalam perdebatan-perdebatan international yang kini penuh semangat tentang REDD (*'Reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries'* – 'Pengurangan emisi dari deforestasi dan kerusakan hutan di negara-negara berkembang'), namun masalah tenurial baru belakangan ini mulai mendapat perhatian dalam perdebatan-perdebatan ini. REDD merebak cepat, dengan pengakuan yang semakin luas bahwa deforestasi dan penyusutan hutan bertanggung jawab untuk 17 persen atas emisi gas rumah kaca secara global, dan bahwa pengurangan emisi diperlukan untuk menghindari perubahan iklim yang begitu katastrofik, yang tidak mungkin dicapai tanpa mengurangi hilangnya hutan dan kerusakan hutan.

Mengingat mendesaknya tantangan untuk menegosiasikan suatu persetujuan pasca-2012, kebanyakan perdebatan tentang REDD memusatkan perhatian pada aspek-aspek internasional. Namun apakah REDD akan bermanfaat untuk – atau memarginalisasikan – komunitas hutan, pada akhirnya tergantung pada pengaturan lokal dan nasional tentang alokasi manfaat di dalam lingkup negara. Jadi, tenurial sumber daya merupakan kuncinya.

Laporan ini bertujuan untuk mendorong maju perdebatan REDD dengan mengidentifikasi beberapa aspek, yakni: suatu tipologi rejim tenurial di negeri-negeri hutan hujan dan beberapa tantangannya untuk REDD; hakikat tenurial dan rejim hak penggunaan dalam lingkup negara-negara hutan hujan; serta isu-isu yang tersingkap akibat eksplorasi

rejim-rejim tersebut yang perlu ditangani apabila REDD dan strategi terkait akan mempunyai dampak yang berkelanjutan. Tujuh negara-negara hutan hujan – contoh negara yang mungkin sekali menjadi pemain utama dalam sistem REDD – akan menjadi fokus perhatian: Brazil, Kamerun, Republik Demokratik Kongo (RDK), Guyana, Indonesia, Malaysia dan Papua New Guinea.

Secara keseluruhan, negara-negara hutan hujan yang dikaji ulang di sini menampilkan konteks tenurial yang sangat beragam, dan gabungan antara kekuatan dan kelemahan ketika beberapa kemungkinan pengaturan REDD dipertimbangkan. Tabel berikut ini hanyalah contoh:

Kontrol lokal? Kekuatan hak atas sumber daya lokal dalam kebijakan dan praktek di tujuh negara		
	Tenurial lokal yang kuat 'di atas kertas'	Tenurial lokal yang lemah 'di atas kertas'
Tenurial lokal 'dalam praktek'	Brazil, Malaysia	
Tenurial lokal yang lemah 'dalam praktek'	Kamerun, PNG	RDK, Indonesia, Guyana

Catatan untuk tabel: Indikator 'di atas kertas' didasarkan pada kebijakan dan hukum; indikator 'dalam praktek' didasarkan pada bukti dari bacaan yang tersedia dan pendapat para penulis. Tanda tanya dimaksudkan untuk menekankan pada subyektivitas penilaian ini. Hal ini tidak ditujukan untuk menyalahkan (pigeon-holing) negara-negara tersebut namun untuk membangkitkan diskusi.

Tampak nyata bahwa banyak negara diperlengkapi dalam praktek untuk memastikan bahwa skema-skema REDD bermanfaat bagi penduduk lokal. Perbaikan dalam tenurial tidak dengan sendirinya akan mencapai hal ini. Penanganan atas beberapa aktor yang berkuasa di balik kegiatan-kegiatan deforestasi, seperti pembalakan yang merusak, tekanan pada pembangunan infrastruktur serta konversi hutan ke agribisnis, akan memerlukan tindakan yang terpadu dengan skala yang belum pernah terjadi sebelumnya di banyak negara.

Sementara perkembangan kebijakan harus disesuaikan dengan konteks lokal, beberapa rekomendasi umum yang harus diperhatikan bersamaan dengan pengembangan skema-skema REDD adalah:

- Pembentukan skema REDD untuk menyumbang peningkatan tata kelola hutan, bukan sebaliknya.
- Penguatan hak atas sumber daya lokal, termasuk hak adat.
- Memastikan agar hak atas karbon secara efektif ditentukan dalam peraturan nasional.
- Pembentukan mekanisme praktis untuk keterlibatan lintas-sektoral
- Pengembangan pengaturan yang efektif untuk menyalurkan manfaat ke tingkat lokal.
- Menghubungkan kebijakan nasional dengan pemikiran dan persyaratan internasional.
- Mendukung kelompok-kelompok belajar untuk REDD dan pendekatan-pendekatan terkait.

Kemampuan kelembagaan lokal yang efektif, serta pengetahuan dan kesiapan menerapkan kehutanan yang baik (*good forestry*) dalam praktek, akan sangat perlu bagi REDD. Untuk bisa mencapai hal ini, diperlukan hak-hak atas properti lokal yang efektif dan adil. Mempertimbangkan tenurial karenanya perlu menjadi pokok awalan (*start point*), bukan suatu pemikiran susulan (*afterthought*).

1

Pengantar – REDD, tenurial dan kajian ini

Pengakuan bahwa deforestasi dan kerusakan hutan bertanggung jawab atas sekitar 17 persen dari emisi gas rumah kaca secara global, dan bahwa ada lebih banyak karbon dalam hutan-hutan dunia daripada dalam atmosfer (Rogner, et al., 2007), telah membawa perhatian baru pada bagaimana hutan-hutan digunakan dan dirawat. Hutan yang dialih-fungsikan atau mengalami kerusakan, karena kebakaran misalnya, akan melepaskan emisi dan menghilangkan penampung karbon.

Namun, sampai saat inipun, penghindaran deforestasi sebagai strategi iklim tidak populer. Hal ini terutama disebabkan kekhawatiran bahwa:

- Emisi dari hutan yang hilang sulit untuk diukur, dimonitor dan dikontrol (sehingga menimbulkan masalah penambahan dan pengukuran).
- Manfaat dari usaha-usaha untuk mengurangi emisi tidak akan berlangsung lama (masalah kelanggengan) dan persoalan "kebocoran" (*suffer leakage*) (pengurangan emisi di suatu tempat turut meningkatkan emisi di tempat lain).
- Terpusatnya perhatian pada deforestasi di negara-negara berkembang mengurangi tekanan pada negara maju untuk memangkas emisi mereka sendiri.
- Memasukkan hutan dalam skema perdagangan akan membanjiri pasar karbon dan membuat langkah-langkah lainnya untuk mengurangi emisi menjadi tidak menguntungkan.
- Pendekatan 'denda dan batasan' ('*fines and fences*') terhadap perlindungan hutan akan dibangkitkan kembali dengan usaha pemerintah untuk memindahkan dan melemahkan komunitas lokal.

Dengan demikian, dalam prakteknya, Protokol Kyoto dari Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-bangsa (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC) telah memberikan beberapa insentif bagi deforestasi dan tidak sama sekali untuk merawat hutan. Sampai saat ini, hanya sedikit perdagangan dalam *carbon offset* di

dua tipe pasar: pasar berbasis aturan atau mandat (*regulatory*) dan pasar berbasis sukarela (*voluntary*). Sebagian besar pasar sukarela mendukung penanaman dan pengelolaan hutan, namun kehutanan tidak populer dalam pasar berbasis mandat karena biaya transaksi yang tinggi (terutama dengan Mekanisme Pembangunan Bersih – pengaturan menurut Protokol Kyoto untuk negara-negara maju untuk mengganti kerugian karena emisi karbon melalui proyek-proyek di negara-negara berkembang) serta pembatasan lainnya (misalnya, semua bidang kehutanan tidak termasuk dalam Skema Perdagangan Emisi EU)

Selama 2007, pengakuan berkembang bahwa pengurangan emisi yang diperlukan untuk menghindari perubahan iklim yang katastrofik sangatlah besar sehingga tidak dapat dicapai tanpa mengurangi laju deforestasi dan kerusakan hutan. Kajian Stern tentang ekonomi perubahan iklim menekankan bahwa 'Pengurangan emisi dari deforestasi dan kerusakan hutan di negara-negara berkembang' (REDD) dapat menjadi cara yang berbiaya efektif (*cost-efective*). Jadi, sementara kekhawatiran-kekhawatiran di atas tidak hilang, REDD menjadi lebih populer. Tentu saja, banyak sekali inisiatif-inisiatif yang kini dijalankan. Pada awal 2009, sebuah telaah IIED tentang situasi ini menemukan ada sebanyak 144 inisiatif REDD yang sedang dijalankan oleh antara lain lembaga-lembaga keuangan internasional, bank-bank pembangunan regional; organisasi-organisasi PBB; pemerintah negara-negara maju dan agen donor bilateral; pemerintah negara-negara berkembang; LSM; lembaga-lembaga akademis/penelitian; organisasi-organisasi penentu standar, organisasi sektor privat dan yayasan. Jumlah inisiatif ini mungkin sekali akan segera terlewati.

Rencana Aksi Bali yang diadopsi pada Desember 2007 di Konferensi Para Pihak UNFCC ke 13 (*Conference of Parties* – COP 13) menyerukan peningkatan kerjasama dalam 'pendekatan kebijakan dan insentif positif untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan pengurangan emisi dari deforestasi dan kerusakan hutan di negara-negara berkembang.'[1] Dengan demikian REDD diarus-utamakan dalam negosiasi-negosiasi untuk pasca rejim Kyoto. REDD berbeda dalam skala dengan CDM – karena REDD dikerjakan dalam lingkup nasional atau sub-nasional sementara CDM menggunakan pendekatan berbasis proyek yang berskala lebih kecil. Namun digantungkannya pada kedaulatan nasional lebih berarti bahwa ketentuan-ketentuan internasional manapun tentang hutan dan pembangunan dalam suatu perjanjian UNFCCC adalah terbatas. Peran pemerintah yang dimungkinkan adalah sebagai: penjual; pembeli dari sistem pembayaran pindahan di tingkat

[1] Decision CP. 13 1.b.iii, http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php

sub nasional; atau pengatur dan/atau perantara. Bagaimanapun, koordinasi erat di tingkat pusat – aturan-aturan lembaga yang kuat dan adil, kebijakan-kebijakan makro-ekonomi dan pertanian yang seirama dengan kebijakan hutan, pengawasan yang efektif – dan isu tenurial pada level lokal akan sangat penting (Mayers, et al., 2008).

Berbagai pilihan untuk perancangan REDD sudah digelar. Pilihan mekanisme pendanaan mempunyai implikasi bagi perancangan kebijakan yang dihasilkan, serta dampak yang akan diakibatkan oleh hal ini pada emisi maupun hak lokal dan komunitas. Beberapa pihak, termasuk 'Koalisi untuk Hutan Hujan' (yang dipimpin oleh Papua Nugini dengan Kongo dan Kamerun sebagai salah satu anggotanya) menganjurkan mekanisme pasar yang terutama didasarkan pada perdagangan karbon. Yang lainnya, terutama Brazil, menganjurkan pendekatan berbasis kompensasi donor yang ketat (Dooley, et al., 2008). Mayoritas usulan negara kepada UNFCCC berpihak pada pendekatan campuran, termasuk India, Komisi Hutan Afrika Tengah (*Central Africa Forests Commission* – COMIFAC), Uni Eropa dan Norwegia (Parker, et al., 2008). Serta sebagian besar proposal menyarankan bahwa negara-negara dengan sumber daya hutan yang besar bertahan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari tindakan-tindakan pengurangan pembukaan hutan dalam lingkup jurisdiksi mereka.

Kebanyakan perdebatan tentang REDD sejauh ini memusatkan perhatian pada aspek internasional – dan memang tepat, karena adanya kebutuhan untuk merundingkan suatu perjanjian yang efektif dan adil pasca 2012. Namun apakah REDD akan bermanfaat pada akhirnya – atau justru meminggirkan – komunitas hutan tergantung pada pengaturan lokal dan nasional tentang alokasi manfaat dalam lingkup negara-negara. Sementara ada harapan tinggi tentang kesempatan yang ditawarkan REDD pada komunitas hutan, ada juga resiko-resiko yang dapat dihasilkan oleh skema-skema REDD dimana pemerintah, para perusahaan, LSM dalam bidang konservasi atau para spekulan mencaplok tanah-tanah hutan, serta memakai pendekatan-pendekatan perlindungan hutan yang meminggirkan daripada memberdayakan penduduk di dalam dan sekitar hutan (Griffiths, 2007).


Photo: James Mayers / IIED

Waktunya memotong. Logging di Afrika Barat

Tenurial sumber daya – sistem hak, aturan, lembaga dan proses-proses pengaturan akses dan penggunaan pada sumber daya – merupakan kunci dalam membentuk dan mendistribusikan resiko, biaya dan manfaat. Tenurial yang terjamin mengungkit posisi penduduk lokal dalam relasi dengan pemerintah dan sektor privat. Di sisi lain, tenurial yang tidak terjamin menjadikan penduduk lokal rentan terhadap pencabutan kepemilikan – yang dapat menjadi masalah besar apabila REDD meningkatkan nilai lahan dan kepentingan luar.

Hak atas sumber daya yang tidak terjamin atau bersengketa (*contested*) juga dapat meningkatkan resiko bagi para investor – resiko reputasi, misalnya, terkait dengan ketegangan yang mungkin muncul dengan kelompok lokal. Yang mungkin lebih penting lagi adalah resiko ketidakpastian dalam menjalankan komitmen REDD karena masalah tenurial yang belum terselesaikan atau permusuhan dari penduduk lokal – serta kurangnya perlindungan hukum atas komitmen yang gagal itu. Kedua macam resiko ini dapat membatasi keterlibatan sektor privat dalam REDD.

Sekalipun demikian, masalah tenurial baru belakangan ini memperoleh perhatian dalam perdebatan internasional tentang bentuk REDD di masa mendatang – sebagian besar karena tekanan masyarakat sipil. Tentu saja, dalam hal penyerahan proposal oleh negara ke UNFCCC, sampai saat ini hanya satu negara – negeri kepulauan yang mungil bernama Tuvalu – yang sudah mengajukan usulan untuk menjadikan hutan yang dikelola oleh komunitas atau hak masyarakat adat sebagai bagian yang mengikat dari suatu perjanjian REDD. Di lain pihak, penelitian-penelitian terkini sudah mulai memperluas beberapa hal dari masalah ini (lihat, misalnya: Griffiths, 2007; Peskett, et al., 2008; dan Robledo, et al., 2008).

REDD diperdebatkan secara panas pada COP14 di Poznan, Polandia pada Desember 2008, namun dengan hasil nyata yang sedikit. Kaukus Masyarakat Adat untuk Perubahan Iklim (*The Indigenous Peoples's*

Caucus on Climate Change) menggabungkan kekuatan dengan berbagai LSM dalam usaha untuk menghasilkan persetujuan di antara para pihak tentang perlunya mengakui hak masyarakat adat dan komunitas lokal dalam rejim REDD mendatang, termasuk instrumen hak asasi manusia seperti Deklarasi PBB tentang Pengakuan Hak Masyarakat Adat (UN Declaration of the Rights of Indigenous Peoples – UNDRIP), dan hak-hak prosedural seperti hak untuk mendapatkan informasi dan memberi persetujuan secara merdeka (*Free Prior Informed Consent – FPIC*). Namun pernyataan akhir dari COP dalam hal ini lemah, hanya mengakui '... *kebutuhan untuk mempromosikan partisipasi yang penuh dan efektif dari komunitas adat dan lokal*'.

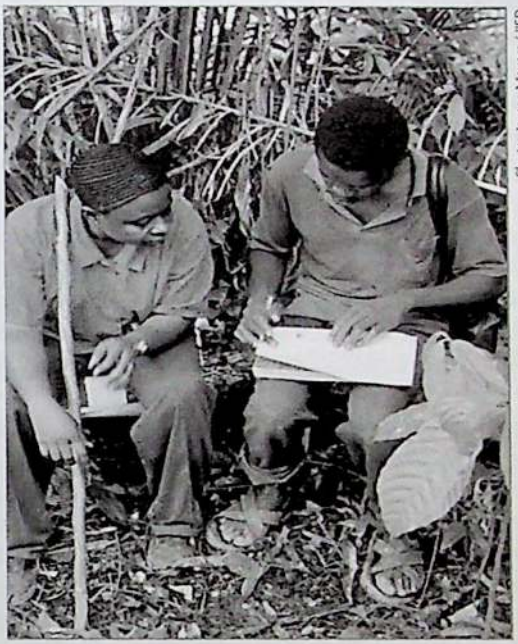


Photo: James Mayers / IIED

(Siapa yang memutuskan apa? Perencanaan pengelolaan hutan komunitas di Afrika Barat).

Seiring dengan pengakuan hak adat, banyak masalah lain – seperti masalah mekanisme pendanaan, tentang defnisi (Apakah hutan itu? Apakah yang dimaksud dengan deforestasi), serta tentang persyaratan monitoring – masih belum terselesaikan. Sehingga keinginan agar resolusi dapat dicapai tepat waktu untuk memungkinkan perjanjian REDD disepakati pada COP 15 di Copenhagen pada akhir 2009 menjadi tidak pasti[2], namun masalah ini pastinya akan terjadi selama 2009 dan setelahnya.

[2] Catatan editor: Pertemuan Copenhagen pada akhirnya tidak menghasilkan keputusan politik apapun tentang REDD. Dinamika untuk menuju keputusan ini sarat dengan negosiasi politik yang membuat banyak Negara enggan mengambil keputusan, sehingga semua pembahasan REDD dalam AWG LCA (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention), dibawa ke perundingan berikuti pada COP 16 di Mexico (Desember 2010). Sementara itu, untuk menutupi kegagalan perundingan, sejumlah pihak (Amerika, Brazil, Afrika Selatan, India, China, dll) mengeluarkan keputusan yang tidak mengikat, disebut Copenhagen Accord. Accord ini jauh dari target perundingan yang mendesak agar ada pemangkasan yang signifikan (deeper cut) atas emisi domestik negara-negara Annex I. Banyak negara menolak Accord ini

Laporan ini bertujuan untuk mendorong maju perdebatan ini dengan mengidentifikasi: suatu tipologi tentang rejim tenurial dalam negara-negara hutan hujan dan beberapa tantangannya untuk REDD; hakikat tenurial dan rejim hak penggunaan dalam lingkup negara-negara hutan hujan; serta masalah yang tersingkap akibat eksplorasi rejim-rejim tersebut yang perlu ditangani apabila REDD dan strategi terkait dapat mempunyai dampak yang berkelanjutan. Tujuh negara-negara hutan hujan – sebagai contoh negara yang mungkin sekali menjadi pemeran utama dalam sistem REDD – akan menjadi fokus perhatian: Brazil, Kamerun, Republik Demokratik Kongo, Guyana, Indonesia, Malaysia dan Papua New Guinea. Profil lebih rinci tentang negara-negara ini yang menjelaskan konteks masalah lahan dan tenurial hutan di masing-masing negara tersebut, dilampirkan dalam laporan ini.

2

Tata Kelola – mendefinisikan apa yang mungkin dengan tenurial

Tenurial tergantung pada, dan dikondisikan oleh, tata kelola (*governance*). Tenurial yang efektif tidak mungkin dicapai tanpa kebijakan pendukung dan sistem kelembagaan, serta kurang berguna tanpa kapasitas kelembagaan yang lebih luas untuk melakukan sesuatu dengan hal itu. Sebagai contoh, hak yang tidak dibarengi oleh sanksi efektif untuk pelanggarnya adalah tidak mencukupi, sementara usaha kelembagaan yang mendukung pegelolaan hutan yang bijak tanpa adanya hak penggunaan hutan yang jelas mungkin sekali akan sia-sia.

Tata kelola hutan dapat diartikan sebagai 'siapa yang memutuskan apa tentang hutan, dan bagaimana'. Bahkan hanya dengan mengupas secara permukaan isu-isu ini di banyak negara terungkap ketidakadilan substantif, dan ketidakadilan-ketidakadilan ini menggerus prospek pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Penduduk miskin seringkali dikeluarkan dari keikutsertaan dalam pembuatan keputusan tentang hutan, disangkal haknya dan memiliki pertahanan yang sedikit dari penghinaan, kriminalitas, kekejaman dan korupsi kelembagaan. Sekalipun demikian, situasi-situasi semacam ini seringkali dipertanyakan, dalam hal ini organisasi kewargaan secara khusus telah semakin efektif dalam menuntut pertanggungjawaban publik.

Komunitas dan para pendukungnya semakin menyadari bahwa penemuan cara untuk menjamin akses lokal pada, dan kontrol atas, sumber daya hutan adalah salah satu kunci untuk mengurangi kemiskinan di pedesaan. Namun menjamin tenurial dan hak komunitas lokal saja tidak cukup. Komunitas harus mampu mempertahankan hak-hak tersebut – dan memerlukan sanksi efektif dan melawan upaya pelemahan mereka yang dapat menyalahgunakan dan mengesampingkan hak-hak tersebut, serta memerlukan kemampuan untuk mengembangkan kegiatan-kegiatan yang hidup dan proses penentuan nasib sendiri dengan hak-hak yang terjamin.

Beberapa masalah hutan yang mengakar dalam terdapat pada gerakan-gerakan yang dilakukan untuk mengganti hak, kebijakan dan lembaga-lembaga masa lalu, yang biasanya menghasilkan beberapa hal berikut: terlalu banyak kapasitas dan terlalu sedikit penambahan nilai dalam industri kayu, rente ekonomi yang hilang dalam sistem; dan komunitas pedesaan yang kehilangan suara. Walaupun situasi ini membuat depresi, situasi ini menunjukkan bagaimana kebijakan yang dramatis dapat berdampak dan memberikan harapan bahwa, dengan perubahan-perubahan yang tepat, perbaikan adalah sesuatu yang mungkin terjadi.

Apakah usaha-usaha untuk mengurangi emisi gas rumah kaca melalui REDD dan mekanisme hutan terkait lainnya dapat memberikan daya pendorong baru bagi pembaharuan tata kelola? Sebagaimana disebutkan di atas, usaha-usaha tersebut menghadapi cukup banyak masalah praktis– pembentukan batas-dasar *(baseline)*, pembuktian adanya nilai tambah ["additionality"], pemastian kelanggengan, penghindaran kebocoran ["leakage"], pencegahan pembanjiran pasar, dan pengawasan untuk menghindari klaim-klaim palsu dan korupsi. Masalah-masalah ini dapat, dan memang sedang ditangani – namun ada kekhawatiran yang lebih luas: pepohonan bukan hanya batang-batang karbon, dan walaupun kekhawatiran lama di antara para rimbawan bahwa sektor hutan begitu kompleks sehingga tidak dapat dijangkau oleh rejim perubahan iklim, kekhawatiran baru yang muncul malah kebalikannya: bahwa pembiayaan karbon bergerak begitu maju dan cepat sehingga tidak akan dapat menopang kehutanan dan corak penghidupan yang berkelanjutan (Mayers, et al., 2008).

Ada bahaya nyata berupa 'penetapan baku karbon' ('*carbon fixation*') (yang hanya terfokus pada pengurangan emisi) – bahwa penyelesaian-penyelesaian 'karbon' yang sederhana akan dipaksakan dengan tidak mengakui kompleksitas hutan yang sebenarnya terintegrasi dengan pelaksanaan dan keberlanjutan dari penyelesaian-penyelesaian tersebut. Oleh karena itu, apabila REDD ingin berhasil dalam jangka panjang, ia perlu ditempatkan dalam lingkup pendekatan-pendekatan yang lebih terintegrasi – seperti menangani pemicu deforestasi dan kerusakan hutan yang berasal dari luar sektor hutan, serta memasukkan berbagai segi mitigasi terkait hutan (pencegahan emisi, penyimpanan karbon, substitusi energi dari biomasa dan bahan bakar nabati, ketentuan tentang energi rendah atau materi konstruksi yang netral-karbon) serta bentuk-bentuk adaptasi terhadap perubahan iklim (pilihan spesies dan silvikultur untuk meningkatkan daya tahan dari resiko iklim dan mengambil keuntungan dari perbaikan kesempatan untuk berkembang manapun) (TFD, 2008).

Dengan demikian, tata kelola hutan yang pokok adalah menghadapi tantangan untuk membuat REDD dapat dijalankan. Bagaimana menghindari munculnya insentif buruk bagi para pemilik hutan? Bagaimana memastikan bahwa pembayaran REDD masuk ke pengelola hutan (publik, privat atau komunitas) yang berada di luar jaringan wilayah lindung yang dikelola negara? Bagaimana menargetkan pembayaran atas hutan yang paling beresiko dalam hal deforestasi dan kerusakan hutan untuk memastikan adanya nilai tambah ["additionality"]? Lebih penting lagi dari semuanya adalah bagaimana melaksanakan skema pembayaran dalam situsi tata kelola hutan yang lemah dan tenurial lahan yang tidak jelas? Masing-masing tantangan tersebut cukup bermasalah.

Isu tenurial tanah merupakan isu kunci untuk beberapa alasan. Tenurial yang tidak jelas atau tidak terjamin dengan sendirinya dapat mendorong deforestasi. Para pengguna sumber daya mungkin memiliki insentif yang sedikit untuk melindungi sumber-sumber daya yang mereka rasa bukan kepentingan mereka. Pembukaan hutan juga mungkin salah satu cara untuk menunjukkan pendudukan ketika klaim atas tanah dipersengketakan. Sebagai tambahan, tenurial dapat mempengaruhi distribusi resiko, biaya dan manfaat dari perpindahan dana yang terkait dengan konservasi hutan. Semakin terjamin tenurial maka semakin memberikan masyarakat lokal penyokong yang besar dalam bernegosiasi dengan pemerintah dan sektor privat.

Namun, seperti yang sudah ditekankan, tenurial hanyalah satu keping dari gambar yang lebih besar. Meskipun ada tenurial yang terjamin, pemerintah atau para pengguna sumber daya dapat menghadapi tekanan, atau menanggapi insentif untuk membuka atau merusak hutan. Tekanan-tekanan ini bisa berupa tekanan untuk mengurangi kemiskinan (misalnya melalui kolonisasi budi daya pertanian atas wilayah hutan, seperti di Brazil), atau berhubungan dengan pendapatan negara, hutang nasional atau masalah keseimbangan neraca pembayaran (*balance of payments*). Tekanan-tekanan tersebut juga dapat berupa godaan untuk korupsi dan pelecehan penerapan hukum yang lemah yang terkait dengan penggunaan lahan. Untuk membuat insentif yang efektif bagi perlindungan hutan, tindakan memperkuat tenurial atas sumber daya harus digabungkan dengan intervensi kebijakan untuk menghadapi tekanan-tekanan tersebut. Dan memastikan agar penduduk lokal memperoleh manfaat dari REDD akan membutuhkan penanganan tata kelola yang melampaui tenurial sumber daya – termasuk tata kelola yang berdampak kepada hakikat, ukuran dan arah dari penyaluran dana.

Jadi, memahami tenurial membutuhkan suatu pemahaman tentang sejauh mana, dan dengan cara-cara apa, legislasi nasional secara nyata diterapkan di lapangan. Hal ini juga menuntut pemahaman tentang sistem tenurial lainnya yang mungkin tidak tercermin dalam legislasi namun memperoleh legitimasi dari penduduk lokal (misalnya tenure adat – *ed*). Menurut undang-undang nasional, pilihan-pilihan tenurial cenderung melibatkan berbagai kombinasi dari kepemilikan negara atau pribadi (individual maupun kolektif) atas lahan dan/ atau hutan. Sekalipun demikian, dalam banyak negara hutan hujan legislasi diterapkan secara payah, dan penduduk menggunakan lahan hutan berdasarkan sistem tenurial lokal ('sistem adat' yang terus berkembang).

Sistem ini cenderung mengajukan pilihan-pilihan tenurial yang lebih beragam dan kompleks, dan biasanya melibatkan berbagai hak yang saling tumpang tindih serta berbagai campuran hak kolektif sampai yang lebih individual. Namun di banyak negara sistem lokal tersebut tidak diakui oleh hukum, dan hubungan antara tenurial adat dan negara adalah suatu tantangan besar di banyak negara hutan hujan. Tabel 1 menyajikan suatu 'tipologi' yang disederhanakan atas beberapa tipe tenurial hutan dan lahan itu, yang dalam prakteknya jauh lebih kompleks dan saling tumpang tindih – serta beberapa tantangan untuk REDD.

Membidik hutan yang beresiko ternyata lebih problematis dari perkiraan awal. Merupakan hal yang buruk dan tidak adil untuk membayar pemilik lahan yang mungkin akan membuka hutan mereka di masa mendatang tapi tidak membayar apapun kepada mereka yang telah mengelola hutan dengan baik. Hal ini beresiko memunculkan insentif untuk menghancurkan atau ancaman untuk menghancurkan hutan, misalnya para petani di Meksiko dan Nikaragua mengancam untuk menghancurkan hutan ketika pembayaran untuk skema layanan-layanan lingkungan akan berakhir.

Pemusatan perhatian pada hutan juga beresiko pada semakin meningkatnya kebutuhan untuk sanksi dan pematuhan pengawasan. Namun seringkali kedua bidang ini dikenal memiliki ciri tata kelola yang paling buruk. Sumber daya dan waktu yang diperlukan untuk memperbaiki tata kelola semacam itu secara sederhana mungkin terlalu besar. Isu dilema moral juga muncul: memusatkan seluruh usaha dalam situasi tata kelola yang lemah untuk menjamin pengurangan emisi dapat memerlukan usaha-usaha yang sangat penting yang berasal dari sasaran-sasaran prioritas pemerintah lainnya – pembuatan kebijakan dalam soal kesehatan dan pendidikan, misalnya.

Tabel 1. Berberapa tipe tenurial hutan dan lahan – beberapa tantangan untuk REDD

Tipe Tenurial	Negara dan wilayah yang tercakup	Tantangan untuk REDD dan mekanisme terkait
Kepemilikan Negara Kepemilikan Negara atas lahan dan/atau hutan, berdasarkan legislasi nasional	Kamerun (sekitar 97% dari negara tsb); RD Kongo (semua wilayah hutan); Indonesia (sebagian besar wilayah); Malaysia (sebagian besar lahan hutan); PNG (kurang dari 3% atas keseluruhan wilayah)	Isu pengelolaan pendapatan; korupsi dan perburuan-rente; batasan-batasan dalam kapasitas pelaksanaan/penerapan. Jaminan hak menggunakan lahan lokal dan hutan adalah isu kunci – adalah krusial untuk membahas persyaratan penggunaan jika ada (misalnya pengakuan konservasi sebagai suatu bentuk penggunaan produktif); pembatasan untuk penggunaan komersial (yang tidak akan mencakup inisiatif pasar karbon); serta usaha-usaha perlindungan dalam pengambilan wajib (misalnya untuk kepentingan umum, pembayaran kompensasi).
Kepemilikan pribadi Kepemilikan pribadi atas lahan dan/atau hutan, secara individual maupun kolektif, berdasarkan legislasi nasional	Hal biasa di Brazil namun jarang atau tidak dipertimbangkan di kebanyakan negara	Akses terhadap hak milik mungkin tertahan oleh prosedur yang tidak praktis dan memakan biaya yang meminggirkan kelompok-kelompok yang lebih miskin. Konsep 'kepemilikan' mungkin tidak sesuai untuk hak yang kompleks, berganda dan saling bertindihan yang menjadi ciri tenurial adat atas sumber daya yang diterapkan di lapangan. Penduduk lokal mungkin hati-hati dengan inisiatif-inisiatif yang telah membukan jalan bagi komoditisasi atas lahan leluhur.

Sistem Adat Sangat beragam dan khusus dalam konteks. Seringkali, sumber daya dipegang oleh suku, keluarga atau entitas kolektif lainnya berdasarkan percampuran hak kelompok dan individu yang beragam, akses berdasarkan keanggotaan kelompok dan status sosial, dan penggunaan dilakukan dengan sistem hak yang kompleks dan berganda. Sistem-sistem tersebut seringkali melayani berbagai penggunaan sumber daya dan para penggunanya, perbatasan antar wilayah penguasaan lahan seringkali tidak jelas dan saling bertindihan	Kebanyakan dari wilayah pedesaan di Afrika (termasuk Kamerun dan RDK) serta Asia Tenggara (Indonesia, Malaysia, PNG); wilayah yang dihuni oleh penduduk asli di Amerika Latin (termasuk Brazil dan Guyana).	Mungkin mengandung pengaturan yang diskriminatif. Dapat dipertanyakan, terkikis oleh perubahan sosial, ekonomi dan budaya. Pemimpin-pemimpin adat, misalnya, dimaksudkan untuk mengelola sumber daya atas nama, dan untuk keuntungan komunitas mereka – namun banyak yang menggunakan kekuasaan mereka untuk kepentingan pribadi dan menimbulkan kerugian bagi masyarakatnya. Pengakuan hukum yang lemah atau tidak ada seringkali mengurangi nilai formal dari hak adat dan mengekspos penduduk lokal terhadap pencabutan hak milik seiring dengan masuknya kepentingan luar dengan kekerasan. Sistem adat terkadang dilindungi sebagai hak pakai – namun dengan demikian adalah sangat penting untuk membahas persyaratan pemakaian produktif jika ada (lihat kepemilikan negara).
Devolusi kepada pemerintah lokal Pemerintah lokal memiliki dan/atau mengelola lahan hutan	Kamerun (di atas kertas); Indonesia; Malaysia (sistem federal)	Menyokong pertanggungjawaban ke bawah dan menghindari perebutan oleh elit lokal. Penanganan resistensi dari kepentingan pribadi dan pergulatan antara kewenangan dan pendapatan antara pemerintan pusat dan lokal. Kapasitas institusional dalam badan-badan pemerintah lokal mungkin adalah tantangan utama.

Hutan Kemasyarakatan dan skema-skema pengelolaan bersama Negara memindahkan hak pengelolaan kepada organisasi berbasis komunitas berdasarkan suatu konvensi. Pendelegasian hak biasanya terbatas pada pengelolaan – kepemilikan lahan dan pohon tetap ada pada negara, yang mungkin secara unilateral menghentikan perjanjian pengelolaan.	Kamerun; Brazil; Indonesia (pada tahap eksperimen)	Hak pengelolaan hutan yang terbatas tidak meliputi lahan; namun pengalaman dengan pembayaran untuk skema layanan lingkungan menunjukkan bahwa hak atas lahan dapat muncul sebagai faktor diskriminatif utama dalam mengakses pendapatan REDD. Bahkan hak atas hutan sendiri juga rentan terhadap penghentian. Penanganan atas meningkatnya kepentingan luar terkait dengan REDD yang mungkin sekali terjadi akan memerlukan hak lokal yang lebih terjamin.

Memastikan skema adaptasi dan mitigasi perubahan iklim dari kehutanan dengan demikian adalah suatu tugas yang kompleks, terutama dalam kondisi dimana sedikit barang dan jasa hutan lainnya yang terjamin. Kombinasi dari 'perkakas berat pemerintah' berikut ini kemungkinan diperlukan, yakni: lembaga kehutanan dan lingkungan yang kuat yang menerapkan tenurial dan memakai aturan secara efektif; kebijakan ekonomi makro dan pertanian yang memungkinkan turunnya keuntungan dalam membuka hutan; pembayaran untuk mempertahankan hutan alam dan sumber daya hutan; dukungan masyarakat sipil yang kuat, dan pengawasan cermat atas kehutanan yang berkelanjutan; serta pengawasan yang teratur dan sistematis. Dengan demikian tenurial adalah bagian yang kritis dari agenda tata kelola hutan dimana REDD dapat turut menyumbang, namun bukan merupakan agenda seluruhnya.

3

Hak atas tanah dan karbon – keduanya mungkin tidak terjamin

Bagaimana REDD dapat membantu memperbaiki, dan tidak memperparah, masalah tenurial dan kemanfaatan lokal? Sulit untuk menentukan siapa yang harus didukung sesuai dengan skema REDD, misalnya, siapa yang harus dibayar, karena tenurial tidak jelas dalam hal seberapa banyak lahan yang terancam deforestasi. Pengalaman mengatakan kepada kita bahwa, ketika nilai hutan yang masih berdiri atau lahan hutan meningkat, pemain-pemain berkuasa cenderung untuk menangkap nilai-nilai tersebut dan merugikan kaum miskin yang kurang berkuasa yang bergantung pada hutan. Bila REDD meningkatkan nilai, ia juga dapat meningkatkan konflik ketika para pihak yang berkepentingan bersikeras untuk memperoleh kontrol utama. Bahaya-bahaya utama dalam ketidakpastian tenurial mencakup: hak adat dilanggar demi kepentingan investasi domestik; kepentingan komunitas diikat dalam kontrak-kontrak yang kejam dan berjangka waktu lama; serta spekulasi lahan oleh para investor dengan mengorbankan kepentingan komunitas.

Isu-isu tersebut menggarisbawahi salah satu pertukaran (*trade-offs*) utama dan penyeimbang yang diperlukan dari REDD: bagaimana menyeimbangkan efisiensi dan keadilan? Apabila fokusnya terlalu besar pada keadilan – dengan para pemain yang lebih kecil yang membuka hutan untuk urusan pertanian atau, secara khusus, kelompok-kelompok penduduk atau komunitas adat yang seringkali tidak mempunyai klaim hukum atas lahan mereka – maka partisipasi dan pengurangan emisi yang signifikan akan lebih sulit. Apabila fokusnya terlalu besar pada efisiensi – atas hutan yang sangat terancam – maka hal tersebut dapat secara tidak sah menguntungkan para pengusaha peternakan kaya dan seringkali ilegal, para pembalak kayu dan kepentingan agribisnis yang bertanggungjawab atas sebagian besar deforestasi (Kaimowitz, 2008).

Kejelasan mengenai siapa yang memiliki karbon juga merupakan kunci – terutama bila REDD memasukkan komponen perdagangan. Hak atas karbon adalah suatu bentuk hak milik. Hak tersebut memisahkan

hak atas karbon dari hak-hak yang lebih luas atas hutan dan lahan. Hak tersebut juga menentukan tanggung jawab pengelolaan dan tanggung jawab hukum (*liabilities)*. Hak tersebut biasanya terdaftar pada jenis hak atas tanah (*land title*) dan idealnya harus diterapkan secara terus-menerus atau dibentuk dalam jangka waktu yang lama untuk memastikan kelanggengan bagi pembelinya. Australia adalah salah satu negara pertama yang membentuk hak atas karbon, yang merupakan adaptasi dari hak *'profit à prendre'* yang tradisional (didefinisikan sebagai hak untuk mengambil keuntungan dari sesuatu atau lahan orang lain). Hak-hak ini ada secara terus-menerus dalam *land title* dan mendefinisikan pertanggungjawaban hukum (*liability*) untuk emisi ulang, dan oleh karena itu memastikan kelanggengan pengurangan emisi.

Namun pembentukan hak atas karbon di New Zealand jauh lebih problematis. Pada 2002, pemerintah New Zealand memutuskan untuk menahan kepemilikan atas kredit atau debit karbon yang berasal dari perkebunan di atas lahan publik dan pribadi. Keputusan tersebut, selain faktor-faktor pasar lainnya, turut menyumbang pada penurunan yang signifikan dalam pembentukan lahan perkebunan dan juga penurunan total bersih dalam wilayah produksi hutan New Zealand. Kebijakan ini ditentang secara kuat oleh industri hutan, yang berpendapat bahwa para pemilik lahan harus memegang hak atas karbon hutan dalam hutan mereka. Pada 2007 kebijakan ini pada akhirnya dibalikkan, dengan kredit dan pertanggungjawaban hukum terkait *(associated liabilities)* dipindahkan kepada para pemilik hutan sebagai bagian dari suatu skema perdagangan yang baru (Peskett and Harkin, 2007). Hal ini menunjukkan bahwa penghilangan hak atas karbon dari para pemilik lahan akan selalu berakibat buruk, dan bahwa semakin penting untuk menjabarkan hak atas karbon dalam kebijakan dan peraturan perundangan nasional.



(Karbon ini milikku. Pengumpulan kayu bakar di Afrika Tengah).

4

Berlanjut namun merosotnya sentralitas kepemilikan negara

Di banyak belahan lainnya di dunia, legislasi nasional memberikan peran kunci pada pemerintah pusat dalam mengontrol lahan hutan. Beberapa tahun lalu, White dan Martin (2002) memperkirakan sekitar 77 persen dari hutan di dunia dimiliki oleh pemerintah. Penelitian yang lebih baru pada intinya mengukuhkan jumlah tersebut (Sunderlin et al., 2008). Secara serupa, di Afrika, suatu penelitian terbaru dari FAO menunjukkan bahwa sebagian besar hutan dimiliki oleh publik (95 persen), dan mayoritas dimiliki oleh pemerintah pusat (82 persen) (Romano, 2007).

Di antara negara hutan hujan yang menjadi fokus kita, kepemilikan negara adalah yang utama, misalnya di: Kamerun, RDK, Guyana, Indonesia dan Malaysia. Di Kamerun, RDK dan Indonesia, semua lahan yang tidak dibebani oleh hak atas tanah yang terdaftar diperlakukan sebagai tanah negara. Oleh karena terbatasnya penyebaran hak (atas tanah) yang didaftarkan karena prosedur yang tidak dapat diakses, dalam prakteknya hal ini berarti bahwa negara menguasai sebagian besar tanah. Hal ini juga berarti bahwa penguasaan adat atas tanah, dimana penduduk lokal memiliki hak-hak yang jelas atas lahan hutan, diperlakukan sebagai lahan milik negara (atau dikuasai negara) oleh sistem hukum nasional.

Di beberapa negara, jasa hutan secara historis diasosiasikan dengan kebijakan yang otoritarian dan represif, meskipun proses demokratisasi pada 1990an cenderung memperbaiki kondisi ini. Kapasitas pemerintah yang terbatas untuk mengawasi kepatuhan dan memberikan sanksi pada ketidakpatuhan adalah norma yang diterapkan di negara-negara hutan hujan yang dikaji ulang di sini – sekalipun pada batas tertentu yang berbeda. Di beberapa negara dilaporkan telah ada kemajuan dalam penegakan hukum [seperti di Brazil], meskipun penegakan tersebut belum secara efektif menyebabkan kepatuhan. Di sisi lain, di RDK, peraturan pelaksana yang diperlukan untuk menjalankan legislasi nasional secara penuh belum dibuat; meskipun sudah dibuat,

peraturan-peraturan tersebut masih perlu dipertanyakan; tidak ada sanksi yang efektif untuk ketidakpatuhan; dan kapasitas pemerintah untuk mengawasi dan menegakkannya sangat terbatas.

Dalam praktek, banyak pemerintah terus terbukti tidak mampu untuk menjalankan tanggung jawab yang mereka bebankan sendiri. Pilihan-pilihan kebijakan tidak sesuai dengan konteks lokal, kapasitas institusional lemah dalam menjalankannya, dan perilaku pemangsa, korup dan pemburu-rente kesemuanya turut menyumbang pada terbatasnya keefektifan kontrol negara.

Sebagai akibatnya, tata kelola akses dan kontrol yang sebenarnya atas sumber daya hutan secara umum sedikit memiliki hubungan dengan situasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Aturan dan mandat lembaga yang sah jarang menentukan akses dan penggunaan sumber daya, namun menghasilkan kesempatan-kesempatan untuk melakukan negosiasi atas hal ini. Diskresi penegakan hukum dan aturan membuka kemungkinan untuk memburu-rente politik dan finansial. Hal ini tergantung pada kemungkinan untuk menerapkan aturan-aturan dan hukuman yang berat, yang jika tidak dilakukan akan ada sanksinya. Seringkali, kurangnya kesadaran penduduk tentang luasnya lahan dan hak pakai mereka malah memberikan kesempatan bagi otoritas lokal untuk menetapkan praktek-praktek yang ada sebagai pelanggaran hukum tanpa mengindahkan yang tertera dalam dokumen resmi (Mayers, et al., 2006).

Dalam tahun-tahun belakangan ini, walaupun peran sentral pemerintah terus berlanjut, bagian lahan hutan yang dikuasai oleh pihak lokal semakin banyak. White dan Martin (2002) memperkirakan ada setidaknya 7 persen dari hutan dunia yang dimiliki oleh komunitas, 4 persen dikelola oleh mereka, dan 12 persen dimiliki oleh perorangan; dan bahwa 57 persen dari hak non-negara tersebut dipindahkan selama 15 tahun sebelumnya. Kecenderungan ini diperkuat dalam penelitian lanjutan oleh Sunderlin et al., (2008), meskipun penelitian ini menemukan bahwa tingkat perubahan tersebut sedang melambat. Walaupun beberapa negara seperti Peru, Bolivia, Tanzania dan India (semuanya di luar lingkup penelitian kami) telah mengalami kemajuan dalam kontrol komunitas atas hutan, yang lainnya – terutama Indonesia dan negara-negara di lembah Kongo – sedikit sekali mengalami kemajuan.

Luas cakupan kontrol lokal atas hutan- dimana jadi dasar REDD sekaligus turut berkontribusi - akan menjadi rangkaian isu yang sangat penting. Di antara isu tersebut yang tidak kalah pentingnya adalah

kemungkinan perubahan keseimbangan insentif untuk pemerintah pusat. Salah satu faktor utama yang pada tahun-tahun belakangan ini telah mengarahkan pemerintah pusat untuk mendelegasikan tanggung jawab pengelolaan hutan adalah kurangnya sumber daya mereka untuk membuat pengelolaan terpusat dapat dijalankan di lapangan. Oleh karena sumber keuangan yang baru secara potensial tersedia melalui REDD, pelaku utama kontrol lokal atas pengelolaan hutan akan ingin memastikan bahwa pembaharuan kebijakan yang mengarah pada pendelegasian tidak dibuat sebaliknya.

5

Kepemilikan pribadi dan hak pakai – gambar yang tercampur-aduk dan perdebatan yang terpolarisasi

Kepemilikan pribadi atas lahan hutan, apakah itu perseorangan atau kolektif, diatur dalam legislasi di Brazil, Kamerun, Guyana dan Indonesia. Teorinya, hak kepemilikan semacam itu, bila didukung secara tepat, seharusnya memberikan penduduk hutan tingkat kontrol yang maksimal – meskipun dalam semua kasus tercantum ketentuan-ketentuan yang dapat mencabut hak-hak tersebut oleh negara demi kepentingan publik (yang di beberapa negara dapat mencakup usaha komersial), dengan pembayaran ganti rugi.

Namun meskipun hak tersebut diakui secara formal, kepemilikan lahan pribadi pada prakteknya bisa sangat terbatas. Hal ini karena prosedur yang panjang dan tidak praktis yang menjadi prasyarat pembentukan kepemilikan privat, yakni pendaftaran tanah (misalnya Kamerun, RDK). Sebagai contoh, Bank Dunia memperkirakan bahwa di seluruh Afrika, hanya 2 persen sampai 10 persen dari tanah yang dikuasai menurut tenurial tanah formal; dan hal ini terutama berlaku atas tanah-tanah perkotaan (Deininger, 2003). Di Kamerun, hanya 3 persen tanah yang telah didaftarkan (Egbe, 2001), terutama untuk investasi skala medium sampai skala besar (Firmin-Sellers and Sellers, 1999), karena proses yang 'mahal, tidak praktis dan lambat-melelahkan' (Egbe, 2001). Pada prakteknya, kebanyakan dari penduduk hutan memperoleh akses atas lahan yang dikuasai negara melalui tenurial tanah berbasis sistem adat.

Di sudut lain, kepemilikan lahan tidak secara otomatis berarti kepemilikan pohon. Di Kamerun, misalnya, para penduduk dapat memiliki pohon di atas lahan mereka hanya bila mereka yang menanamnya (dengan kata lain kepemilikan pribadi atas pohon yang tumbuh secara alami tidak diperbolehkan); dan bila mereka telah memiliki (dengan kata lain telah mendaftarkan haknya) tanah dimana pohon tersebut ditanam; sebagaimana telah dibahas, situasi semacam ini sangat jarang. Pembatasan-pembatasan ini secara dramatis mengurangi lingkup

untuk hutan pribadi. Ada juga masalah 'lingkaran setan' ('*circularity*') di sini: suatu hak atas tanah adalah prasyarat untuk penanaman pohon yang dimiliki secara pribadi menurut Undang-undang tentang Hutan; namun Ordonansi Tanah mengatur penggunaan lahan produktif (misalnya penanaman pohon) adalah prasyarat untuk memperoleh kepemilikan lahan (Egbe, 2001).

Di sisi lain, kepemilikan lahan pribadi mempunyai peran sentral di sebagian besar Amerika Latin, dimana tantangan utamanya adalah menanggulangi konsentrasi lahan melalui reforma agraria (misalnya di Brazil). Asia Tenggara menampilkan keberagaman lintas-negara yang signifikan dalam hal ini: sementara di Indonesia Negara yang menguasai sebagian besar lahan, di PNG 97 persen dari lahan dikuasai oleh kelompok lokal sesuai dengan tenurial adat, dan kepemilikan lahan dibatasi sebanyak kurang dari 3 persen dari teritori nasional.

Harus dicatat bahwa perdebatan tentang kepemilikan lahan pribadi sudah berlangsung lama, kompleks dan seringkali terpolarisasi antara posisi ideologis yang bertentangan – khususnya antara mereka yang menekankan pada manfaat ekonomi dari pembentukan hak perorangan atas kepemilikan lahan sebagai langkah kunci dalam mendorong pembangunan kapitalistik, dan mereka yang menekankan pada kekhususan hubungan lahan lokal (misalnya, di pedesaan Afrika), fungsi jejaring sosial dari sistem tenurial 'adat' (yang seringkali diidealisasikan), serta keterpisahan (*extraneity*) dari hak kepemilikan penuh dalam sistem semacam itu. Meskipun demikian, hak yang jelas, berjangka waktu panjang dan dapat ditegakkan dapat menawarkan tingkat jaminan tenurial yang tidak berbeda secara signifikan dari kepemilikan penuh. Hal ini banyak tergantung pada muatan khusus dari pemakaian hak-hak tersebut, dan pada ketentuan yang membolehkan negara untuk mencabutnya.

Di beberapa negara hutan hujan yang kami kaji di sini, perlindungan dan pemanfaatan hak guna atas tanah dan pepohonan adalah terbatas baik di segi hukum maupun prakteknya. Jaminan hak guna tanah dapat terkurangi bila perlindungan hukum disyaratkan pada penegasan administratif dari persyaratan-persyaratan 'pemakaian produktif' yang didefinisikan secara kabur (seperti '*mise en valeur*' yang disyaratkan oleh legislasi pertanahan di negara-negara Afrika yang berbahasa Perancis, termasuk Kamerun). Persyaratan-persyaratan tersebut juga ternyata menimbulkan insentif terbalik yang membantu perkembangan deforestasi, karena pembukaan hutan dapat memperkuat klaim atas lahan (Mendelsohn, 1994).

Untuk hak-hak atas hutan, hak pakai lokal semakin diakui oleh legislasi hutan yang terbaru. Sebagai contoh, menurut Undang-undang tentang Hutan Tahun 1994 di Kamerun, penduduk lokal mempunyai hak untuk memetik hasil hutan di luar wilayah lindung – namun hanya untuk 'keperluan pribadi' mereka. Dengan kata lain, semua komersialisasi produk hutan harus memiliki ijin, terlepas dari skala kegiatan semacam itu. Restriksi hak guna hutan hanya untuk kebutuhan subsisten adalah persyaratan yang biasa di banyak negara-negara lain. Dalam praktiknya, standar ganda terkuak: misalnya, rencana pengelolaan hutan yang rinci dituntut dari perseorangan dan komunitas kecil namun terus menerus diabaikan oleh perusahaan-perusahaan besar (Mayers, et al., 2006).



Photo: James Mayers / IIED

(Apakah hak pakai saya terjamin? Seorang penjual kayu bakar di Afrika Tengah).

Pembatasan pada semua kegiatan komersial dalam praktiknya sulit untuk ditegakkan. Di Kamerun, misalnya, komersialisasi ilegal berskala kecil dari produk hutan masih terus berlangsung (Egbe, 2001). Namun pembatasan formal semacam itu membuat batasan yang serius terhadap muatan dan lingkup hak lokal penduduk, sebagaimana penafsiran moneter yang ketat malah jadi menghalangi seluruh bentuk dan skala aktivitas moneter. Selain secara serius melemahkan apa yang dapat dilakukan oleh penduduk hutan dengan hak atas sumber daya mereka, pembatasan-pembatasan tersebut juga terbukti menjadi halangan hukum yang signifikan dalam konteks pasar karbon.

6

Hak Adat dan masyarakat asli – sistem yang beragam, konflik terus menerus

Di negara-negara seperti Kamerun, Indonesia, Malaysia dan PNG, hak adat adalah mekanisme utama dimana penduduk pedesaan memastikan akses mereka atas lahan hutan. Bahkan di negara-negara di mana hukum adat telah kehilangan kewibawaannya, hutan hujan merupakan tempat tinggal para penduduk asli yang, pada derajat yang berbeda-beda, mempertahankan identitas kultural dan sistem tenurial sumber daya mereka, dan yang cenderung terpinggirkan dari ekonomi dan kebijakan nasional (di Brazil, misalnya). Sampai sejauh mana hak adat dari masyarakat adat dan komunitas hutan dapat sungguh-sungguh dinikmati dan dilindungi dari campur tangan yang sewenang-wenang adalah kunci untuk membentuk kendali atas sumber daya lokal dan jaminan tenurial.

Sistem adat mengklaim legitimasi berdasarkan 'tradisi' – namun bukti menunjukkan bahwa sistem-sistem tersebut secara terus-menerus ditafsir ulang dan diadaptasikan untuk menanggapi kondisi yang terus berubah (misalnya, tentang Afrika, lihat Cotula, 2006). Sistem-sistem tersebut juga sangat beragam, penyamarataan harus dihindari. Beberapa ciri dari sistem-sistem tersebut yang terus berulang mencakup penguasaan sumber daya oleh suku, keluarga dan entitas kolektif lainnya berdasarkan percampuran yang beragam antara hak kelompok dan individu, akses berdasarkan keanggotaan kelompok dan status sosial, serta pemakaian sistem hak yang kompleks dan berganda.

Untuk suatu lahan, sistem adat dapat digunakan untuk aneka pemanfaatan sumber daya (misalnya, untuk bertani, penggembalaan, perburuan, dan berkumpul) serta beragam pengguna (misalnya petani, penggembala tetap dan tidak tetap, kelompok pemburu, perempuan dan laki-laki). Di RDK, misalnya, sumber daya hutan digunakan oleh kelompok pemburu Pygmy, agrikulturalis Bantu, dan kelompok-kelompok yang baru-baru ini dipaksa masuk ke dalam hutan karena konflik atau kebijakan pemerintah. Dalam konteks ini, kelompok yang berbeda dapat menerapkan sistem adat yang berbeda. Perbatasan

antara penguasaan tanah adat juga seringkali kabur, sehingga ada kemungkinan saling tumpang tindih antara penguasaan tanah yang satu dengan yang lainnya. (Hoare et al., 2008).

Begitu banyaknya pengaturan institusional yang dapat mengatur hubungan antara mereka yang pertama kali membuka lahan ('*autochthons*', para pendatang atau migran) dan mereka yang saat ini menggunakan (lahan tersebut) berdasarkan hak yang 'diperoleh' dari perjanjian dengan para penghuni pertama (*autochthons*). Dalam beberapa konteks, pemegang hak 'perolehan' tidak dapat menanam pohon tanpa persetujuan pemegang kuasa atas lahan yang 'utama' (di beberapa bagian Afrika Barat dan Tengah, misalnya).

Pokok yang terakhir berhubungan dengan peran para ketua adat. Mereka ini dimaksudkan untuk mengelola sumber-sumber daya atas nama dan untuk keuntungan komunitas mereka, namun banyak yang telah menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi, seringkali dengan merugikan masyarakat mereka. Hal ini dapat berujung konflik dan hilangnya legitimasi kewenangan adat (misalnya, tentang RDK, lihat Hoare et al., 2008). Secara lebih umum, banyak wilayah sistem adat yang terkikis oleh perubahan sosial, ekonomi dan kultural.

Ketika skema-skema REDD lebih mungkin diatur oleh hukum nasional daripada hukum adat, isu kunci di sini adalah sampai sejauh mana sistem tenurial adat diakui dan dilindungi oleh legislasi nasional. Sementara beberapa negara telah mengadopsi legislasi untuk memperkuat perlindungan atas hak-hak adat (misalnya Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda), hal ini tidak berlaku bagi beberapa dari negara-negara hutan hujan yang menjadi fokus kami dimana tenurial adat masih tetap dipakai secara luas (Kamerun, RDK, Indonesia). Di negara-negara tersebut, hak adat semacam itu mungkin tidak dilindungi secara formal sama sekali – meskipun misalnya di Kamerun hak pakai menikmati perlindungan sampai pada derajat tertentu.

Ketika hukum memberikan perlindungan, bisa jadi disertai syarat khusus. Menurut Undang-undang Pokok Agraria Indonesia, hak adat atas tanah secara hukum dilindungi sepanjang sistem adat masih ada dan pelaksanaannya konsisten dengan kepentingan dan legislasi nasional (Colchester et al., 2006). Ketentuan-ketentuan ini memberikan kepada badan-badan pemerintah diskresi yang luas, yang membuka pintu bagi penyalah-gunaan dan membatasi kemampuan kelompok-kelompok lokal untuk menerapkan hak atas tanahnya (Colchester et al., 2006).

Sebagai tambahan, hak adat atas tanah dapat dicabut demi kepentingan publik, yang sebagaimana telah dibahas dapat mencakup kegiatan bisnis yang dijalankan oleh perusahaan-perusahaan swasta (misalnya di Indonesia, sesuai dengan Pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksananya; lihat Colchester et al., 2006). Hal ini berarti bahwa kelompok lokal tidak memiliki hak untuk menghentikan pengambilalihan tanah, dan yang hanya dapat mereka harapkan adalah mendapatkan kompensasi yang layak. Sebagai tambahan, aturan pengambilalihan hak adat dapat saja membatasi kompensasi hanya berlaku untuk pemanfaatan lahan (hasil panen, pohon yang ditanam, bangunan), dan tidak termasuk kehilangan lahan itu sendiri (misalnya Kamerun). Hal tersebut cenderung mengurangi posisi tenurial dari masyarakat lokal.

Bahkan perlindungan hukum yang terbatas pun tidak dipatuhi, dan literatur memberikan banyak contoh tentang pengambilan sewenang-wenang tanpa kompensasi – misalnya, terkait dengan meluasnya perkebunan sawit di Indonesia, yang juga dibarengi dengan sejarah represi dan pemaksaan, kurangnya informasi dan hilangnya hak atas tanah (Colchester, et al., 2006; Zakaria et al., 2007; Marti, 2008). Dalam beberapa kasus, kompensasi ditawarkan hanya untuk tanah yang sudah bersertifikat, yang tidak mencakup hak adat atas tanah – dan jelas melanggar legislasi yang berlaku. Di mata kelompok lokal, kompensasi cenderung dilihat sebagai bukan harga yang diperoleh untuk perpindahan tanah yang permanen, namun sebagai ganti rugi untuk perpindahan sementara atas hak pakai, sementara perusahaan-perusahaan minyak sawit memahami kompensasi sebagai penghapusan klaim atas tanah dari kelompok lokal (Colchester et al., 2006).

Isu hak atas sumber daya yang berkaitan dengan masyarakat adat sedang dalam situasi akut di Amerika Latin dan Asia Tenggara, berbeda dibandingkan dengan Afrika yang mengalami penetrasi konsep-konsep kolonial dan sistem hak kepemilikan tanah sampai tingkat lokal. Namun konsep masyarakat adat juga relevan di Afrika, khususnya yang berkaitan dengan penghuni hutan dan komunitas pemburu-pengumpul (misalnya Ogiek di Kenya atau suku Pygmy di Afrika Tengah).

Ada standar internasional tentang hak-hak atas sumber daya masyarakat adat. Perjanjian yang utama adalah Konvensi ILO 169, yang mengakui 'hak kepemilikan dan penguasaan' dari masyarakat adat, yang mensyaratkan negara-negara untuk berunding dengan masyarakat adat tentang alokasi konsesi sumber daya alam di lahan masyarakat adat. Dari ketujuh negara yang menjadi fokus hanya Brazil

yang sejauh ini telah meratifikasi Konvensi tersebut; Kamerun, RDK, Guyana, Indonesia, Malaysia dan PNG belum melakukan ratifikasi.

Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak Masyarakat Adat (*The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*) juga akan semakin penting dalam kaitan ini. Deklarasi ini mensyaratkan proses pengakuan hak masyarakat adat atas tanah, teritori dan sumber daya (termasuk aset karbon) mereka, serta adanya pelaksanaan ketentuan tentang persetujuan terlebih dahulu yang diberikan secara bebas berdasarkan informasi yang lengkap (*free, prior and informed consent*) dari masyarakat adat, pemilik hutan kecil dan komunitas lokal.

Oleh karena tanah adat biasanya dikuasai secara bersama-sama oleh komunitas yang cukup besar, proses pengakuan hak yang konvensional (*conventional titling processes*) dan terpusat pada kepemilikan perorangan sama sekali tidak mencukupi untuk menjamin hak lokal atas tanah. Oleh karena itu dibutuhkan pengaturan yang terencana untuk memenuhi kebutuhan jaminan tenurial masyarakat adat. Sekalipun demikian, beberapa negara hutan hujan yang menjadi fokus kurang memiliki ketentuan-ketentuan khusus untuk menandai dan melindungi penguasaan tanah secara kolektif (misalnya RDK). Walhasil, tanah masyarakat adat dianggap kosong dan dimiliki oleh negara, serta dialokasikan untuk kepentingan-kepentingan luar.

Di sisi lain, sebagian karena tekanan masyarakat sipil, beberapa negara telah mengambil langkah-langkah untukm menjamin hak masyarakat adat atas tanah. Di Amerika Latin, banyak negara kini mempunyai legislasi yang kurang lebih melindungi hak atas tanah mereka. Di Guyana, Undang-undang Amerindians Tahun 2006 melindungi tanah masyarakat adat, tapi pemerintah masih mungkin dapat mengesampingkan veto kaum Ameridians demi 'kepentingan umum' (misalnya pertambangan berskala besar). Pembatasan atas hak guna kaum Ameridians juga diberlakukan (misalnya tidak lebih dari 10 persen lahan yang dapat dikontrakkan).

Brazil mempunyai program untuk mendemarkasi dan melindungi tanah masyarakat adat, namun lambatnya program itu menimbulkan frustrasi. Di banyak bagian Amerika Latin, masalah-masalah fundamental tetap ada, dan ada ketegangan antara masyarakat adat, pemerintah dan kepentingan-kepentingan perminyakan, pertambangan atau perkayuan, untuk berbagai alasan termasuk tidak adanya atau terbatasnya perundingan pemerintah dengan masyarakat adat sebelum sumber-sumber daya dialokasikan (misalnya di Guyana).



Photo: James Mayers / IIED

(Hukum Adat saja tidak cukup. Perkampungan hutan yang terisolasi seperti ini semakin jarang di temui di Afrika Barat)

Di Asia Tenggara, sementara negara-negara seperti Indonesia kurang memiliki kebijakan dan hukum spesifik yang melindungi hak masyarakat adat, legislasi yang menjanjikan ada. Di Filipina, misalnya, Undang-undang Hak Masyarakat Adat Tahun 1997 melindungi hak masyarakat adat atas kepemilikan dan penguasaan 'tanah leluhur' dan 'domain leluhur'; membentuk suatu proses untuk sertifikasi tanah dan domain leluhur tersebut; serta menyediakan ganti rugi yang 'adil dan wajar' untuk kerusakan, untuk partisipasi yang 'setara informasi' (*informed and intelligent*) dalam perumusan dan pelaksanaan proyek yang berdampak pada domain leluhur, serta untuk pembagian manfaat. Namun sebagai akibat dari prosedur yang tidak praktis, dan kurangnya kapasitas Komisi Nasional untuk Masyarakat Adat, serta oposisi yang besar dari kepentingan-kepentingan privat yang kuat, khususnya dalam sektor pertambangan dan agribisnis (Wiben Jensen, 2004), pelaksanaan undang-undang tersebut berlangsung sangat lambat. Pada 2003, hanya 27 sertifikasi Tanah Leluhur yang diterbitkan – kebanyakan hanya meneguhkan kembali dokumen-dokumen yang diterbitkan di bawah legislasi sebelumnya (Amos, 2004).

Sementara hubungan antara masyarakat adat dan kepentingan luar dalam bidang perminyakan, pertambangan, perkayuan dan agribisnis sering dibahas, masalah-masalah lain juga muncul di antara masyarakat adat dan kelompok-kelompok kecil, termasuk kelompok yang tergantung pada hak adat. Sebagai contoh, ketegangan antara

suku Pygmy 'asli' dan agrikulturalis Bantu terekam di Kamerun, dalam konteks dimana suku Pygmy telah memperoleh hak 'turunan' atas lahan pertanian lewat kesepakatan dengan suku Bantu dan meningkatnya tuntutan atas tanah sebagai akibat dari proyek pipa minyak berskala besar (Nguiffo and Djeukam, 2008).

7

Devolusi kepada pemerintah lokal atau organisasi komunitas – janji-janji yang tak terpenuhi

Devolusi kepemilikan, pengelolaan dan/atau hak pakai kepada pemerintah lokal atau organisasi komunitas adalah cara lain untuk meningkatkan kontrol lokal atas lahan hutan. Sesungguhnya, pembaharuan kebijakan yang terkini telah melakukan desentralisasi tanggung jawab pengelolaan hutan di beberapa negara. Pada kebanyakan kasus, hal ini hanya menyangkut hak pengelolaan, dan pelaksanaannya penuh dengan kesulitan.

Di Indonesia, misalnya, pembaharuan hukum yang dilakukan setelah kejatuhan rejim Suharto (Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999) menyerahkan tanggung jawab pengelolaan hutan dan sebagian besar pendapatan perkayuan kepada pemerintah lokal, namun resistensi dari kepentingan pribadi, perencanaan yang lemah dan ketidak-konsistenan hukum telah mengarah pada perebutan kewenangan dan pendapatan antara pemerintah pusat dan lokal, re-sentralisasi atas pengelolaan hutan secara bertahap, hingga konflik lokal atas akses sumber daya dan distribusi pendapatan (Barr et al., 2006).

Di samping negara-negara yang menjadi fokus, contoh menarik tentang penyerahan kuasa kepemilikan hutan dan hak pengelolaan dapat ditemukan di Undang-undang Kehutanan Tanzania Tahun 2002. Bab ke 32 dari undang-undang tersebut memungkinkan pemerintah lokal (dewan desa) untuk membentuk 'lahan hutan lindung desa' yang dimiliki dan dikelola oleh desa tersebut. Pajak dan pengecualian lainnya memberikan insentif bagi desa-desa untuk membentuk lahan lindung semacam itu, dan sejumlah lahan lindung memang telah dibangun (Alden Wily, 2003; Romano, 2007). Mempromosikan pertanggungjawaban ke bawah dan menghindari pencaplokan oleh elit lokal, serta membangun kapasitas institusional badan-badan pemerintah lokal bisa jadi adalah tantangan-tantangan utama dalam program desentralisasi.

Sebagai tambahan terhadap desentralisasi, beberapa pemerintah telah mengambil langkah-langkah untuk menyerahkan kuasa hak pengelolaan hutan kepada organisasi masyarakat di bawah pengaturan 'hutan kemasyarakatan (*community forestry*). Di inisiasi di Asia Selatan pada akhir 1980an dan awal 1990an, hutan kemasyarakatan telah merebak sampai ke belahan lainnya di dunia. Di Afrika, Undang-undang tentang Hutan Tahun 1994 di Kamerun telah menjadi salah satu yang pertama di benua tersebut yang menyediakan hutan kemasyarakatan. Hal itu mencakup perpindahan hak pengelolaan berdasarkan suatu konvensi antara 'komunitas pedesaan' dan administrasi pemerintahan (Pasal 37 dari Undang-undang tentang Hutan). Komunitas lokal dapat memakai hutan komunitas untuk pembalakan berskala kecil oleh anggota-anggota komunitas itu sendiri, atau bekerja sama dengan sebuah perusahaan pembalakan yang disetujui oleh negara (Oyono, 2004; Egbe, 2001).

Meskipun demikian, di Kamerun hak hutan yang didelegasikan terbatas pada pengelolaan. Sebagai tambahan, wilayah untuk hutan kemasyarakatan dibatasi sebanyak 5000 hektar, yang sangat sulit dikelola untuk kayu dan yang tidak mencerminkan wilayah hutan yang dianggap komunitas sebagai milik mereka. Proses yang sangat berat dalam membentuk hutan kemasyarakatan juga menjadi halangan yang utama. Sementara produk hutan adalah kepunyaan komunitas desa, kepemilikan pepohonan dan tanah biasanya tetap dipegang oleh negara, yang dapat secara sepihak menghentikan perjanjian pengelolaan – kecuali pepohonan tersebut ditanam oleh para pemakai sumber daya lokal di atas tanah yang terdaftar secara hukum, yang dengan begitu berarti pepohonan tersebut adalah milik pribadi (Pasal 37 dari Undang-undang tentang Hutan Tahun 1994). Apabila perjanjian pengelolaan dihentikan, maka negara dapat mengalokasikan ulang hak atas hutan yang bersangkutan kepada pihak ketiga, termasuk kepada operator pembalakan swasta. Hal ini secara serius mengurangi jaminan hak lokal menurut pengaturan hutan kemasyarakatan.

Pada prakteknya, pelaksanaan program hutan kemasyarakatan di Kamerun telah dicemari oleh progres yang lambat, rendahnya tingkat kontrol lokal yang sesungguhnya, serta pencaplokan oleh elit, bahkan oleh perusahaan. Secara lebih umum, konteks baru dari adanya REDD akan menuntut pemikiran ulang atas beberapa ciri dari skema hutan kemasyarakatan. Menurut kebanyakan dari skema-skema tersebut, hak pengelolaan tidak menjangkau atas lahan. Namun pengalaman pembayaran untuk layanan lingkungan menunjukkan bahwa hak atas lahan mungkin muncul sebagai faktor diskriminatif utama untuk mengakses pendapatan REDD. Bahkan hak atas hutan sendiri mungkin

rentan terhadap penghentian. Dalam hal menangani kemungkinan meningkatnya kepentingan luar yang terkait dengan REDD, diperlukan hak lokal yang lebih terjamin.

Dalam perdebatan internasional tentang pendelegasian hak, banyak penekanan ditujukan kepada lembaga-lembaga publik atau lembaga-lembaga nirlaba seperti pemerintah lokal atau hutan kemasyarakatan. Namun untuk membuat REDD dapat dijalankan bagi komunitas lokal juga memerlukan pengakuan atas hak-hak dan kemampuan mereka dalam menjalankan bisnis, misalnya dalam bentuk usaha hutan komunitas. Hal ini berimplikasi pada muatan hak atas sumber daya lokal – seperti yang ditekankan di atas berkaitan dengan pembatasan pemakaian komersial yang ada. Namun hal ini juga memerlukan pemikiran yang hati-hati tentang hakikat dari institusi yang didelegasikan: badan-badan perwakilan komunitas tradisional mungkin bukan satu-satunya atau kendaraan yang paling sesuai untuk menjalankan bisnis komersial yang aktif (Macqueen, 2008).

8

Pembagian manfaat – menunggu tetesan jatuh

Pokok terakhir yang patut untuk disinggung adalah adanya pengaturan-pengaturan untuk dan pengalaman dengan penyaluran pendapatan sumber daya kepada penduduk lokal. Hal ini dapat mencakup pengaturan tentang alokasi pajak dan pendapatan negara lainnya, atau transaksi-transaksi yang dinegosiasikan antara penduduk hutan dan pemain luar seperti perusahaan-perusahaan kayu. Mengingat hakikat yang sesungguhnya dari skema-skema REDD, pembagian manfaat merupakan isu yang utama (Bond et al., 2009).

Pengaturan distribusi pendapatan negara terdapat pada beberapa jurisdiksi, meskipun sampai sejauh mana pembagian tersebut dapat berarti mengalirnya dana yang cukup besar kepada penduduk hutan atau badan-badan yang mewakili mereka (seperti pemerintah lokal) berbeda-beda di berbagai negara. Di Indonesia, kebijakan desentralisasi yang telah disinggung di atas berarti pendapatan yang lebih besar bagi daerah-daerah yang kaya akan kayu, meskipun pembaharuan yang terjadi belakangan ini telah mengembalikan kontrol yang tersentralisasi atas beberapa pendapatan tersebut (Barr et al., 2006). Di RDK, ketentuan-ketentuan hukum untuk penyaluran bagian dari pendapatan hutan kepada tingkat lokal ternyata tidak berdampak; begitu juga halnya dengan persyaratan-persyaratan hukum yang mengatur konsesi kayu atas pembentukan kerja sama komunitas – sektor privat.

Di Kamerun, Undang-undang tentang Hutan 1994 menyediakan dua mekanisme pembagian manfaat: i) pembagian pendapatan hutan yang dibayar oleh perusahaan-perusahaan kayu di alokasikan di antara komunitas lokal (10 persen dari total jumlah), pemerintah lokal terkait (40 persen) dan pemerintah pusat (50 persen); serta ii) alokasi pajak desa kepada komunitas desa yang dikelilingi konsesi hutan kecil (Oyono, 2004). Sementara bagian sebanyak 10 persen yang pada awalnya akan dibayarkan secara langsung kepada tingkat desa, sebuah *arrêté* bersama dari Kementerian Ekonomi dan Keuangan serta Kementerian

Administrasi Teritorial (29 April 1998) menentukan agar bagian tersebut untuk dikelola oleh pemerintah lokal pada level regional – dan dengan demikian secara efektif mengembalikan sentralisasi alokasi pendapatan hutan (Oyono, 2004). Ada laporan tentang kurangnya pelaksanaan dari alokasi pajak tersebut (Egbe, 2001).

Secara keseluruhan, skema-skema pemerintah pusat untuk membagikan manfaat pajak pada komunitas lokal tampaknya merupakan solusi yang kurang memadai bagi penduduk lokal (Bond et al., 2009). Pendapatan yang tercakup di dalamnya biasanya berupa suatu pembagian minimal atas keuntungan (yang menjadi dasar bagi perpajakan) dan pajak (yang diambil sebagai bagian yang didelegasikan). Penyerahan kuasa hak atas sumber daya yang lebih utuh kepada penduduk lokal, sejalan dengan persepsi mereka sendiri tentang lingkup dari hak mereka, dan memberikan peningkatan kapasitas serta dukungan yang memungkinkan penduduk lokal untuk secara langsung menjalankan bisnis mereka, mungkin akan lebih bermanfaat.

Dalam konteks ini, kerja sama komunitas–sektor privat dapat menjadi kendaraan yang bermanfaat untuk memungkinkan penduduk lokal berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi selain memasukkan modal, teknologi, pengetahuan dan pemasaran dari investor luar. Pengalaman yang signifikan tentang kerja sama komunitas–sektor privat dapat ditemukan di berbagai belahan di Asia Tenggara, misalnya yang berkaitan dengan pengaturan 'kontrak, kontrakan kembali' ('*lease, lease back*') yang dikembangkan di PNG (Mayers and Vermeulen, 2002) serta dalam usaha bersama tiga-pihak antara komunitas-pemerintah-sektor privat yang dicoba di Malaysia (Vermeulen and Goad, 2006).

Usaha bersama, skema kontrak dan pengaturan hak bersama lainnya merupakan sekian model bisnis yang sedang diusahakan atau dicoba dalam konteks berbeda untuk memungkinkan penduduk lokal mengambil manfaat dari investasi yang datang. Ciri utama dari pengalaman dalam beberapa pengaturan ini adalah tenurial sumber daya yang terjamin, yang memberikan penduduk lokal sebuah aset yang dapat di negosiasikan dalam transaksi dengan pemerintah atau sektor privat, dan memberikan dasar bagi model bisnis yang menguntungkan secara lokal (Mayers and Vermeulen, 2002). Belajar dari dan membangun berdasarkan pengalaman-pengalaman tersebut adalah penting untuk memastikan agar REDD bermanfaat bagi penduduk hutan.



Photo: Nigel Dickinson / Still Pictures

(Komunitas dalam ancaman. Banyak dari masyarakat asli di Malaysia ditangkap dan ditahan karena protes melawan konsesi pembalakan kayu)

9

Hak atas sumber daya lokal untuk REDD – serta jurang antara kebijakan dan praktek

Sebuah ringkasan tentang situasi hak atas sumber daya lokal yang relevan bagi REDD di negara-negara hutan hujan yang menjadi fokus dalam laporan ini disajikan pada Tabel 2. Seperti tampak jelas pada catatan untuk tabel tersebut, ringkasan ini harus dibaca dengan berbagai catatan.

Beberapa perbedaan antara kolom 'di atas kertas' dan 'dalam praktek' pada Tabel 2 menekankan pada jurang yang tampak jelas antara kebijakan dan praktek. Kami telah menekankan sebelumnya bahwa tata kelola akses dan kontrol atas sumber daya hutan yang sebenarnya secara umum tidak memiliki hubungan dengan situasi yang dinyatakan oleh pemerintah. Peraturan dan mandat institusional formal jarang menentukan akses dan pemakaian sumber-sumber daya semacam itu, dan lebih menunjuk pada perlunya menangani realitas yang terkait dengan kontradiksi, ketiadaan jaminan dan penyimpangan-penyimpangannya (*perversities*).

Ketika dalam praktek hukum memunculkan sistem eksploitasi yang ada, dan ketika hukum menolak hak dan menghalangi potensi kaum miskin pada level lokal – maka praktek-praktek tersebutlah yang harus diselidiki daripada apa yang tertera secara hukum. Diperlukan pendekatan tata kelola yang berfokus pada hak-hak fundamental, peran institusi, kebijakan hukuman-dan-insentif (*sticks-and-carrot*) dan sistem dimana keputusan dilaksanakan dan diawasi. Semangat internasional yang sekarang ada untuk mengeksplorasi REDD bisa jadi lebih membahayakan daripada melakukan kebaikan apabila ia tidak mengenali hal ini. Daripada menghindari masalah-masalah tenurial karena masalah-masalah tersebut diasumsikan sudah mengeras, mereka yang tertarik untuk mengembangkan skema REDD yang sehat dan berkelanjutan perlu menempatkan tenurial lokal dan keadilan sosial sebagai perhatian utama.

Tabel 2. Indikator-indikator kunci atas jaminan hak sumber daya lokal untuk REDD dan mekanisme terkait di tujuh negara hutan hutan

	Kepemilikan lahan dan/atau pohon (individual dan kolektif diperbolehkan?		Hak pakai lokal (termsk. Adat) ada dan diakui?		Hak masyarakat adat dilindungi?		Hak atas karbon didefinisikan dan dibahas?		'Suara' lokal dalam perubahan pemakaian lahan dpt merubah keputusan?		Pengaturan pembagian manfaat dan alokasi pendapatan?		Dukungan untuk hak atas sumber daya lokal – melalui tanggung jawab institusional dan kemampuan?	
	Di atas Kertas	Praktek	Di atas kertas	Praktek	Di atas kertas	Praktek	Di atas kertas[1]	Praktek	Di atas kertas	Praktek	Di atas kertas	Praktek	Di atas kertas	Praktek
Brazil	Ya	Med	Ya	Med	Ya	Med	Tidak	Rendah[2]	Ya	Rendah	Ya	Med	Ya	Med
Kamerun	Ya	Rendah	Ya[3]	Rendah[4]	Tidak	Rendah	Tidak	Rendah	Ya[5]	Rendah	Ya[6]	Med	Ya	Med
RD Kongo	Ya	Rendah	Ya[7]	Rendah	Tidak	Rendah	Tidak	Rendah	Ya	Rendah	Ya	Rendah	Ya	Rendah
Guyana	Ya	Rendah	Ya[8]	Med	Ya[9]	Rendah	Tidak	Rendah	Tidak	Rendah	Ya	Rendah	Ya	Rendah
Indonesia	Ya	Rendah	Ya	Rendah	Tidak	Rendah	Tidak	Rendah[10]	Ya	Rendah	Ya	Med	Ya	Med
Malaysia	Ya	Med	Ya	Med	Ya	Rendah	Tidak	Rendah	Ya	Med	Ya	Med	Ya	Med
PNG	Tidak	Med	Ya	Tinggi	Ya	Med	Tidak	Rendah	Ya	Tinggi	Ya	Med	Ya	Rendah

Catatan untuk tabel: Indikator 'di atas kertas' didasarkan pada kebijakan dan hukum, dan disini dicoba untuk memberikan jawaban obyektif ya-atau-tidak. Indikator 'dalam praktek' memerlukan pendapat yang sama sekali subyektif dari para penulis, berdasarkan pengalaman, bukti dari literatur yang tersedia dan diskusi dengan sedikit para individu yang berpengetahuan. Pendapat-pendapat ini diberikan sesuai dengan skala bayangan yang terdiri dari Tinggi, Medium (Med), atau Rendah. Dengan demikian hasilnya dimaksudkan sebagai indikator, sebagai pokok pemulai untuk diskusi.

3 Hal ini merujuk pada keberadaan kerangka kerja kebijakan tertentu yang mengatur tentang siapa yang memegang hak atas karbon yang dapat dijual di pasar (sebagai sesuatu yang terpisah dari hak atas lahan/pohon)
4 Tapi ada pengalaman awal di tempat-tempat seperti Reservasi Juma.
5 Hak pakai atas hutan dilindungi, tapi hak adat tidak.
6 Hak pakai lokal (berlaku) secara luas di lapangan, tapi mempunyai perlindungan hukum yang lemah.
7 Legislasi hutan komunitas memberikan beberapa suara lokal yang formal.
8 Sebuah inisiatif pemerintah sedang disiapkan untuk distribusi pendapatan ke desa-desa dan pemerintah lokal.
9 Ini adalah hak pakai, bukan hak adat.
10 Tapi hak-hak ini tidak jelas status hukumnya.
11 Tapi hak-hak ini tidak didefinisikan.
12 Tapi ada pengalaman awal di Propinsi Aceh

10

Kesimpulan dan langkah-langkah ke depan

Ada keberagaman yang luas dalam konteks tenurial di negara-negara yang mempunyai hutan hujan. Semuanya memiliki suatu campuran kekuatan dan kelemahan yang berbeda ketika pengaturan untuk REDD dipertimbangkan. Meskipun demikian, banyak yang tampak tidak siap dalam praktek untuk memastikan bahwa skema REDD mempunyai prospek yang baik dalam memberikan manfaat bagi penduduk lokal. Perbaikan tenurial saja tidak akan memenuhi tujuan ini, penanganan beberapa pemain kuat di balik kegiatan deforestasi, seperti pembalakan yang merusak, tekanan untuk mengembangkan infrastruktur dan mengubah hutan menjadi agribisnis, akan memerlukan tindakan terpadu dalam skala yang belum pernah terjadi di banyak negara.

Sementara pengembangan kebijakan khusus perlu dirancang sesuai dengan konteks lokal, beberapa rekomendasi umum yang perlu diperhatikan seiring dengan perkembangan skema-skema REDD mencakup:

- **Membentuk skema-skema REDD sehingga dapat menyumbang pada perbaikan tata kelola hutan, dan bukan sebaliknya.** Ada bahaya bahwa usaha-usaha untuk membentuk tenurial lokal yang kuat dan kepengurusan sumber-sumber daya hutan yang dapat dipertanggungjawabkan akan dialihkan atau dihadang oleh program-program yang menyalurkan sumber-sumber daya yang substansial ke dalam pendekatan-pendekatan terhadap REDD yang teknokratik dan berjangka pendek. Inisiatif untuk mengembangkan REDD harus dibentuk agar menyumbang pada tata kelola hutan, serta tidak dibiarkan untuk memanipulasi kebijakan dan institusi hanya untuk membuat skema REDD dapat dijalankan.

- **Memperkuat hak atas sumber daya lokal, termasuk hak-hak adat.** Ketika hak atas sumber daya lokal, termasuk hak adat adalah sumber daya mekanisme akses yang utama, maka seringkali ada kebutuhan mendesak untuk mengangkat pembatasan-pembatasan atas pemakaian mekanisme oleh penduduk lokal dan menggunakan persyaratan untuk pemakaian lahan yang produktif yang sebenarnya mengurangi jaminan tenurial. Dalam lingkup konteks REDD, konservasi dan restorasi hutan dapat menjadi kegiatan-kegiatan ekonomi yang hidup, sehingga paling tidak bentuk-bentuk pemakaian produktif ini harus diakui.

- **Memastikan agar hak atas karbon diakui secara efektif dalam legislasi nasional.** Bukti-bukti awal mengarah pada adanya bahaya yang mengintai jaminan tenurial lokal ketika hak atas karbon dipisahkan dari lahan tenurial. Daripada memperbolehkan situasi-situasi yang tidak jelas untuk secara potensial dieksploitasi dengan mengorbankan manfaat lokal selagi REDD berkembang, semakin lebih penting untuk mendefinisikan hak atas karbon dalam legislasi nasional.

- **Membangun mekanisme praktis untuk keterlibatan lintas-sektoral.** Pemusatan pada isu dan forum yang memastikan agar pendukung utama hutan terlibat dengan pertanian, infrastruktur, perdagangan, pembuatan lapangan pekerjaan dan sektor-sektor lain adalah sangat penting – untuk mendukung harmonisasi legislasi sektoral yang lebih baik, meningkatkan pengawasan atas sumber-sumber daya hutan untuk pemegang tanah lokal, dan membahas isu 'lingkaran setan' ('*circularity*') ketika beberapa tipe hak atas tanah dipersyaratkan untuk mendapatkan hak atas hutan dan sebaliknya (misalnya Kamerun).

- **Mengembangkan pengaturan yang efektif untuk menyalurkan manfaat kepada level lokal.** Sementara tetap waspada terhadap pencaplokan oleh elit lokal, dan kebutuhan untuk transparansi dan pertanggungjawaban ke bawah, pengaturan atas penyaluran manfaat lokal adalah sangat penting. Hal ini dapat mencakup rangsangan untuk desentralisasi yang efektif, mekanisme untuk pembagian pendapatan publik, dukungan bagi usaha-usaha komunitas hutan, dan kerja sama antara penduduk hutan, pemerintah, LSM konservasi dan/atau sektor privat.

- **Menghubungkan kebijakan nasional dengan pemikiran dan persyaratan internasional yang pokok.** Proses kebijakan nasional dan lokal seringkali dapat memperoleh manfaat dari hubungan yang lebih kuat dengan perkembangan internasional seperti yang terjadi pada hak-hak masyarakat adat. Sebaliknya, prioritas lokal harus dimasukkan ke dalam negosiasi untuk perjanjian internasional tentang REDD dengan lebih baik (misalnya pertahanan-pertahanan apa yang vital bagi hak atas sumber daya lokal dan mekanisme gugatan apa yang efektif).

- **Mendukung kelompok-kelompok belajar tentang REDD dan pendekatan-pendekatan terkait.** REDD perlu percobaan, dengan dari awal memasukkan perbandingan lintas-konteks yang aktif, mekanisme pembelajaran dan pengelolaan yang adaptif. Kelompok belajar yang terkait dengan pendekatan-pendekatan REDD akan sangat penting, yang secara potensial memungkinkan: diagnosa atas penduduk negara tertentu tentang apa yang bisa dijalankan dan apa yang tidak bisa; kerja sama dengan fokus pada manfaat taktis, termasuk kerja hukum, untuk perbaikan tata kelola; saluran untuk pembangunan aliansi lintas negara dan berbagi pengalaman; perimbangan yang kuat terhadap kerangka kerja pemerintah yang regresif dalam praktek; inisiatif tranparansi dan penelitian/penggunaan informasi.

- **Secara sederhana, REDD tidak akan dapat dijalankan kecuali secara lokal kredibel; ia akan menyusut dan dibuang.** Kemampuan institusional lokal yang efektif dan pengetahuan serta kesiapan untuk menerapkan kehutanan yang baik di dalam praktek merupakan hal yang esensial. Untuk dapat mencapai hal tersebut, diperlukan hak atas kepemilikan lokal yang efektif dan adil. Ringkasnya, menimbang tenurial perlu menjadi pokok awalan (*start point*) bukan suatu pemikiran susulan (*afterthought*).

Lampiran. Konteks tenurial lahan dan hutan di tujuh negara hutan hujan

Brazil

Konteks tata kelola lahan dan hutan

Brazil adalah suatu negara federasi yang terdiri dari 26 negara bagian, sebuah distrik federal dan lebih dari 5500 pemerintah lokal. Konstitusi 1998 mendukung desentralisasi pengelolaan sumber daya alami dan pelaksanaan program-program pembangunan.Dengan konstitusi tersebut, kekuasaan politis dan perpajakan, dan juga pendapatan pajak, beralih dari pemerintah pusat kepada negara-negara bagian dan kotamadya. Penentuan secara konstitusional ini berarti komplekitas institusional yang signifikan. Sebagai contoh, kewenangan hutan federal seperti Institut untuk Lingkungan dan Sumber Daya Alami yang dapat diperbaharui (IBAMA) di bawah Kementerian Lingkungan (MMA) harus bekerja sama dengan kewenangan lingkungan pada level negara bagian seperti SECTAM di Pará, FEMA di Mato Grosso atau SEDAM di Rondônia sehubungan dengan pengelolaan sumber daya hutan. Kementerian Pembangunan Agraris (MDA) dan badan federalnya INCRA menguasai skema-skema penyelesaian lahan sehingga sejak 1995 telah menjadi program penyelesaian terbesar sepanjang sejarah dan isu yang besar dalam deforestasi. Produksi kacang kedelai – sumber utama deforestasi yang lain – berada di bawah Kementerian Pertanian, Peternakan dan Pasokan (MAPA) Macqueen et al., 2003).

Ada pengaturan tentang hutan yang luas di Brazil, yang meliputi antara lain, penilaian dampak lingkungan, deforestasi, ijin pembakaran dan pembukaan lahan, pembatasan-pembatasan pemotongan yang khusus secara geografis dan untuk tanah milik, persyaratan pengelolaan hutan dan pembatasan ekspor produk hutan (Lele, 2000), wilayah lindung permanen, reservasi masyarakat adat, reboisasi, eksplorasi sumber daya. Pengaturan pertama yang menyatakan bahwa hutan harus dikelola disebutkan dalam Peraturan tentang Hutan 1965,[2] namun tidak sampai tahun 1986 dan 1989 konsep pengelolaan berkelanjutan diperkenalkan secara resmi[3] dan suatu rencana pengelolaan[4] untuk keberlanjutan disusun. Pada tahun 2000 Undang-undang Unit Konservasi diadopsi.[5] Pelaksanaan dilakukan melalui tindakan-tindakan administratif, yang ditugaskan kepada Institut untuk Lingkungan dan

2 Undang-Undang No. 4.771
3 Undang-Undang No. 7511
4 Surat Keputusan IBAMA 002/89
5 Undang-Undang No. 9.985

Sumber Daya Alami yang dapat diperbaharui (IBAMA) dan badan-badan lingkungan di negara-negara bagian.

Ada sejumlah kebijakan tentang hutan. Kebijakan-kebijakan ini mencakup Program Hutan Nasional 2000,[6] yang bertujuan untuk mencapai kerja sama yang lebih baik antara pemerintah federal dan negara-negara bagian, pembentukan reservasi hutan nasional, pemindahan insentif yang tidak beralasan untuk deforestasi dan pembentukan progtam-program pada level negara bagian.

Di bawah Program Hutan Nasional 2000-2010, Brazil berusaha membentuk 50 juta hektar hutan yang dikelola secara berkelanjutan dan 20 juta hektar perkebunan hutan di atas tanah pribadi pada 2010 (ITTO, 2005). Kemajuan terkakhir yang cukup besar adalah Undang-undang Pengelolaan Hutan Publik 2006 yang melelang FLONAS (Hutan nasional) sebagai hutan produksi untuk konsesi hutan.

Badan-badan pemerintah Brazil aktif dalam pembahasan tentang REDD. Usulan Brazil kepada UNFCCC menyarankan suatu skema yang terpatri dalam kerangka kerja UNFCCC, namun di luar protokol Kyoto, karena mereka Brazil menekankan bahwa pengurangan emisi melalui REDD harus ditambahkan pada Annex 1 pengurangan dari negara-negara (terindustrialisasi). Usulan tersebut menyarankan pendekatan berbasis dana yang ketat untuk mendanai REDD – dengan sumber daya yang berasal dari institusi multilateral dan donor sukarelawan di negara-negara Annex 1 (Dooley et al., 2008). Beberapa program pilot REDD sekarang sedang dipersiapkan, dan sudah mulai dijalankan seperti yang terjadi di Reservasi Juma di Amazonas.

Kepemilikan lahan

Kepemilikan lahan pribadi diperbolehkan di Brazil. Hak atas tanah milik dijamin dalam konstitusi Brazil (Pasal 5 dan 170). Meskipun demikian, pengalaman di lapangan menunjukkan adanya sistem kepemilikan yang rumit, yang seringkali berujung sengketa, terkadang dengan kekerasan, tentang siapa yang berhak untuk memakai lahan. Informasi tentang pendudukan lahan juga kurang, selain juga kurangnya kualitas untuk membentuk kebijakan lahan. Ada ketidakadilan kepemilikan yang signifikan, dimana sejumlah besar populasi tinggal di bidang-bidang tanah yang kecil, dan sekitar 1 persen pemilik lahan menguasai setengah dari lahan pertanian negara tersebut.

6 Peraturan Presiden no. 3.420, de abril de 2000

Kepemilikan hutan

Menurut Konstitusi Brazil, hutan dianggap sebagai kekayaan nasional dan aset masyarakat untuk semua penduduk (Pasal 225). Pemanfaatan sumber daya alam hutan di tanah pribadi diperbolehkan, dengan syarat dapat menunjukkan adanya pengelolaan berkelanjutan di hadapan IBAMA atau badan-badan lingkungan negara bagian. Meskipun demikian, ada persyaratan bahwa 80 persen lahan tetap sebagai hutan dalam rangka Reservasi Legal (*legal reserve*). Perubahan pemakaian lahan, misalnya untuk pertanian, diperbolehkan di atas lahan dengan prosentase tertentu. Sisa lahan yang ada harus dipertahankan sebagai hutan. Panen kebanyakan berlangsung di atas tanah pribadi (ITTO, 2005).

Pada 2006, sebuah undang-undang baru (Undang-undang Pengelolaan Hutan Publik) disahkan dan mencakup pengaturan tentang pengelolaan hutan yang dimiliki secara umum.[7] Undang-undang tersebut juga mengatur tentang alokasi konsesi kayu untuk produksi yang berkelanjutan, termasuk sektor privat dan komunitas lokal. Undang-undang tersebut menentukan suatu proses yang terbuka dan transparan untuk pengajuan tawaran *(bidding)* konsesi dan menentukan suatu retribusi sebagai bagian dari penawaran yang menjadi pendapatan untuk Layanan Hutan Brazil (BFS) yang baru terbentuk dan IBAMA.[8] Undang-undang tersebut menjaga kepentingan lingkungan, sosial dan ekonomi, yang termasuk dalam proses pengajuan tawaran (*bidding*).

Perlindungan atas hak menggunakan (lahan dan hutan) layaknya kepemilikan

Hak kepemilikan dapat diperoleh dengan 'memanfaatkannya'. Secara historis, deforestasi dilihat sebagai salah satu cara untuk memanfaatkan lahan, sehingga bisa memberikan hak kepemilikan kepada orang (Lele, 2000). Undang-undang tentang Pertanahan 1964 mendukung hal ini, dengan memberikan hak kepada mereka yang mengolah dan berproduksi di atas lahan. Pada 1980, penghuni liar diberikan hak untuk mengklaim atau menduduki lahan yang mereka tinggali dan yang telah menghasilkan produksi selama lima tahun.

Hak pengelolaan

Keputusan-keputusan perubahan pemakaian lahan diambil oleh pejabat publik yang berwenang. Di atas lahan pribadi, ada hak terbatas untuk merubah pemakaian lahan, tergantung pada negara bagiannya. Sebagai contoh, di Amazon, 20 persen lahan dapat dikonversi untuk kegunaan-kegunaan lainnya. Pemanfaatan sumber daya mensyaratkan rencana pengelolaan yang berkelanjutan menurut Peraturan tentang

7 Undang-Undang no 11.248 untuk pengelolaan berkelanjutan dan produksi hutan

8 Lihat pasal 36 dari Undang-Undang no. 11.284/2006

Hutan 1965. Meskipun demikian, hal ini baru diterapkan sejak 2006 dan didefinisikan dalam Keputusan 5.975. Ada dua macam ijin pembalakan: pengelolaan hutan dan pemotongan bersih (*clearcutting*). Sekarang ada undang-undang yang mengatur tentang isu konsesi atas lahan yang dimiliki secara umum, yang akan dilalokasikan melalui proses pengajuan tawaran (*bidding*) yang terbuka (lihat di atas).

Pada prakteknya, kepatuhan terhadap rencana pengelolaan hutan yang berkelanjutan tidak berjalan baik dan ada tingkat pelaksanaan nyata yang rendah (meskipun beberapa perusahaan besar Brazil dan kelompok komunitas kecil telah membantu sertifikasi FSC perintis). Meskipun undang-undang terbaru berusaha meningkatkan pengelolaan hutan, persyaratan untuk otorisasi deforestasi lebih mudah untuk dipenuhi daripada persyaratan yang lebih birokratik untuk persetujuan atas rencana pengelolaan hutan dan rencana operasi per tahun (ITTO, 2005). Penelitian yang dilakukan pada 2003 juga menemukan bahwa secara signifikan terdapat sejumlah pihak yang tidak mengikuti proses administrasi yang wajar (Hirakuri, 2003).

Telah dicatat juga bahwa ada kecenderungan yang semakin bertambah dalam pengelolaan hutan berbasis komunitas di Brazil – antara tahun 2002 dan 2008 diperkirakan bahwa hutan yang ditentukan untuk dipakai atau dimiliki oleh komunitas dan masyarakat asli meningkat sebanyak 56 persen (Sunderlin., 2008).[9]

Masyarakat asli dan komunitas lokal

Populasi masyarakat asli Brazil berada dalam perwalian pemerintah federal namun masih sering menderita marjinalisasi ekonomi, kurang gizi, serta bantuan dan perlindungan yang mencukupi. Lahan masyarakat asli dan domain leluhur meliputi sekitar 11.5 persen dari total wilayah, sebagian besar di Amazon. Pasal 231 Konstitusi mengakui hak-hak tanah yang dikuasai secara tradisional oleh kaum Indian, dan negara-negara bagian wajib menyusun batas-batas lahan tersebut. Pasal tersebut juga menyebutkan bahwa lahan-lahan tersebut ditujukan untuk menjadi milik permanen masyarakat adat, dan bahwa mereka memilki hak eksklusif atas 'kekayaan tanah, sungai dan danau yang ada'. Menurut pemerintah Brazil, saat ini ada 611 lahan masyarakat adat, 398 diantaranya terdaftar dan 90 lagi telah dibatasi serta sedang melalui proses demarkasi dan deforestasi. Total seluruh cakupan adalah 105 juta hektar.[10] Lambatnya proses pengakuan dan persetujuan tenurial telah mengakibatkan ketidakpuasan di antara masyarakat asli.[11] Pada September 2007, Presiden Brazil meluncurkan sebuah Agenda Sosial bagi Masyarakat Adat, yang menentukan

9 Dan lihat, misalnya www.wrm.org.uy/bulletin/63/Brazil.htm

10 Funai, Ministério de Hustia, di www.funai.gov.br terakhir dikunjungi Oktober 2008

11 Lihat situs web Povos Indigenas No Brasil di www.socioambiental.org/pib/indexenglish.htm

inisiatif-inisiatif yang ditujukan untuk menjamin hak, tanah dan pembangunan populasi masyarakat asli. Agenda tersebut mempunyai tiga program, sebagai berikut: Perlindungan Tanah Masyarakat Adat; Memperjuangkan Masyarakat Adat; dan Kualitas Hidup bagi Masyarakat Adat. Hal ini mencakup penentuan batas-batas 127 lahan masyarakat adat dan memulihkan 10,000 hektar wilayah yang terdegradasi.[12] Untuk melaksanakan tujuan-tujuan dari Agenda Sosial untuk Masyarakat Adat pemerintah akan menginvestasikan sekitar $200 juta untuk program sampai 2010.

Pengaturan pembagian manfaat

Di bawah Program Hutan Nasional 2000, ada sasaran untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengembangan kebijakan (ITTO, 2005). Meskipun demikian, selain daripada itu, terdapat sedikit informasi tentang pengaturan pembagian manfaat.

Penjagaan terhadap ketidakpatuhan

Pelanggaran undang-undang kehutanan diatur dalam Undang-undang Kejahatan Lingkungan[13] dan Undang-undang Hukuman Administratif yang baru disahkan,[14] dan meskipun undang-undang ini memuat hukuman termasuk, denda, peringatan dan masa penahanan, bagian-bagian yang relevan dengan undang-undang kehutanan belum diatur. Dengan demikian hal ini tangani dengan Undang-undang Kebijakan Lingkungan Nasional,[15] yang menggunakan sanksi denda. Penegakan hukum meningkat selama 1990an, dengan peningkatan signifikan dalam sumber daya yang dialokasikan. Namun meskipun jumlah denda meningkat, pengumpulan dan penyelesaian denda tersebut menurun sejak 1996. Sistem denda tidak menghalangi para pembalak atau perusahaan kayu dari pelanggaran peraturan ataupun menghentikan deforestasi, dan pihak berwenang Brazil juga tidak menerapkan bagian sistem yang diperlukan untuk meningkatkan pematuhan secara efektif (Hirakuri, 2003). Meskipun demikian, Brazil telah melakukan berbagai usaha dalam melindungi hutan produksi melalui strategi konservasi hutan. Hal ini juga mencakup pengenalan peralatan berteknologi tinggi untuk melacak kayu dan transfer data melalui satelit (ITTO, 2005).

Tanggung jawab institusional dan kemampuan untuk mendukung/ menjamin tenurial dan hak pemanfaatan

Ministério do Meio Ambiente (MMA) mempunyai tanggung jawab utama untuk hutan. Kementerian tersebut mengawasi IBAMA, yang melaksanakan dan mengkoordinasikan kebijakan hutan nasional. Meskipun demikan, kementerian tersebut tidak berkuasa atas lahan

12 Kedutaan Brazil di London,*'Brazilian President launches a Social Agenda for the Indigenous Peoples'* September 2007

13 Undang-Undang No. 9.605/98

14 Peraturan Presiden No. 6514/08

15 Undang-Undang No. 6.938/81

masyarakat adat, yang dilaksanakan oleh Fundação Nacional do Indio (FUNAI). The Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) bertanggung jawab atas pembaharuan lahan dan perencanaan pemakaian lahan.[16] Penelitian dilaksanakan oleh Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) melalui Pusat Penelitian Kehutanan Nasional. Ada beberapa hambatan dalam penegakan kebijakan yang disebabkan karena kelemahan institusional, kinerja yang tidak mencukupi dan kurangnya sumber daya keuangan. (ITTO, 2005; Hirakuri, 2003).

Berbagai LSM nasional dan internasional ikut serta dalam program dan proyek serta berkontribusi dalam meningkatkan kesadaran, meningkatkan tekanan politis untuk bertindak dan memberikan keahlian teknis. Komisi Koordinatif untuk Program Kehutanan Nasional (CONAFLOR) dibentuk pada 2004 (salah satu rekomendasi dalam laporan IIED) untuk menambah dimensi partisipatif dalam mengidentifikasi serta perumusan kebijakan di negara tersebut. Komisi tersebut memiliki 42 perwakilan dari kelompok-kelompok publik, privat dan masyarakat sipil yang utama.
Ada kekhawatiran yang muncul tentang kehakiman di Brazil. Pada 2004, Pelapor Khusus (*Special Rapporteur*) untuk independensi hakim dan pengacara dari Komisi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa mengunjungi Brazil dan menyatakan keprihatinannya atas ketidak-konsistenan dalam negera tersebut dan kurangnya akses pada keadilan untuk kelompok-kelompok yang rentan atau yang mengalami diskriminasi; ada isu-isu tertentu tentang ancaman dan kekerasan terhadap hakim, pengacara dan penuntut umum di negara bagian Pernambuco dan Amazonas, khususnya yang berkaitan dengan isu pedesaan dan lingkungan (UNOG, 2004).

Kamerun

Konteks tata kelola lahan dan hutan

Ada beberapa inisiatif tata kelola yang signifikan di Kamerun dalam tahun-tahun belakangan ini – termasuk legislasi kehutanan komunitas (lihat di bawah) – namun tantangan-tantangan besar tetap ada. Kelangsungan hidup model konsesi industrial untuk menangani pembangunan berkelanjutan dan isu-isu kemiskinan dalam sektor hutan semakin dipertanyakan, sementara beberapa konsesi pembalakan melakukan usaha-usaha yang sungguh-sunguh untuk mematuhi kriteris setifikasi, termasuk yang berkaitan dengan konservasi keberagaman hayati, hak penduduk lokal dan komunitas masyarakat adat, serta keabsahan perkayuan. Kapasitas untuk melaksanakan potensi dari sistem fiskal yang terdesentralisasi masih lemah dan mengalami kesulitan karena tiadanya rencana pembangunan komunitas maupun lokal serta buruknya arus informasi, pertanggungjawaban dan keadilan dalam pengelolaan pendapatan hutan (GREG-Forêts, 2008).

16 www.incra.gov.br

Kepemilikan lahan
Semua lahan yang tidak didaftarkan secara pribadi dimiliki oleh negara. Kepemilikan pribadi dapat diperoleh melalui pemakaian produktif dan pendaftaran tanah (Peraturan Tenurial Lahan 74-1 Tahun 1974). Namun dalam praktek hanya 3 persen lahan yang telah didaftarkan (Egbe, 2001), terutama investasi berskala medium-sampai-besar (Firmin-Sellers and Sellers, 1999), karena proses yang 'mahal, tidak praktis dan lambat-melelahkan' (Egbe, 2001). Kebanyakan penduduk hutan memperoleh akses ke lahan yang dikuasai negara melalui sistem lokal (sistem 'adat' namun yang secara terus-menerus berkembang) untuk tenurial sumber daya. Sistem-sistem tersebut bermacam-macam sesuai dengan konteks ekologis dan sosio-ekonomi negera tersebut.

Kepemilikan hutan
Undang-undang tentang Hutan 1994 menetapkan semua sumber daya hutan pada negara namun memungkinkan pembentukan hak kepemilikan pribadi atas pohon – namun hanya bial suatu kelompok atau individu:

- Menanam pepohonan tersebut (dengan kata lain kepemilikan atas pohon yang tumbuh secara alami tidak diperbolehkan)
- Mempunyai (hak) milik atas tanah dimana pepohonan tersebut ditanam

Dengan demikian ada dua masalah:
- Merebaknya hak kepemilikan pribadi atas lahan menjadi terbatas (lihat di atas) dan secara dramatis mengurangi lingkup kehutanan pribadi;
- Masalah *lingkaran-setan* (*circularity*): suatu hak atas tanah adalah prasyarat untuk dapat menanam pohon yang dimiliki secara pribadi menurut Undang-undang tentang Hutan 1994; namun menurut Peraturan tentang Lahan 1974 pemakaian lahan produktif (misalnya penanaman pohon) adalah suatu prasyarat untuk mendapatkan kepemilikan lahan (Egbe, 2001).

Perlindungan hak pakai (atas lahan dan hutan)
Hak masyarakat adat atas tanah tidak diakui secara hukum. Namun mereka yang memakai lahan ketika Peraturan Tenurial Lahan 1974 di berlakukan dapat melanjutkan pemakaian tersebut – namun hanya bila mereka dapat menunjukkan adanya pemakaian produktif.

Di bawah Undang-undang tentang Hutan 1994, dengan pengecualian atas wilayah yang dilindungi, populasi lokal mempunyai hak untuk memetik hasil produk hutan, namun hanya untuk 'pemakaian pribadi' –

semua komersialisasi harus memiliki ijin. Kekuasaan pejabat pemerintah yang cukup besar untuk mengelola pepohonan, bahkan yang terletak di atas tanah pribadi, untuk menerapkan sanksi atas pembalakan tidak berijin oleh pemegang lahan, serta untuk memberikan kewenangan bagi pihak ketiga untuk masuk ke dalam ladang untuk mengeksploitasi sumber daya hutan 'menimbulkan keyakinan bahwa untuk menanam atau merawat sebatang pohon adalah sama saja dengan memindahkan [...] sebagian kepemilikan kepada pemerintah'; sebagai akibatnya, pemakai sumber daya lokal bukan hanya mempunyai insentif yang sedikit untuk menanam pohon namun juga untuk memperbolehkan regenerasi pohon secara alami di atas ladang mereka (Egbe, 2001).

Undang-undang tentang Hutan 1994 di Kamerun adalah salah satu yang pertama di kontinen tersebut yang mengatur tentang kehutanan masyarakat. Hal ini menyangkut pemindahan hak pengelolaan berdasarkan suatu perjanjian antara 'komunitas desa' dan administrasi pemerintah (Pasal 37 dari Undang-undang tentang Hutan). Namun pendelegasian hak tersebut terbatas hanya pada pengelolaan. Sebagai tambahan, wilayah untuk kehutanan masyarakat dibatasi sebanyak 5000 hektar, yang menjadikan lahan tersebut sulit untuk dikelola untuk kayu dan tidak mencerminkan wilayah hutan yang dianggap komunitas sebagai lahan mereka. Proses yang sangat berat dalam membentuk kehutanan masyarakat juga menjadi halangan yang utama.

Sementara produk hutan adalah kepunyaan komunitas desa, kepemilikan pepohonan dan tanah biasanya tetap dipegang oleh negara, yang dapat secara sepihak menghentikan perjanjian pengelolaan – kecuali pepohonan tersebut ditanam oleh para pemakai sumber daya lokal di atas tanah yang terdaftar secara hukum, yang dengan begitu berarti pepohonan tersebut adalah milik pribadi (Pasal 37 dari Undang-undang tentang Hutan Tahun 1994). Apabila perjanjian pengelolaan dihentikan, maka negara dapat mengalokasikan ulang hak atas hutan yang bersangkutan kepada pihak ketiga, termasuk kepada operator pembalakan swasta. Hal ini secara serius mengurangi jaminan hak lokal menurut pengaturan kehutanan masyarakat. Dalam praktek, pelaksanaan program kehutanan masyarakat di Kamerun dicemari oleh kemajuan yang lamban, tingkat pengawasan yang rendah, dan pencaplokan oleh elit atau bahkan perusahaan.

Masyarakat asli dan komunitas lokal

Berbagai kelompok ada: Bagyeli, Baka, Bakola dan Bedzang. Ketegangan karena lahan telah terekam antara Bantu dan Baka serta Bagyeli (Nguiffo dan Djeukam, 2008). Meskipun masyarakat adat disebutkan dalam konstitusi, mereka tidak secara khusus menjadi target kebijakan pemerintah yang resmi. Ada beberapa diskusi

mengenai bahwa Kamerun menandatangani Konvensi ILO 169 atau mensahkan suatu undang-undang tentang hak masyarakat adat. Tidak ada ketentuan yang mengatur tentang *informed consent*. Hak atas sumber daya dilindungi sebagai hak pakai apabila pemakaian produktif dapat dibuktikan; namun definisi hukum tentang pemakaian produktif seperti mengatakan secara tidak langsung bahwa hal itu adalah kegiatan pertanian atau tipe perbaikan yang 'nyata' lainnya, dan hal ini beresiko untuk mengurangi posisi penduduk hutan.

Pengaturan pembagian manfaat

Undang-undang tentang Hutan 1994 memberikan dua mekanisme pembagian manfaat: pembagian pendapatan hutan yang dibayar oleh perusahaan-perusahaan kayu di alokasikan di antara komunitas lokal (10 persen dari total jumlah), pemerintah lokal terkait (40 persen) dan pemerintah pusat (50 persen); serta alokasi pajak desa kepada komunitas desa yang berbatasan dengan konsesi hutan kecil (Oyono, 2004). Sementara bagian sebanyak 10 persen yang pada awalnya akan dibayarkan secara langsung kepada tingkat desa, sebuah *arrêté* bersama dari Kementerian Ekonomi dan Keuangan serta Kementerian Administrasi Teritorial (29 April 1198) menentukan agar bagian tersebut untuk dikelola oleh pemerintah lokal pada level regional – dan dengan demikian secara efektif mengembalikan sentralisasi alokasi pendapatan hutan (Oyono, 2004). Ada laporan tentang kurangnya pelaksanaan dari alokasi pajak tersebut (Egbe, 2001).

Penjagaan atas ketidakpatuhan

Isu ganti rugi: Untuk lahan –bila tentang kepemilikan (tanah yang didaftarkan), kewajiban untuk memberikan ganti rugi atas kehilangan lahan dan perbaikan (Undang-undang 85 – 09 Tahun 1985); bila tentang hak pakai – ganti rugi untuk perbaikan saja (Putusan 76 – 166 Tahun 1976); untuk hak atas pohon – ganti rugi disyaratkan oleh Undang-undang tentang Hutan. Apabila kehutanan masyarakat dihentikan, negara dapat mengalokasikan ulang hak atas hutan yang bersangkutan kepada pihak ketiga, termasuk operator pembalakan swasta.

Tanggung jawab institusional dan kemampuan untuk mendukun/ menjamin tenurial dan hak pakai

Meskipun ada beberapa peningkatan, pendapatan lokal dari produk hutan kayu maupun bukan hutan kayu sangat sedikit dan gagal untuk meningkatkan kualitas hidup secara signifikan. Banyak pembatasan institusional di Kamerun yang diperparah oleh kurangnya usaha terpadu dalam menangani masalah tata kelola di sektor hutan: i) insiatif yang beragam dengan pendekatan terhadap pembangunan dan pengurangan kemiskinan yang seringkali dipersiapkan secara buruk; ii) sumbangan terbatas dari unit tata kelola hutan, kehutanan

masyarakat dan proyek konservasi hutan kepada pembangunan sosio-ekonomi dan pengurangan kemiskinan di komunitas tetangga atau yang terlibat; iii) meningkatnya masalah dalam pengumpulan, pengelolaan dan distribusi Royalti Hutan Tahunan dan pendapatan hutan secara umum; iv) meningkatnya konflik mengenai akses hutan dan pembagian manfaat antara para pelaku hutan, serta meningkatnya konflik intra-komunitas; v) menurunya kapasitas dan sumber daya keuangan Kementerian Kehutanan dan Margasatwa (MinFoF); dan vi) tingkat pelatihan/kesadaran staf lapangan yang tidak mencukupi tentang isu-isu tata kelola.

Pada 2004, pemerintah Kamerun mengadopsi Program Sektoral Hutan dan Lingkungan (FESP), yang bertujuan untuk menghadapi tantangan dalam memberikan respon yang menyeluruh terhadap masalah-masalah sektor tersebut. Program tersebut memperoleh dukungan donor yang signifikan termasuk suatu Fasilitas Tata Kelola Hutan yang dirancang untuk mendukung organisasi masyarakat sipil, kelompok-kelompok terpilih, sektor privat, media dan penelitian (GREG-Forêts, 2008)

Republik Demokratik Kongo

Konteks tata kelola lahan dan hutan

Instrumen hukum utama untuk lahan dan hutan adalah Undang-undang Bakajika 1967, Undang-undang Tenurial Lahan 1973 dan Aturan tentang Hutan 2002. Meskipun demikian, keadaan pelaksanaan undang-undang tersebut tidak jelas dan seringkali terjadi ketidak-konsistenan (Counsell, 2006). Banyak putusan yang diperlukan untuk melakukan pembaharuan dibawah Aturan Hutan 2002 dan Undang-undang 1973 belum dibuat. Pemerintah transisi hampir secara eksklusif dipandu oleh badan-badan eksternal, termasuk FAO, Bank Dunia dan beberapa LSM, dalam perumusan kebijakan hutan (Counsell, 2006). Sejak itu, beberapa pengembangan putusan pelaksanaan sudah terjadi, namun hampir tidak ada kegiatan pada tahap implementasi.

Kepemilikan lahan

Menurut konstitusi 2006, beberapa prinsip tentang tenurial lahan harus ditentukan oleh undang-undang (Pasal 123 (3)). Menurut Undang-undang Bakajika Tahun 1967 dan Undang-undang tentang Tanah 1973, negara memiliki semua tanah. Undang-undang tentang Tanah memberikan pengakuan atas 'konsesi pribadi yang permanen', selain juga hak atas lahan yang tidak dialokasikan di wilayah pedesaan. Meskipun demikian, putusan-putusan yang diperlukan untuk melaksanakan Undang-undang tentang Tanah belum disahkan,

sehingga membuat situasi hukum tidak jelas (Hoare et al., 2008).

Kepemilikan hutan

Kepemilikan hutan diatur dengan Undang-undang tentang Hutan tahun 2002, yang menegaskan kepemilikan negara atas seluruh wilayah hutan.[17] Undang-undang tersebut menyatakan bahwa seluruh eksploitasi dan pemakaian diatur dengan undang-undang tersebut. Hutan masuk dalam tiga klasifikasi yang luas: hutan lindung (*gazetted forests*), termasuk reservasi alam, taman-taman nasional, hutan perkotaan, reservasi margasatwa dan wilayah perburuan, dan merupakan bagian dari wewenang publik negara;[18] serta hutan produksi yang permanen. Undang-undang tersebut juga mengatur tentang:

- Pengelolaan komunitas lokal
- Perlindungan hak pengguna tradisional
- Rencana pengelolaan berkelanjutan yang wajib
- Pembagian pendapatan dengan badan-badan pemerintahan lokal
- Klausul tanggung jawab sosial yang dilampirkan pada konsesi

Sampai saat ini Keputusan-keputusan yang diperlukan untuk melaksanakan undang-undang tersebut hanya tentang pembalakan yang terindustrialisasi, beberapa elemen penting tetap dalam keadaan kekosongan hukum (Counsell, 2006).

Perlindungan hak pakai (atas lahan dan hutan)

Orang perorangan dapat mendaftarkan suatu hak atas tanah, namun peraturan perundang-undangan RDK tidak mengakui hak kolektif. Lebih jauh lagi, biaya pendaftaran adalah US$ 400, dan hanya dapat dilakukan di pusat perkotaan, sehingga bagi kebanyakan orang merupakan hal yang tidak mungkin.[19]

Aturan tentang Hutan melindungi hak guna lokal, yang harus mengikuti undang-undang (Pasal 36). Aturan tersebut juga memungkinkan komunitas untuk memperoleh konsesi (Pasal 22) dan untuk terus menggunakan hak pakai sebelumnya yang kompatibel dengan kinerja hutan (pasal 44). Penduduk lokal harus diajak berunding terlebih dahulu sebelum suatu hutan dijadikan hutan lindung (*gazetted forest*). Dalam hutan lindung, hak pakai lebih dibatasi, termasuk pengumpulan kayu mati, cocok tanam buah dan tanaman untuk makanan atau obat-obatan, atau pengumpulan kayu untuk membuat kerajinan tangan.[20]

17 Pasal 7
18 Pasal 12
19 Supplementary Report on the Democratic Republic of Congo's Periodic Report to the African Commission on Human and People's Rights
20 Pasal 39

Daftar ini tidak mencakup perburuan.[21]

Kenyataannya, kebijakan-kebijakan yang relevan belum disahkan sehingga hanya sebagian dari Aturan tersebut bisa dilaksanakan. Kebanyakan dari eksploitasi yang sekarang ada dan pengelolaan hutan di RDK adalah informal (Counsell, 2006). Di lapangan terdapat sistem hak adat atas lahan hutan yang rumit dan saling bertindihan (Hoarè et al., 2008)

Hak pengelolaan

Di atas kertas, pengelolaan hutan tetap tersentralisasi. Di bawah Aturan tentang Hutan 2002, ada persyaratan bahwa Menteri Lingkungan harus berkonsultasi dengan komunitas lokal sebelum suatu hutan dijadikan hutan lindung (*gazette*).[22] Meskipun demikian, sama halnya dengan Aturan tentang Hutan, putusan-putusan yang relevan belum dibuat untuk melaksanakan pengaturan ini. Kebanyakan dari eksploitasi yang sekarang ada dan pengelolaan hutan di RDK adalah informal (Counsell, 2006).

Masyarakat adat dan komunitas lokal

Masyarakat adat mendapatkan perlindungan yang jelas dalam konstitusi[23] dan hak pakai adat dilindungi oleh Undang-undang tentang Tanah 1973 dan Aturan Hutan 2002. Sebagaimana dibahas sebelumnya, kedua peraturan perundang-undangan tersebut mengalami pelaksanaan yang buruk. Tidak ada ketentuan untuk *prior informed consent* dalam peraturan perundang-undangan Kongo dan masyarakat adat hanya sedikit terlibat dalam pembaharuan hutan; beberapa konsesi terdapat pada lahan masyarakat adat.

Di bawah Undang-undang 1973, lahan manapun yang tidak bersertifikasi diatur menurut hukum adat. Meskipun demikian, hukum adat yang dominan di RDK tidak mengakui hak tenurial 'Pygmy', sehingga lahan sering dikira kosong dan dijadikan bagian dari wewenang negara dan dialokasikan kepada pemakai lainnya.

Pengaturan pembagian manfaat

Pasal 88 dan 89 dari Aturan tentang Hutan menentukan suatu sistem yang disebut '*cahiers des charges*'. Sistem ini melibatkan konsesi pembentukan suatu hubungan kontraktual yang langsung dengan komunitas lokal untuk memperbaiki infrastruktur sosio-ekonomi. Aturan tentang hutan juga, di bawah Pasal 122, menentukan sebanyak 40 persen dari ongkos konsesi tahunan diberikan kepada propinsi-propinsi dan teritori, dan bahwa pendapatan ini harus digunakan untuk

21 Pasal 36-39

22 Pasal 15

23 Misalnya pasal 51 menentukan negara untuk melindungi kelompok-kelompok rentan dan minoritas

infrastruktur komunitas. Pada kenyataannya, ada kesulitan-kesulitan dalam pengaturan ini. Seringkali, pemegang ijin (*concessionaries*) memiliki kekuasaan yang lebih besar dalam negosiasi-negosiasi *cahiers de charges,* pendapatan yang dapat dihasilkan dari kegiatan-kegiatan komunitas lebih besar, dan pajak wilayah hutan yang dikumpulkan dan dibagikan kepada propinsi dan daerah sangat rendah (Counsell, 2006).

Penjagaan terhadap ketidakpatuhan

Aturan tentang Hutan tidak mengatur tentang sanksi untuk ketidakpatuhan (Hoare et al., 2008), dan RDK mempunyai sejarah dalam hal ini. Menurut Aturan tentang Hutan, ijin akan digantikan dengan konsesi, melalui suatu proses konversi. Namun sekalipun ada moratorium pada 2002 dan penarikan ijin, sejumlah ijin baru diterbitkan untuk pembalakan atau diterbitkan ulang dan berlaku sampai dengan 2005. Pada 2008 suatu kajian ulang dimulai, dengan pandangan untuk membatalkan semua ijin tersebut atau mengubahnya menjadi konsesi. Kajian ini sekarang sudah selesai dan proses banding sedang berjalan. Sementara para perusahaan mempunyai akses terhadap proses banding ini, komunitas tidak memilikinya. Lebih jauh lagi, akses terhadap sistem peradilan untuk sengketa hukum publik adalah sulit; peradilan tidak dibiayai dengan baik, otonomi keuangan tidak ada dan korupsi terjadi secara merata (International Commission of Jurists, 2002).

Tanggung jawab institusional dan kemampuan untuk mendukung/ menjamin tenurial dan hak pakai

Aturan tentang hutan sudah memulai untuk menggariskan peran dan tanggung jawab negara, komunitas pedesaan dan sektor privat, namun kesemuanya tidak didefinisikan secara baik dan dari segi kapasitas sangat terbatas. Pelaksanaan kebijakan tentang hutan terutama berada di tangan Kementerian Lingkungan namun inipun memilki kapasitas yang terbatas (Hoare et al., 2008). RDK sedang menjalani proses desentralisasi, yang akan berdampak kepada peran dan tanggung jawab institusi kehutanan. Ada kekhwatiran bahwa administrasi sementara dan lokal tidak ada atau sangat lemah, dan bahwa rancangan undang-undang desentralisasi tidak mengakomodir ketentuan-ketentuan dalam Aturan Hutan (Mwarabu, 2007). Pada tingkat lokal juga terdapat komunikasi dan pemahaman yang buruk tentang Aturan Hutan (Counsell, 2006).

Sampai saat ini, masyarakat sipil, yang kurang memiliki informasi dan memiliki sumber daya terbatas, mempunyai pengaruh yang terbatas. Meskipun demikian, ada organisasi LSM di RDK baru-baru ini yang lebih baik, dengan dibentuknya organisation Réseau Ressources Naturelles (RNN) yang merupakan organisasi payung serta sejumlah jaringan

organisasi Pygmy, termasuk Réseau des Associations Autochtones Pygmees (RAPY). Pada November 2003, LSM memperoleh perwakilan lebih banyak dalam badan pembina yang diperlukan untuk menyetujui putusan-putusan, namun badan tersebut sangat jarang berkumpul sejak hal itu terjadi.

Meskipun sektor privat mempunyai pengaruh yang kecil dalam pengembangan Aturan tentang Hutan, sektor tersebut lebih pro-aktif dalam perumusan putusan pelaksana, sehingga Bank Dunia mencatat bahwa tekanan terhadap pemerintah dari investor luar yang mau memulai pekerjaannya telah dimulai (Counsell, 2006).

Guyana[24]

Konteks tata kelola lahan dan hutan

Tingkat deforestasi per tahun diperkirakan antara 0.1 dan 0.3 persen. Saat ini pertambangan emas berskala kecil yang tidak terkontrol adalah salah satu pendorongnya. Meskipun demikian, ada kekhwatiran yang serius bahwa sebuah jalan raya dari Brazil (Manaus) ke Georgetown akan berakibat pelanggaran batas lahan yang substansial oleh mantan pembangun jalan dari Brazil dan mantan penambang emas dari wilayah yang sebelumnya tidak dapat diakses.

Secara keseluruhan, Guyana mempunyai kerangka kerja hukum yang komprehensif tentang tata kelola hutan. Sumbangan sektor hutan kepada PNB berkisar antara 3.2 persen sampai 4.2 persen pada periode 1998 sampai 2008.[25] Tantangan utamanya adalah penyanderaan regulasi (*regulatory capture*), yang berakibat bahwa 98 persen dari konsesi hutan berskala besar dikuasai oleh pembalak Asia. Hubungan antara peraturan perundang-undangan nasional, kebijakan dan prosedur yang terkait dengan sektor hutan serta praktek-prakteknya juga sangat sedikit.

Ekspor balak yang belum diolah ke pasar Asia adalah isu yang utama – industri nasional dapat memperoleh manfaat dari investasi yang meningkat di fasilitas-fasilitas pengolahan lokal. Kebijakan pemerintah yang resmi untuk memastikan nilai tambah ekspor sangat jelas (Pasal 14 – 16 dan 36 dari konstitusi nasional tahun 1980 dan khususnya bagian 14.IV.6.1 dari Strategi Pembanguanan Nasional untuk 2000 – 2010; sejumlah referensi dalam Kebijakan Hutan Nasional tahun

24 Di luar referensi di sini, profil ini sangat merujuk pada Bulkan dan Palmer (2008a) dan (2008b) serta Palmer dan Bulkan (2007)

25 Data dari Laporan Hutan Sektor Informasi Komisi Kehutanan Guyana (*Forest Sector Information Reports*), www.forestry.gov.gy/publications.html

1997; bagian NFP 500 dan NFP 510-515 dari Rencana Hutan Nasional); namun ekspor balak kayu Guyana ke Cina dan India terus meningkat (Guyana Stabroeknews, 2008).

Undang-undang Komisi Kehutanan Guyana yang baru disahkan pada 2007 dan Undang-undang hutan yang diperbarui mulai di rancang pada 1995-96. Pada 2008 Guyana menawarkan untuk menempatkan hutan hujannya di bawah kekuasaan sebuah badan internasional untuk ditukarkan dengan bantuan dana pembangunan dan bantuan teknis dari pemerintah Inggris (Howden and Brown, 2007), meskipun hal ini tampaknya tidak berdampak signifikan terhadap kelanjutan pola penggunaan sumber daya yang sudah ada. Sesungguhnya, pemerintah juga menyatakan bahwa ekspor balak kayu akan terus menjadi bagian paling banyak (*lion's share)* (67 persen) dari sektor hutan (Office of the President, 2008).

Kepemilikan lahan

Pemerintah Guyana memiliki 90 persen dari teritori nasional.[26] Konsitusi Tahun 1980 (Bagian 18) menentukan bahwa 'tanah adalah untuk kemanfaatan sosial dan harus untuk peladang'. Kepemilikan lahan dapat diperoleh melalui pendaftaran, sesuai dengan Undang-undang Pendaftaran Tanah, atau (melalui) 'kepemilikan secara tunggal dan tidak terganggu, (sebagai) pemakai atau (sebagai) penikmat selama tiga puluh tahun' menurut Undang-undang Hak atas Tanah (Preskripsi dan Pembatasan). Meskipun demikian, sebagian besar penduduk tinggal di lajur pesisir yang subur daripada di wilayah hutan, dan lajur pesisir dalah tempat dimana pendaftaran biasanya terjadi.

Hutan negara meliputi 13.6 juta hektar dari total wilayah sebesar 21.5 juta hektar; 12 juta hektar atau hampir 90 persen telah dikesampingkan untuk alokasi komersial dan 6.8 juta sudah dialokasikan untuk konsesi – yang sebagian besar berskala besar dan berjangka waktu panjang. Dari konsesi yang berskala besar dan berjangka waktu panjang tersebut, 98 persen secara legal atau tidak legal berada di bawah penguasaan pembalak Asia.

Pada 1965, sebagai suatu prasyarat kemerdekaan 1966, semua partai politik setuju bahwa klaim tanah Amerindian harus diselesaikan. Klaim-klaim tersebut ditentukan secara sah dalam Laporan Komisi Wilayah Amerindian (*Amerindian Lands Commission* – ALC) Tahun 1969, suatu komisi yang diangkat oleh pemerintah. Namun sekitar 25 persen dari komunitas Amerindian tetap tidak mempunyai hak atas tanah dan secara teknis adalah penghuni liar di tanah pemerintah. Kepemilikan secara jelas ada pada tanah desa Amerindian yang sudah didaftarkan,

26 National Development Strategy 1997

namun tidak mencakup air atau mineral dan tidak diikuti hak untuk mencegah penambangan berskala besar.

Kepemilikan hutan

Kepemilikan dari wilayah hutan permanen berada di tangan negara. Sesuai dengan aturan, pemerintah dapat menyatakan wilayah lahan negara manapun sebagai hutan negara, tidak termasuk semua lahan yang dimiliki oleh perorangan dalam wilayah tersebut (Bagian 3 Undang-undang tentang Hutan). Sekitar 13.6 juta dari 16.9 juta hektar hutan di Guyana telah diklasifikasikan sebagai hutan negara (ITTO, 2005). Sisanya terdiri dari 'tanah negara lainnya', tanah milik pribadi dan tanah Amerindian.

Menurut bagian 5 dari Undang-undang tentang Hutan, pemerintah dapat memberikan konsesi untuk lahan hutan negara, yang memperbolehkan sang penyewa untuk memakai produk hutan dengan membayar royalti atas produk apapun yang dipindahkan dari lahan tersebut. Macam-macam konsesi termasuk Perjanjian Penjualan Kayu (>60,000 acre untuk 0-25 tahun), Pemotongan Kayu (20-60,000 acres untuk 5-15 tahun) dan Ijin Hutan Negara (sampai dengan 20,000 hektar untuk satu sampai dua tahun). Sejak 1997, Komisioner Hutan juga dapat memberikan ijin kepada siapapun untuk menduduki suatu wilayah hutan negara untuk tujuan kegiatan eksplorasi. Eksplorasi hutan negara didefinisikan sebagai 'eksplorasi untuk tujuan menemukan dan menilai produk hutan dan mencakup inventori hutan, penilaian dampak lingkungan dan survei topografi' (bagian 2), dan merupakan tahap persiapan yang dapat mengarah pada pemberian Perjanjian Penjualan Kayu berjangka waktu panjang.

Produk hutan mencakup kayu, pohon, batu bara dan kayu bakar, tumbuhan, lateks, resin, karet kayu, tanah dan humus (*peat*). 'Produk hutan yang berasal hutan negara tetap menjadi milik negara sampai dilakukan pembayaran atas royalti yang sudah ditentukan' (Bagiann 14 Undang-undang tentang Hutan).

Pengakuan pemerintah atas hak penduduk pribumi tidak ada namun komunitas Amerindian yang sudah ada selama 25 tahun dapat menggunakan prosedur gugatan resmi (Bagian 60 Undang-undang Amerindian). Gugatan diselesaikan, secara inter alia, berdasarkan kebiasaan dan tradisi dengan memperhitungkan masa pemakaian dan pendudukan.

Bila suatu gugatan berhasil negara harus memberikan suatu hak menurut Undang-undang Tanah Negara (Janki, 2006). Meskipun demikian, keputusan untuk memberikan seluruh atau sebagian dari tuntutan manapun pada dasarnya adalah secara sewenang-wenang,

patronal, tidak transparan, dan tanpa kemungkinan efektif untuk banding terhadap penolakan.

Perlindungan hak pakai (atas tanah dan lahan)
Tidak ada hak akses bebas terhadap lahan hutan kecuali sebagai Hak Amerindian tradisional (tidak didefinisikan) (Bagian 37, Undang-undang tentang Hutan 1953). Pemakaian yang tidak diberikan ijin (misalnya pendirian bangunan dalam hutan negara) merupakan pelanggara yang dapat di denda. Aturan-aturan khusus ada dan terkait dengan hak dan kegiatan kaum Amerindian. Saat ini, sekitar 2 juta hektar – diperkirakan 14 persen dari teritori nasional – yang sudah diberikan hak atas nama penduduk Amerindian. Keputusan tentang pemakaian dan pendudukan atas tanah komunitas sebagain besar diambil oleh Dewan Desa (bagian 14, 64 dan 65, Undang-undang Amerindian).

Ada pembatasan-pembatasan tertentu terhadap hak kepemilikan dari komunitas Amerindian. Hak-hak mereka, misalnya, tidak mencakup sungai dan bantaran sungai atau mineral. Komunitas Amerindian dapat mengeluarkan veto atas kegiatan penambangan di lahan mereka. Namun negara mempunyai kekuasaan untuk mengesampingkan veto tersebut demi kepentingan umum yaitu dalam kasus proyek-proyek penambangan berskala besar. Komunitas tidak diperbolehkan membuang lahan (Bagian 44), tidak lebih dari 10 persen lahan boleh disewakan kepada orang luar dan jangka waktu maksimalnya adalah 50 tahun (bagian 46). Hak-hak atas tanah dapat dicabut demi kepentingan umum atau bila kaum Amerindian memindahkan hak atas hak tanah mereka atau bagian-bagiannya. Komunitas yang tergantung pada hutan tapi bukan merupakan kaum Amerindian tidak dapat menikmati hak yang diberikan menurut Undang-undang Amerindian. Komunitas Amerindian yang tidak memilki tenurial di atas tanah negara secara teknis adalah penghuni liar, tanpa hak terlepas dari masa tinggal mereka. Hak-hak khusus Amerindian di bawah Undang-undang Amerindian 2006, Undang-undang tentang Hutan 1953 dan legislasi lainnya tampaknya bertentangan dengan ketentuan-ketentuan non-diskriminatif dalam konstitusi 1980.

Masyarakat adat dan komunitas lokal
Asal-usul etnik dari 771,000 penduduk Guyana menurut sensus tahun 2002 adalah sebagai berikut: India (*East Indian*) 43.5 persen, kulit hitam (Afrika) 30.2 persen, campuran 16.7 persen, Amerindian 9.1 persen dan yang lainnya 0.5 persen.[27] Ada beberapa bentuk kepemilikan lahan secara adat: adat Afro-Guyana, yaitu lahan dikuasai oleh keluarga, dan kepemilikan komunal 'hak pribumi' kaum Amerindian (James, 2001).

27 CIA, World Fact Book

Hak pengelolaan
Komisi Kehutanan Guyana (GFC) diberikan tugas untuk mengelola hutan di Guyana. Tanggung jawabnya mencakup: alokasi sumber daya hutan, penandaan balak kayu dan sistem dokumentasi produk, pengawasan rutin dan acak, perpanjangan, pemasaran dan layanan informasi, pendidikan dan pelatihan, sebuah program pengembangan sosial, inventaris nasional dan kajian secara terus-menerus atas kebijakan dan layanan mereka. Pemegang konsesi mempunyai kewajiban menurut ketentuan konsesi GFC.

Pengaturan pembagian manfaat
Ada inisiatif perorangan untuk memastikan bahwa komunitas lokal dan masyarakat adat memperoleh manfaat dari kegiatan hutan dan layanan ekosistem terkait, misalnya melalui suatu Nota Kesepahaman tentang Hutan Iwokrama.[28]

Penjagaan terhadap ketidakpatuhan
Perbatasan perkampungan masyarakat asli yang tidak jelas atau tidak ditandai telah berakibat pelanggaran batas oleh para pembalak kayu dan penambang serta secara umum rasa tidak aman yang terkait dengan status, hak dan kepemilikan penduduk Amerindian. Sekalipun gugatan lahan Amerindian yang merebak secara luas dan didokumentasikan oleh ALC selama 1966-69 terjadi lama sebelum konsesi hutan yang ada sekarang, norma-norma yang melarang penerbitan konsesi atas lahan hutan negara yang diklaim oleh Amerindian dalam beberapa kasus diabaikan.

Komisi Geologi dan Pertambangan Guyana dapat mendengarkan dan menyelidiki gugatan-gugatan untuk memastikan agar para penambang mematuhi persyaratan menurut Undang-undang Amerindian. Meskipun demikian, penundaan dan ketidak-efisienan mengikis proses peradilan. Penundaan prosedur persidangan disebabkan oleh kurangnya staf dan panitera pengadilan yang terlatih, sumber daya yang tidak mencukupi, penundaan berdasarkan permintaan terdakwa atau penuntut, tuduhan penyuapan yang kadang terjadi, penelusuran perkara yang buruk, dan kelambanan polisi dalam menyiapkan perkara untuk disidangkan. Penundaan berakibat penumpukan perkara sebanyak lebih dari 19.000 perkara. Secara lebih mendasar, kontrol presiden atas pengangkatan hakim senior dapat dirasakan di seluruh sistem peradilan. Kenyataannya, peradilan hanya terfokus pada kejahatan ringan.

28 Lihat www.iwokrama.org

Tanggung jawab institusional dan kemampuan untuk mendukung/ menjamin tenurial dan hak pakai

Meskipun anggaran GFC telah dikurangi secara signifikan dalam beberapa tahun belakangan, kapasitas institusionalnya dibatasi oleh keputusan Komisioner Hutan untuk menghemat uang dengan mengurangi pengawasan dan memperpendek jam kerja lembaga pengawas kunci. Kantor-kantor pengawas bahkan tidak dibekali peta konsesi, atau rencana pengoperasian tahunan atau kewajiban untuk mengawasi kinerja lapangan. Komisioner juga telah memecat banyak staf dengan pengalaman lapangan. Ada beberapa bukti tentang kemacetan dalam pelaksanaan sistem. Misalnya: perolehan konsesi lahan yang korup, kegagalan para pemegang ijin konsesi untuk menghasilkan rencana pengelolaan yang tepat serta runtuhnya prosedur penelusuran dan pengawasan balak kayu.

GFC secara signifikan telah mengurangi kapasitas pengawasannya sejak 1999, dan ada kekhawatiran bahwa badan tersebut tidak efektif lagi dalam mengontrol praktek pembalakan. Meskipun tidak diperbolehkan tanpa adanya persetujuan presiden terlebih dahulu, penyewaan kembali konsesi adalah praktek yang biasa. Prosedur untuk memperkirakan pemotongan yang diperbolehkan per tahun juga buruk pelaksanaannya. Hal ini mengarah pada penargetan yang tidak berkelanjutan oleh para pembalak kayu atas spesies kayu yang bernilai komersial dan berada di luar wilayah panen, dan dengan kemungkinan penyelatan antara hukum, peraturan, prosedur dengan yang terjadi di lapangan, yang sebagian besar karena penyanderaan regulasi (*regulatory capture*).

Indonesia

Konteks tata kelola lahan dan hutan

Hutan Indonesia merupakan hutan tropis terbesar ketiga di dunia. Antara tahun 1990 dan 2000 diperkirakan 1.3 juta hektar hilang karena pembalakan liar. Kebakaran hutan yang besar terjadi di Kalimantan dan beberapa bagian Sumatra (ITTO, 2005). Ekspansi minyak sawit adalah penyebab utama deforestasi.

Dalam tahun-tahun belakangan ini, tata kelola lahan dan hutan Indonesia telah mengalami perubahan administrasi besar-besaran. Perubahan ini difasilitasi dengan lengsernya Presiden Suharto. Perubahan ini mencakup desentralisasi isu pengelolaan hutan dan usaha-usaha untuk menangani hak masyarakat adat.

Undang-undang Agraria Tahun 1960 dan Undang-undang Kehutanan Tahun 1999 adalah legislasi yang utama untuk pengaturan dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Ketentuan-ketentuan yang saling bertentangan adalah hambatan utama dalam penerapan kedua undang-undang tersebut. Hambatan-hambatan tersebut tercermin dalam tidak efektifnya kontrol oleh pemerintah, perusahaan dan komunitas dalam mengelola sumber daya hutan. Korupsi merupakan gejala merata atas tata kelola yang tidak efektif.

Beberapa pengaturan yang diluncurkan baru-baru ini untuk kredit karbon di pasar sukarela di Aceh telah merintis pengembangan pengaturan semacam REDD dalam skala yang lebih besar. Pemerintah Indonesia telah menjadi pemain yang aktif dalam perdebatan REDD dan, ketika membentuk Aliansi Iklim Hutan Indonesia [Indonesia Forest Climate Alliance], menjadi para penggerak awal dalam mengembangkan pemikiran tentang kesiapan REDD (IFCA, 2008).

Kepemilikan lahan

Tanah yang tidak dilekati hak berada di bawah penguasaan negara (Pasal 33 Konstitusi Indonesia). Proses pendaftaran yang tidak praktis berarti bahwa sebagian besar lahan tidak terdaftar, dan digunakan menurut sistem adat – walaupun tidak semua tanah yang tidak dilekati hak ditetapkan sebagai hutan negara.

Kepemilikan hutan

Pasal 5 dari Undang-undang Kehutanan 1999 menetapkan dua macam tenurial hutan: negara dan yang dilekati hak (ITTO, 2005). Mayoritas wilayah lahan di Indonesia telah diklasifikasi sebagai 'Zona Hutan Negara'. Lahan ini berada di bawah kewenangan Kementerian Kehutanan, meskipun beberapa lahan hutan semacam ini ('kawasan hutan adat') dikelola (tapi tidak dimiliki) oleh Masyarakat Hukum Adat. Menurut Undang-undang Kehutanan 1999, keberadaan komunitas dan lahan mereka yang diberikan perbatasan harus secara resmi dinyatakan demikian oleh pemerintah daerah.

Hutan negara ditetapkan untuk produksi (kayu dan non-kayu), perlindungan atau konversi (misalnya, untuk makanan, tempat tinggal). Sumber-sumber daya hutan adalah milik negara.

Perlindungan hak pemanfaatan (atas lahan dan hutan)

Menurut Undang-undang Agraria Indonesia, hak atas tanah adat secara hukum dilindungi sepanjang sistem adat masih ada dan penerapannya konsisten dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan (Colchester et al., 2006). Syarat-syarat ini memberikan

diskresi yang luas kepada badan-badan pemerintah, yang membuka pintu bagi pelanggaran dan membatasi kemampuan kelompok-kelompok lokal dalam menerapkan hak atas tanahnya (Colchester et al., 2006).

Lebih jauh lagi, hak adat atas tanah dapat diambil demi tujuan umum, yang sebagaimana sudah dibahas dapat mencakup kegiatan-kegiatan bisnis yang dijalankan oleh perusahaan swasta (Colchester et al., 2006). Hal ini berarti bahwa kelompok lokal tidak mempunyai hak untuk menghentikan pengambilalihan penguasaan lahan, dan yang hanya dapat mereka harapkan adalah memperoleh kompensasi yang adil. Bahkan perlindungan terbatas yang diberikan oleh hukum pun mungkin tidak dipatuhi, dan literatur menunjukkan banyak contoh pengambilalihan (lahan) yang sewenang-wenang dan tanpa kompensasi – misalnya, terkait dengan meluasnya perkebunan sawit, yang dibarengi dengan sejarah penindasan dan pemaksaan, kurangnya informasi dan hilangya hak atas tanah (Colchester et al., 2006; Zakaria et al., 2007; Marti, 2008).

Hak pengelolaan

Pembaharuan hukum yang diadopsi setelah kejatuhan rejim Suharto (Undang-undang 22 dan 25 Tahun 1999) mendelegasikan tanggung jawab pengelolaan hutan dan bagian pendapatan kayu yang lebih besar kepada pemerintah daerah – namun resistensi dari kepentingan pribadi, perencanaan yang buruk dan tidak konsistennya hukum telah mengakibatkan adanya perebutan kewenangan dan pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah, sampai kembalinya sentralisasi pengelolaan hutan secara bertahap, dan konflik lokal tentang akses sumber daya dan pembagian pendapatan (Barr et al., 2006).

Masyarakat adat dan komunitas lokal

Pemerintah menganggap semua warga negara sebagai 'asli', namun mengakui keberadaan 'komunitas terpencil' dan hak mereka untuk ikut serta secara penuh dalam kehidupan politik dan sosial. Komunitas-komunitas ini adalah suku Dayak yang banyak sekali di Kalimantan, keluarga-keluarga yang hidup sebagai nomaden laut, serta 312 kelompok masyarakat adat di Papua yang telah diakui secara resmi. Namun, menurut Undang-undang Kehutanan, komunitas yang tidak menguasai hak atas tanah dan pengakuan resmi sebagai Masyarakat Hukum Adat tidak memiliki hak untuk mengelola kawasan hutan adat; mereka dianggap sebagai tidak sah dalam menduduki lahan hutan. Situasi ini mengakibatkan pelanggaran perbatasan lahan masyarakat adat oleh pembalakan, minyak sawit dan yang lainnya. Penyelesaian masalah yang masih dalam tahap percobaan mencakup melibatkan

komunitas lokal dalam pengelolaan hutan melalui pengelolaan hutan secara kolaboratif, kehutanan sosial dan skema-skema lainnya.

Penjagaan terhadap ketidakpatuhan
Pemerintah dapat mengambil lahan demi kepentingan umum, dengan melalui proses hukum dan sebagai untuk ditukarkan dengan ganti rugi yang cukup. Sebagaimana dibahas sebelumnya, luasnya pelanggaran norma-norma ini telah didokumentasikan.

Tanggung jawab institusional dan kemampuan untuk mendukung/ menjamin hak pemanfaatan
Kementerian Kehutanan Indonesia baru-baru ini memberikan tanda bahwa bidang-bidang berikut ini harus menerima perhatian prioritas dalam usahanya memperbaiki tata kelola hutan: membangun di atas eksperimentasi lokal yang sudah ada dan mempersiapkan mekanisme institusional yang diperlukan untuk REDD; peningkatan kinerja untuk institusi-institusi yang terdesentralisasi (terutama karena tanggung jawab pelaksanaan REDD akan perlu dibagi antara tingkat nasional dan lokal) – hal ini mencakup peningkatan kinerja untuk Unit Pengelolaan Hutan, yang telah didelegasikan kewenangan atas pengelolaan dan pengawasan hutan).

Malaysia

Konteks tata kelola lahan dan hutan
Pada akhir 2002, total wilayah hutan di Malaysia diperkirakan sekitar 19 juta hektar atau sekitar 58 persen dari total wilayah lahan, dengan proporsi lahan hutan yang lebih tinggi di Sabah dan Sarawak daripada di Semenanjung Malaysia (Shahwahid, 2006). Industri kayu Malaysia mencatat hasilnya yang terbaik pada 2004, dengan pendapatan RM19.8 trilyun (US$ 4.2 trilyun) namun penduduk yang tinggal di dan tergantung pada hutan adalah salah satu penduduk termiskin di Malaysia (JOANGO Hutan, 2006). Pembalakan liar berskala kecil dan terpencil, pematuhan hanya sebagian dari ketentuan panen, deforestasi, dan hilangnya keberagaman hayati merupakan masalah-masalah utama (Shahwahid, 2006).

Malaysia adalah suatu negara federasi yang terdiri dari 13 negara bagian yang cukup otonom dan yang dibagi lagi menjadi tiga daerah utama: Semenanjung Malaysia, Sarawak dan Sabah. Malaysia memiliki dua pemerintahan bertingkat: federal dan negara bagian. Pada tingkat federal kebijakan yang terkait dengan kehutanan dikoordinasikan antara Kementerian Sumber Daya Alami dan Lingkungan serta Kementerian

Industri Perkebunan dan Komoditi. Pengelolaan semua hutan alami adalah dibawah bidang masing-masing departemen kehutanan di negara-negara bagian. Pemerintah negara bagian dapat memberikan konsesi untuk berbagai jangka waktu panjang kepada perusahaan kayu (Shahwahid, 2006)

Kepemilikan lahan

Peraturan perundang-undangan tentang lahan di Malaysia terdiri dari empat buah legislasi utama: Undang-undang Peraturan Tanah Nasional (sertifikasi Penang dan Malaka) 1963, berlaku hanya untuk Penang dan Malaka; Aturan Tanah Nasional 1965 (NLC), berlaku untuk Semenanjung Malaysia; Aturan Tanah Sarawak 1958 (Cap 81), berlaku untuk Sarawak; dan Aturan Tanah Sabah (Cap 68). Tanah yang dipisahkan menurut NLC dan Aturan Tanah Sarawak dikuasai dengan sertifikat Torrens.

Lahan menurut tenurial adat di Semenanjung Malaysia dilindungi sesuai dengan bagian 4(2)(a) dari NLC 1965 dan masing-masing ketentuan di Undang-undang NLC (sertifikasi Penang dan Malaka) serta Pengundangan tenurial adat (Cap 215). Di Sarawak dan Sabah, lahan yang dikuasai menurut hak adat pribumi diatur menurut Aturan Tanah Sarawak (Bagian 2, 5, 6, 10, dan 15) serta Aturan Tanah Sabah (sesuai dengan Bagian 15, 18, 65, dan 66 – 79).

Dengan pengecualian Penang, Malaka, Sabah dan Sarawak, seluruh negara bagian di Malaysia mempunyai undang-undang (Pengundangan Reservasi Melayu) yang mengatur tentang reservasi lahan untuk orang Melayu.

Kepemilikan hutan

Kecuali untuk beberapa hektar hutan perkebunan milik pribadi, seluruh hutan dimiliki oleh ke 13 negara bagian federasai, yang memiliki jurisdiksi atas sumber daya hutan (Pasal 74 konstitusi; lihat Shahwahid, 2006). Ada tiga daerah tata kelola hutan, masing-masing diatur dengan serangkaian legislasi terpisah:

- Semenanjung Malaysia: Undang-undang Kehutanan Nasional 1984, sebagaimana diubah pada tahun 1993
- Sabah: Pengundangan Hutan Sabah 1968, sebagaimana diubah pada tahun 1992
- Sarawak: Aturan Hutan Sarawak 1953.

Seluruh operasi hutan dalam negara tersebut didasarkan pada perijinan pembalakan (Semenanjung Malaysia) atau ijin konsesi pengelolaan

(Sabah dan Sarawak). Pembalakan di wilayah hutan yang telah diklaim oleh komunitas masyarakat adat telah menimbulkan konflik antara para operator kayu dan komunitas lokal, khususnya di Sarawak dan terutama untuk masyarakat Penang yang nomaden.

Perlindungan hak pakai (atas lahan dan hutan)
Pada perkara *Nor Nyawai & 3 Ors v. Borneo Pulp Plantation Sdn Bhn & 2 Ors 2001* yang terkenal. Pengadilan Tinggi Sabah dan Sarawak menetapkan bahwa meskipun beberapa undang-undang sejak 1863 telah menerapkan pembatasan atas hak tanah pribumi, undang-undang tersebut tidak menghapus hak tanah masyarakat adat (Sanders, 2002). Lebih jauh lagi, hak penduduk lokal untuk menggunakan lahan hutan secara hukum diakui. Namun hak yang dilindungi biasanya terbatas pada hak untuk masuk, panen produksi hutan untuk penggunaan rumah tangga, memancing dan berburu (ITTO, 2005).

Di Semenanjung Malaysia, Undang-undang Orang Asli 1954 mengakui hak komunitas Orang Asli untuk menggunakan lahan hutan. Namun ada kekhawatiran yang muncul tentang buruknya penjabaran hakikat dari hak-hak tersebut, dan pengabaian hak-hak tersebut dalam praktek (JOANGO Hutan, 2006).

Untuk perlindungan hak adat atas tanah menurut hukum agraria, lihat di atas. Di Sarawak, hukum negara tentang tanah mengakui perbedaan hak adat atas tanah dengan perarturan perundang-undangan tentang hutan. Walupun demikian, hak adat telah terkikis selama beberapa dekade. Dengan perkecualian hutan Penang, yang memiliki Komite Kabinet Negara untuk Urusan Penang (yang dibentuk sebagai akibat langsung dari protes massal dan kampanye internasional), tidak ada departemen khusus di Sarawak yang menangani hak masyarakat adat. Lebih jauh lagi, efektivitas pengaturan yang ada untuk menangani masalah-masalah komunitas juga patut dipertanyakan (JOANGO Hutan, 2006). Sebagai akibat dari masalah-masalah tersebut, terjadi konflik yang terus-menerus antara masyarakat adat dan para pemegang konsesi pembalakan.

Secara serupa, beberapa hutan permanen di Sabah adalah dibawah klaim penduduk asli. Operasi hutan di daerah ini memerlukan penelitian *baseline* sosial dan langkah-langkah mitigasi, namun masalah yang terkait dengan klaim-klaim ini telah didokumentasikan.

Hak pengelolaan
Hak pengelolaan dibagi di antara pemerintah federal dan negara bagian. Masing-masing negara bagian mempunyai departem kehutanannya

sendiri dan institusi lain untuk mengelola sumber daya kehutanan. Pada prakteknya, ada kontradiksi antara kebijakan federal dan negara bagian tentang lahan, hutan dan lingkungan.

Masyarakat adat dan komunitas lokal

Hutan masih penting bagi penghidupan dari banyak komunitas masyarakat adat, khususnya masyarakat suku di Sarawak dan Sabah. Sekitar 700,000 orang di Sarawak dan Sabah menggantungkan sebagian dari penghidupannya dari hutan; beberapa kelompok seperti Penan hampir seluruhnya tergantung pada produksi hutan. Sampai sejauh mana hak adat dilindungi, lihat di atas.

Pengaturan pembagian manfaat

Di Sarawak, Malaysia, usaha bersama antara perusahaan, pemerintah dan pemilik tanah adat telah dilakukan untuk minyak sawit sejak pertengahan 1990an di bawah skema pemerintah yang dikenal sebagai 'Konsep Usaha Bersama', atau Konsep Baru. Sebuah perusahaan perkebunan swasta, yang diseleksi oleh pemerintah, memiliki 60 persen. Perusahaan tersebut tidak membeli tanah, melainkan memberikan modal uang untuk para pemilik tanah untuk mengembangkan lahan bagi produksi minyak sawit. Komunitas lokal yang memegang hak adat asli atas lahan tersebut di berikan sebanyak 30 persen dari investasi ini. Suatu mekanisme Bank Tanah memungkinkan para petani untuk mendaftarkan tanah mereka di suatu bank sebagai aset, yang memungkinkan perusahaan swasta untuk memakai lahan tersebut sebagai jaminan untuk pinjaman bank. Terakhir, pemerintah, yang bertindak melalui suatu badan semi-negara (*parastatal*), berperan sebagai penyantun (*trustee*) dan pengacara (*power of attorney*), serta memegang sisa yang 10 persen. Walaupun ada pendapatan keuangan yang baik dari pengaturan dalam Konsep Usaha Bersama tersebut, para pemilik tanah adat mengeluhkan adanya banyak masalah, seperti kurangnya pilihan untuk apakah menerima atau menolak skema-skema tersebut, tidak memiliki suara dalam negosiasi ketentuan-ketentuannya dan ketidakpastian akses terhadap tanah pada saat kontrak standar selama 60 tahun berakhir (Bulan, 2006; Vermeulen dan Goad, 2006).

Penjagaan terhadap ketidakpatuhan

Pasal 13 dari konstitusi federal menetapkan bahwa siapapun tidak boleh dicabut hak milik atas tanahnya kecuali sesuai dengan hukum yang berlaku dan tidak ada akuisisi wajib tanpa ganti rugi yang memadai. Kepemilikan lahan dijamin oleh Konstitusi Federal dan dilindungi oleh NLC. Kepemilikan tanah tidak dapat diwajibkan perolehannya kecuali dilakukan sesuai dengan Aturan Akuisis Tanah 1960, dan pembayaran ganti rugi yang memadai.

Menurut Aturan Tanah Sarawak,' hak adat asli dapat dihapuskan dengan suatu keputusan Menteri' untuk suatu 'kepentingan umum', atau untuk memfasilitasi pemisahan lahan untuk manfaat negara atau masyarakat. Aturan Tanah mensyaratkan bahwa akuisisi wajib harus dibarengi dengan pembayaran ganti rugi. Di sisi lain, masyarakat yang menduduki tanah negara tanpa ijin dianggap sebagai 'penghuni liar' dan tidak memiliki hak secara hukum.

Tanggung jawab institusional dan kemampuan untuk mendukung/ menjamin tenurial dan hak pakai. Kapasitas institusional secara umum diakui sebagai cukup bagus. Bidang masalah utama adalah hubungan antara berbagai lapisan pemerintah, dan perlindungan serta penegakkan hak lokal.

Papua New Guinea

Konteks tata kelola lahan dan hutan

Tujuan-tujuan utama dari kebijakan hutan di PNG adalah: pengelolaan dan perlindungan hutan sebagai aset alami yang dapt diperbaharui; dan ii) menggunakan hutan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, lapangan kerja, partisipasi yang lebih besar dan pengolahan di darat (*onshore processing*) (ITTO, 2005). Instrumen hukum yang utama adalah Undang-undang Hutan 1991. Undang-undang ini menjadi dasar pembentukan Kewenangan Hutan Nasional, yang menggantikan Departemen Kehutanan yang lama. Kewenangan tersebut tersiri dari Dewan Hutan Nasional dan Layanan Hutan Nasional, selain juga sejumlah tanggung jawab yang didelegasikan pada tingkat propinsi.

Administrasi pertanahan dicemari oleh sejumlah besar peraturan perundang-undangan yang tidak terkoordinasi, legislasi yang sudah ketinggalan jaman, administrasi yang sangat tersentralisasi, dan tidak adanya hubungan antara hukum adat dan peraturan perundang-undangan negara (Armitage, 2002). Sejumlah rekomendasi untuk memperbaiki situasi ini dibuat oleh Gugus Tugas Pengembangan Lahan Nasional pada tahun 2007, dan legislasi yang relevan harus diserahkan ke Parlemen PNG pada 2009.

PNG memiliki peran yang utama dalam perdebatan-perdebatan REDD. Sesungguhnya, PNG-lah, bersama dengan Costa Rica dan delapan peserta pendukung lainnya, yang pertama kali mengusulkan suatu mekanisme untuk REDD di COP11 di Montreal pada tahun 2005. Selanjutnya PNG menjadi pemain utama dalam Koalisi untuk Negara-negara Hutan, yang mengusulkan *carbon trading* sebagai

pilihan yang paling memungkinkan untuk membiayai REDD, bersama dengan pilihan-pilihan non-pasar untuk membiayai kegiatan-kegiatan terkait seperti pengembangan kapasitas. Koalisi mengusulkan suatu pendekatan pendanaan yang bertahap tiga untuk tiga kategori negara – idenya adalah bahwa negara-negara memenuhi masing-masing dari ketiga kategori tersebut sembari membangun kapasitas, dan perdagangan di pasar (*market trading*) (kategori III) dimulai pada 2012 (Dooley et al., 2008).

Kepemilikan lahan

Sebagian besar dari lahan (97 persen) dikuasai menurut hukum adat. 3 persen sisanya dikuasai sebagian besar oleh negara, namun juga oleh entitas pribadi di bawah kontrak sewa atau (yang paling jarang) kuasa-mutlak (*freehold*), dan merupakan lokasi dari sebagian besar pembangunan kota dan kegiatan industri (Armitage, 2002). Sesungguhnya, menurut Bagian 4 (1) dari Undang-undang tentang Tanah 1996, 'Seluruh lahan negara selain lahan adat adalah hak milik negara, yang tunduk pada kepemilikan tanah, hak, sertifikasi tanah atau kepentingan yang berlaku menurut hukum.'

Hukum adat diterapkan secara luas. Hukum adat tersebut berbeda di satu tempat dengan yang lainnya, dan penerapannya atas tenurial lahan di suatu tempat tertentu tunduk pada putusan suatu pengadilan tanah yang melakukan tugasnya menurut Undang-undag Penyelesaian Sengketa Tanah. Undang-undang tanah (Konversi Tenurial) memungkinkan kelompok-kelompok pemilik secara adat untuk setuju membagi lagi lahan mereka ke dalam hak kuasa-mutlak (*freehold titles*), namun sangat sedikit lahan yang telah dikonversikan dengan cara ini. Pembatasan-pembatasan hukum atas penjualan lahan adat tidak dapat mencegah munculnya pasar lahan informal, terutama di wilayah-wilayah kota dan peri-kota.

Kepemilikan hutan

Kepemilikan sumber-sumber daya hutan berada pada pemilik lahan secara adat. Kegiatan kehutanan komersial tidak dapat berlangsung di atas lahan adat kecuali pemerintah telah memperoleh hak pengelolaan hutan dari pemilik lahan secara adat.

Instrumen utama untuk operasi kehutanan adalah wewenang/ konsesi perkayuan (*timber authorities*) dan perijinan perkayuan (*timber permits*). Konsesi digunakan untuk tujuan-tujuan tertentu, termasuk pembukaan (lahan) untuk proses domestik, jalur jalanan dan pemakaian secara adat bila tidak ada perjanjian pengelolaan hutan (*Forest Management Agreement* – FMA). Konsesi tidak dapat digunakan untuk panen yang ditujukan untuk ekspor. Di sisi lain, perijinan kayu

dapat digunakan untuk ekspor. Perijinan dapat digunakan untuk lahan adat yang mempunyai FMA, dan untuk lahan yang dimiliki pemerintah (ITTO, 2007). Perijinan hanya dapat digunakan untuk wilayah-wilayah FMA yang minimum berukuran 100,000 hektar, sedang wewenang/ konsesi hanya dapat diberikan untuk maksimal 5000 kubik meter kayu per tahun untuk proses domestik. Pada prakteknya sistem perizinan menimbulkan masalah.

Pihak Kewenangan Hutan PNG mempunyai kekuasaan hukum menurut Undang-undang tentang Hutan 1991 untuk mengalokasikan konsesi dan mengawasi kegiatan komersial di atas tanah adat yang memerlukan panen.

Perlindungan hak pakai (atas lahan dan hutan)
Hak adat atas tanah dilindungi secara hukum, dan gugus-gugus tanah dapat didaftarkan sesuai dengan Undang-undang Penyatuan Gugus Tanah 1974. Walaupun demikian, tidak ada kapasitas institusional yang cukup untuk melaksanakan legislasi ini (Filer dengan Sekhran, 1998). Undang-undang tentang Hutan lebih menyukai pembentukan gugus tanah terpadu (*incorporated land groups* – ILGs) sebagai mekanisme persetujuan atas suatu FMA, namun tidak ada persyaratan untuk mensurvei perbatasan dari masing-masing tanah gugus – sehingga sering terjadi konflik tentang pembagian royalti kayu.

Di bawah legislasi PNG, para pemilik tanah berhak mengambil panen kayu sampai dengan 500 kubik meter per tahun untuk pemakaian secara adat. Konsesi kayu dipersyaratkan untuk apapun tentang (keperluan panen) ini.

Hak pengelolaan
Menurut Undang-undang tentang Hutan, pemerintah dapat memperoleh hak atas kayu dari para pemilik secara adat sesuai dengan suatu FMA antara pemilik adat dan pemerintah (Bagian 51). Melalui suatu FMA, Pihak Kewenangan Hutan mendapatkan komitmen dari para pemilik untuk mengikuti praktek-praktek pengelolaan hutan. Meskipun demikian, oleh karena komunitas pemilik tanah tidak mengakui perbatasan dan kontrol yang kaku, sulit untuk memastikan integritas dan keamanan lahan hutan (ITTO, 2005).

Masyarakat adat dan komunitas lokal
Ada lebih dari suku adat dan bahasa di PNG, yang menjadikannya sebagai salah satu negara paling heterogen di dunia. Persetujuan bebas yang *informed* dan diberikan sebelumnya tidak disebutkan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan nasional, namun karena 97

persen lahan diatur oleh hukum adat, gugus-gugus tanah harus diajak berunding terlebih dahulu dan menyetujui pembangunan di atas tanah mereka. Meskipun demikian, dalam praktek, persetujuan seringkali dicapai hanya dengan keterlibatan minimal dan sedikit informasi yang diberikan kepada para pemimpin masyarakat (Colchester dan Ferrari, 2007).

Pengaturan pembagian manfaat

Menurut Undang-undang tentang Hutan, perjanjian pengelolaan hutan dinegosiasikan antara Pihak Kewenangan Hutan PNG dan para pemilik tanah lokal. Apabila suatu hak atas tanah tidak dapat diletakkan pada suatu gugus tanah atau didaftarkan, pihak Kewenangan dapat memasuki perjanjian dengan para agen yang berhak bertindak atas nama kelompok yang mereka wakili dan 75 persen dari orang dewasa di kelompok tersebut telah memberikan persetujuan tertulisnya (Bagian 57). Suatu FMA harus memuat rincian finansial dan manfaat lainnya bagi pemilik secara adat untuk hak yang diberikan.

Pada prakteknya, pemilik tanah secara adat seringkali hanya diajak berunding secara sepintas dan tidak mempunyai informasi yang cukup untuk ikut serta secara berarti dalam proses tersebut (Colchester dan Ferrari, 2007). Tampaknya juga bahwa para pemilik lahan sering memperbolehkan kegiatan-kegiatan berlangsung melalui perjanjian langsung dengan perusahaan pembalakan (ITTO, 2007).

Pengalaman kerja sama antara sektor privat – komunitas untuk produksi minyak sawit juga tengah dikembangkan. Melalui suatu 'sewa, sewakan kembali' (*'lease, lease back'*), suatu kelompok pemilik tanah mendaftarkan diri dan tanahnya pada pemerintah, yang kemudian menjadi dasar untuk penyewaan kembali kepada perusahaan perkebunan. Ada beberapa kekhawatiran bahwa skema-skema dinegosiasikan oleh, dan berpihak pada, elit lokal. Meskipun skema-skema tersebut berlangsung cukup baik dalam sektor minyak sawit, skema-skema tersebut sangat tidak praktis: ILGs harus dibentuk dan didaftarkan; tanah mereka harus disurvei sebelum bisa disewakan kepada negara; negara kemudian menyewakan kembali tanah tersebut kepada ILGs, atau suatu perusahaan pemilik tanah yang mereka setujui, sebelum dapat disewakan kembali (*sublease*) kepada operator perkebunan. Ada bukti-bukti belakangan ini yang menunjukkan bahwa skema tersebut dijadikan obyek manipulasi politik untuk menghindar dari prosedur yang tidak praktis ini, dan sekitar 1 juta hektar tanah adat tampaknya 'disewakan kembali' kepada perusahaan swasta tanpa disewa secara benar dari pemilik adat terlebih dahulu. Tidak jelas apakah tanah tersebut sekarang sedang diperuntukkan untuk skema-skema REDD oleh para pemegang sewa yang baru.

Penjagaan terhadap ketidakpatuhan

Menurut Undang-undang tentang Hutan, merupakan suatu pelanggaran untuk ikut serta dalam kegiatan-kegiatan hutan kecuali sudah terdaftar (Bagian 114) dan memegang izin atau konsesi (Bagian 112). Penaltinya mencakup denda dan pemenjaraan. Merupakan pelanggaran juga untuk memegang produk hutan yang tidak sah secara hukum, yang juga berakibat denda atau pemenjaraan (Bagian 124).

Meskipun demikian, ada masalah yang signifikan dengan ketidakpatuhan terhadap undang-undang kehutanan di PNG, karena kurangnya pelaksanaan dan pengawasan yang efektif atas hukum dan peraturan, serta kurangnya sumber daya keuangan dan manusia (ITTO, 2007)

Tanggung jawab institusional dan kemampuan untuk mendukung/ menjamin tenurial dan hak pakai

Pemain utama dalam sektor kehutanan adalah Kewenangan Hutan, yang dibentuk sesuai dengan Undang-undang Kehutanan 1991. Misinya adalah untuk 'mempromosikan pengelolaan dan penggunaan sumber-sumber daya hutan secara bijak dari Papua New Guinea sebagai aset yang dapat diperbaharui untuk kesejahteraan generasi sekarang dan di masa mendatang'.[29] Ada tiga badan: Dewan Hutan Nasional, yang bertanggung jawab untuk memberikan nasehat kepada Menteri untuk Hutan tentang legislasi dan kebijakan serta memberikan pengarahan kepada Layanan Nasional Hutan; Komite Pengelolaan Hutan Propinsi, yang menyediakan forum untuk konsultasi dan koordinasi antara pemerintah nasional dan propinsi; serta Layanan Nasional Hutan, badan pelaksana dari Kewenangan Hutan.[30]

Masalah-masalah dalam kapasitas institusional pemerintah sudah didokumentasikan, misalnya yang terkait dengan pendaftaran pemegang tanah secara kolektif (Filer dan Sekhran, 1998). Sejumlah LSM internasional dan nasional aktif di PNG, termasuk WWF, *Conservation International* dan *The Nature Conservancy.* Sejumlah LSM tersebut telah mengambil peran utama dalam inisiatif-inisiatif *Ecoforestry* dan pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Ada juga perwakilan LSM dalam Dewan Hutan Nasional. Bagian 10 dari Undang-undang Kehutanan diubah pada 2005 (menyusul pembatalan Proyek Kehutanan dan Konservasi Bank Dunia) untuk menggantikan perwakilan LSM dengan perwakilan 'masyarakat' pada Forum *EcoForestry.*

29 www.forestry.gov.pg
30 ibid

Referensi

Alden Wily, L. (2003) *Community-based Land Tenure Management: Questions and answers about Tanzania's New Village Land Act, 1999*. Issue Paper No. 120. International Institute for Environment and Development, London.

Amnesty International USA (2008) Annual Report for Papua New Guinea. www.amnestyusa.org/annualreport.php?id=ar&yr=2008&c=PNG.

Amos, L. (2004) Titling ancestral domains: the Philippine experience. *Indigenous Affairs* 4: 20–25.

Armitage, L. (2002) Customary land tenure in Papua New Guinea. http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00001043/00/armitage.pdf.

Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A. and McCarthy, J.F. with Moeliono, M. and Setiono, B., eds. (2006) *Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods*. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor. www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/Books/BBarr0601.pdf.

Bond, I., Grieg-Gran, M., Wertz-Kanounnikoff, S. and Hazlewood, P. (2009 in press) *Incentives to Sustain Forest Ecosystem Services: A review of current knowledge and implications for Norway's international climate and forest initiative*. IIED, CIFOR and WRI, London.

Buang, S. (2002) A primer on land ownership. National House Buyer Association. www.hba.org.my/articles/salleh_buang/2002/primer.htm.

Bulan, R. (2006) 'Native Customary Land: The trust as a device for land development in Sarawak', in Fadzillah Majid-Cooke (Ed), *State, Communities and Forests in 21st century Borneo: Negotiating law and state*, Resource Management Asia and the Pacific Programme, Australian National University Press, pp. 45-64.

Bulkan, J. and Palmer, J.R. (2008a) *Illegal logging by Asian-owned enterprises in Guyana, South America*. Briefing paper for Forest Trends' 2nd Potomac Forum meeting on illegal logging and associated trade, 14 February. Washington DC. www.illegal-logging.info/item_single.php?item=document&item_id=608&approach_id=

Bulkan, J., and Palmer, J.R. (2008b) Breaking the rings of forest corruption: steps towards better forest governance. Forests, *Trees & Livelihoods* 18:103–131. See www.foreststreesandlivelihoods.co.uk. http://www.illegal-logging.info/item_single.php?item=document&item_id=641&approach_id=

Colchester, M. and Ferrari, M.F. (2007) *Making FPIC – Free, prior and informed consent – work: challenges and prospects for indigenous peoples*. Forest Peoples Programme. www.forestpeoples.org/documents/law_hr/bases/fpic.shtml

Colchester, M., Jiwan, N., Sirait, M., Firdaus, A.Y., Surambo, A. and Pane, H. (2006) *Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia – Implications for local communities and indigenous peoples*, Moreton-in-Marsh, Forest Peoples Programme, Perkumpulan Sawit Watch, HuMA and the World Agroforestry Centre.

Cotula, L., ed (2006) *Changes in 'Customary' Land Tenure Systems in Africa.* IIED, London. www.iied.org/pubs/display.php?o=12537IIED&n=17&l=252&c=land

Counsell, S. (2006) Forest governance in the Democratic Republic of Congo: An NGO perspective. FERN, Brussels. www.fern.org/media/documents/document_3663_3664.pdf

Deininger, K. (2003) *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank, Washington DC.

Djiré, M. (2007) *Land Registration in Mali – No Land Ownership for Farmers?* Issue Paper No. 144. IIED, London.

Dooley, K., Leal, I. and Ozinga, S. (2008) *An overview of selected REDD proposals*. FERN, London.

Egbe, S.E. (2001) The concept of community forestry under Cameroonian law. *Journal of African Law* 45: 25–50.

Filer, C. with Sekhran, N. (1998) *Loggers, Donors and Resource Owners.* Policies That Work for Forests and People. IIED, London.

Firmin-Sellers, K. and Sellers, P. (1999) Expected failures and unexpected Successes of land titling in Africa. *World Development* 27(7) 1115–1128.

GREG-Forêts (2008) Forest Governance Learning Group – Cameroon. Work Plan 2008. GREG-Forêts and IIED, London. www.iied.org/pubs/display.php?o=G02245

Griffiths, T. (2007) 'Seeing RED?' 'Avoided Deforestation' and the rights of indigenous peoples and local communities. Forest Peoples Programme. www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/avoided_deforestation_red_jun07_eng.pdf

Guyana Stabroeknews (2008) at www.stabroeknews.com/news/log-exports-tochina-up-itto, 20 August.

Hirakuri, S.R. (2003) *Can the Law Save the Forest?* Lessons from Finland and Brazil. CIFOR, Bogor.

Hoare, A., Macqueen, D., Kodi, M., Counsell, S., Long, K. and Hardcalste, P. (2008) *Comment Parvenir à une Gestion et un Financement Durables des Forêts en République Démocratique du Congo*. Chatham House, London.

Howden, D. and Brown, C. (2007) Britain backs Guyana's rainforest plan, *The Independent*, 11 December.

IFCA – International Forest Climate Alliance (2008) *REDDI – Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Indonesia: REDD methodology and strategy*. IFCA. Ministry of Forestry, Jakarta, Indonesia. http://redd.pbwiki.com/

International Commission of Jurists (2002) Congo – *Attacks on Justice*, 11th edn.

ITTO – International Tropical Timber Organisation. (2005) *Status of Tropical Forest Management*. www.itto.or.ip/live/Live Server/1248/Brazil.e.pdf

ITTO (2007) Forest law and governance in Papua New Guinea in the context of sustainable forest management. www.itto.or.jp/preview/Staging_Server/3227/E-C42-6.doc

James, R.W. (2001) Land tenure: tradition and change. *Caribbean Law Review* 2: 163.

Janki, M. (2006) Land claims settlements – an alternative Commonwealth model? *Journal of the Commonwealth Lawyers' Association*, 15(2).

JOANGO Hutan (2006) *Forest Governance in Malaysia – An NGO perspective*. FERN. www.fern.org/media/documents/document_3754_3755.pdf

Kaimowitz, D. (2008) *The prospects for reduced emissions from deforestation and degradation (REDD) in Mesoamerica*. FERN www.fern.org/media/documents/document_4253_4254.doc

Koczberski, G., Curry, G. and Gibson, K. (2001) Improving productivity of the smallholder oil palm sector in Papua New Guinea: A socio-economic study of the Hoskins and Popondetta schemes. Research Unit for the Study of Societies in Change, Curtin University of Technology, Perth, Western Australia.

Lele, U.J. (2000) Brazil – *Forests in the Balance: Challenges of conservation with development*. World Bank, Washington DC.

Macqueen, D. (2008) *Supporting Small Forest Enterprises – A cross-sectoral review of best practice*. IIED Small and Medium Forestry Enterprise Series No.23. IIED, London.

Macqueen, D., Grieg-Gran, M., Lima, E., MacGregor, J., Merry, F., Prochnick, V. Scotland, N., Smeraldi, R. and Young, C. (2003) *Growing Exports: The Brazilian tropical timber industry and international markets*. IIED, London. www.iied.org/pubs/display.php?o=13502IIED&n=3&l=8&k=brazil%20macqueen

Marti, S. (2008) Losing ground: the human rights impacts of oil palm plantation expansion in Indonesia. Friends of the Earth, LifeMosaic and Sawit Watch. http://www.foe.co.uk/resource/reports/losingground-summary.pdf

Mayers, J. and Vermeulen, S. (2002) *Company–Community Forestry Partnerships: From raw deals to mutual gains?* IIED, London.

Mayers, J., Bila, A., Khaukha, S., Opoku, K. and Simwela, W. (2006) Forest governance and social justice: practical tactics from a learning group approach in Africa. *International Forestry Review* 8(2) 201–210.

Mayers, J., Bass, S., Bigg, T., Bond, I., Bradstock, A. and Grieg-Gran, M. (2008) *Forest-based climate strategies: making REDD and other initiatives work.* IIED, London.

Mendelsohn, R. (1994) Property rights and tropical deforestation. Oxford *Economic Papers* 46: 750–56.

Mwarabu, K.A. (2007) Pour un ajustement de la décentralisation à la bonne gouvernance forestière en RDC. *Le Potentiel*, 16 October. www.lepotentiel.com/afficher_supplement.php?id_article=5308&id_supplement=24&id_edition=4153

Nguiffo, S. and Djeukam, R. (2008) Using the law as a tool for securing communities' land rights in Southern Cameroon. In: Cotula, L., and Mathieu, P., eds. *Legal Empowerment in Practice: Using legal tools to secure land rights in Africa*, pp. 29–44. IIED/FAO, London/Rome.

Office of the President (Guyana) (2008) *Saving the World's Rainforests Today. Creating incentives to avoid deforestation*. Georgetown, Guyana.

Oyono, P.R. (2004) One step forward, two steps back? Paradoxes of natural resource management decentralisation in Cameroon. *Journal of Modern African Studies* 42(1) 91–111.

Palmer, J.R. and Bulkan, J. (2007) New colonial masters, Malaysian loggers in South America: how under-valuation of forest resources exposes Guyana to unscrupulous exploitation. Commonwealth Forestry Association, CFA News number 38, September. www.illegal-logging.info/uploads/cfa_newsletter.pdf

Parker, C., Mitchell, A., Trivedi, M. and Mardas, N. (2008) The Little REDD Book: A guide to governmental and non-governmental proposals for reducing emissions from deforestation and degradation. Global Canopy Programme, Oxford. www.globalcanopy.org/main.php?m=4&sm=15&ssm=151

Peskett, L. and Harkin, Z. (2007) *Risk and Responsibility in Reduced Emissions from Deforestation and Degradation*. Forestry Briefing 15. Overseas Development Institute, London.

Peskett, L., Huberman, D., Bowen-Jones, E. and Edwards, G. (2008) *Making REDD Work for the Poor*. ODI and IUCN for Poverty and Environment Partnership, London.

Robledo, C., Blaser, J., Byrne, S. and Schmidt, K. (2008) *Climate Change and Governance in the Forest Sector.* Rights and Resources Institute, Washington DC.

Rogner, H.-H., Zhou, D., Bradley., R. Crabbé, P., Edenhofer, O., Hare B. (Australia), Kuijpers, L., Yamaguchi, M. (2007) Introduction, in Metz, B., Davidson, O.R., Bosch, P.R., Dave R. and Meyer L.A., eds. *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge.

Romano, F. (2007) Forest tenure changes in Africa: making locally based forest management work. *Unasylva* 58 11–17.

Sanders, D. (2002) Indigenous land rights in Malaysia: Nor Nyawai & 3 Ors v. Borneo Pulp Plantation Sdn Bhn & 2 Ors. *Indigenous Law Bulletin*. www.austlii.edu.au/au/journals/ILB/2002/8.html

Shahwahid, M. (2006) Forest certification in Malaysia. In: Cashore, B., Gale, F., Meidinger, E. and Newsom, D., eds. *Confronting Sustainability: Forest certification in developing and transitioning countries*. Yale School of Forestry and Environmental Studies. www.yale.edu/forestcertification/books.html

Sunderlin, W.D., Hatcher, J. and Liddle, M. (2008) From Exclusion to Ownership? Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform. Rights and Resources Institute, Washington DC. www.rightsandresources.org/publication_details.php?publicationID=736.

The Forests Dialogue (TFD) (2008) *Beyond REDD: The role of forests in climate change*. The Forests Dialogue, Yale.

United Nations Office at Geneva (UNOG) (2004) United Nations expert concerned about lack of access to justice in Brazil. www2.unog.ch/news2/documents/newsen/hr04108e.htm.

Vermeulen, S. and Goad, N. (2006) T*owards Better Practice in Smallholder Palm Oil Production.* Natural Resource Issues Series No. 5. IIED, London.

White, A. and Martin, A. (2002) Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition. Forest Trends, Washington DC.

Wiben Jensen, M. (2004) Editorial, *Indigenous Affairs* 4: 4–7.

Zakaria, A., Theile, C., Khaimur, L. and Maher I. (2007) *Policy, Practice, Pride and Prejudice: Review of legal, environmental and social practices of oil palm plantation companies of the Wilmar Group in Sambas District, West Kalimantan (Indonesia).* Milieudefensie (Friends of the Earth Netherlands), Amersterdam, Lembaga Gemawan and KONTAK Rakyat Borneo.

Ralat

Hal.	Paragraph/ Bagian	Baris dlm	Tercetak	Seharusnya
viii	Akronim	Ke-34	JOANGO	JOANGO **Hutan** Jaringan Orang Asal dan NGO (Network of Indegenous Peoples dan NGOs) Hutan (Forest)
xii	Ke-1	Ke-7	(*insecure tenurial*) membuat ...	**Ketiadaan jaminan tenurial** (*insecure tenurial*) membuat ...
1	Ke-3	ke-2	... Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-bangsa (*United Nations Framework* ...)	... Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-bangsa **Untuk Perubahan Iklim** (*United Nations Framework* ...)
5	Ke-2	Ke-7	... definisi (Apakah hutan itu? ...	... **definisi** (Apakah hutan itu? ...
6	Ke-1	Ke-11	Papua New Guinea	**Papua Nugini.**
7	Ke-1	Ke-7	... yang mendukung pegelolaan hutan ...	... yang mendukung **pengelolaan** hutan ...
8	Ke-2	Ke-14	... karbon bergerak ...	... karbon **hutan** bergerak ...
10	Ke-4	Ke-8	... memerlukan usaha-usaha ...	... memerlukan usaha-usaha **pengalihan** ...
10	Ke-4	Ke-8	... penting yang berasal dari ...	... penting dari ...
11	Kolom ke-2	Ke-15	... telah membukan jalan ...	... telah **membukakan** jalan ...
16	Ke-2	Ke-2	... New Zealand ...	... **Selandia Baru** ...
16	Ke-2	Ke-4	... New Zealand ...	... **Selandia Baru** ...
16	Ke-2	Ke-17	... New Zealand.	... **Selandia Baru.**
39	Ke-3	Ke-9	... lebih membahayakan daripada melakukan kebaikan apabila ...	... lebih membahayakan apabila ...
47	Ke-4	Ke-11	... mereka yang memilki hak ...	... mereka yang **memiliki** hak ...
50	Ke-2	Ke-4	... hanya bial suatu ...	... hanya **bila** suatu ...
52	Sub Judul	Ke-33	Tanggung jawab institusional dan kemampuan untuk mendukun/menjamin tenurial dan hak pakai	Tanggung jawab institusional dan kemampuan untuk **mendukung**/menjamin tenurial dan hak pakai
52	Ke-4	Ke-8	... insiatif yang beragam ...	... **inisiatif** yang beragam ...
53	Ke-1	Ke-7	... menurunya kapasitas ...	... **menurunnya** kapasitas ...
53	Ke-3	Ke-6	Banyak putusan yang ...	Banyak **peraturan** yang ...
53	Ke-3	Ke-11	... pengembangan putusan ...	... pengembangan **peraturan** ...
60	Ke-1	Ke-5	... merupakan pelanggara ...	... merupakan **pelanggaran** ...
69	Sub Judul	Ke-13	Papua New Guinea	**Papua Nugini**
69	Ke-3	Ke-2	... Costa Rica ...	... **Kosta Rika** ...