

PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM KEGIATAN REDD+ *PROTECTION OF THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES IN REDD+ ACTIVITIES*

Oleh: Muazzin ^{*)}

ABSTRAK

Pemberlakuan REDD+ telah mengundang perhatian yang besar sebagai cara yang bias meningkatkan dukungan terhadap kegiatan pengawas hutan dari penduduk yang tinggal di area hutan. Keuntungan yang potensial dalam kaitannya dengan program REDD+ termasuk penguatan lahan masyarakat dan hak hak mereka, penguatan institusi masyarakat dan peningkatan pendapatan mereka melalui pembagian keuntungan. Pada waktu yang sama, REDD+ telah memacu perhatian mengenai kemungkinan dari penolakan hak masyarakat adat dan masyarakat setempat, termasuk pembatasan pada lahan dan hak hak, peningkatan pengelolaan hutan secara terpusat dan ketidakadilan pembagian keuntungan.

Kata Kunci: Perlindungan, Masyarakat Hukum Adat, REDD+.

ABSTRACT

The emergence of REDD+ has generated great interest as a possible way to increase support for the forest stewardship activities of indigenous peoples and local communities. Potential benefits associated with REDD+ initiatives include strengthening of community land and resource rights, empowerment of community institutions and increased income through benefit sharing. At the same time, REDD+ has sparked concern about possible adverse impacts on indigenous and community rights and livelihoods, including restrictions on land and resource rights, increased centralization of forest management, and inequitable benefit sharing.

Keywords: Protection, Indigenous Peoples Rights, REDD+.

PENDAHULUAN

*The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*¹ menyatakan bahwa aktivitas-aktivitas yang mendukung upaya mitigasi perubahan iklim, harus melindungi dan memperlakukan semua manusia berdasarkan hak-hak mereka, sehingga pada akhirnya mencapai tujuan konvensi yakni menghindarkan manusia dari ancaman perubahan iklim.² Dalam konteks

^{*)} Muazzin, S.H.,M.Hum adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala.

¹*The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* adalah konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengenai perubahan iklim. Konvensi ini terbuka untuk penandatanganan pada tanggal 4 Juni 1992, 1771 UNTS 107 (berlaku mengikat sejak tanggal 24 Maret 1994). UNFCCC telah diratifikasi oleh 192 negara.

²Lihat Pasal 3 ayat (1) sampai (5) dan Pasal 4 ayat (8) UNFCCC. Lihat juga paragraf 8, *Cancun Agreement FCCC/CP/2010/7/Add.1*

Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation (REDD+),³ pembahasan secara formal tentang perlunya perlindungan terhadap Masyarakat Hukum Adat dimulai sejak *Conference of Parties (COPs)*⁴ ke-10 UNFCCC tahun 2005 dan akhirnya dimuat secara khusus dalam teks hasil COP 16 UNFCCC di Cancun tahun 2010, yang dikenal dengan *Cancun Agreement*. Paragraf 72 *Cancun Agreement* menyatakan sebagai berikut:

Paragraph 72. Also requests developing country Parties, when developing and implementing their national strategies or action plans, to address, inter alia, the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards identified in paragraph 2 of appendix I to this decision, ensuring the full and effective participation of relevant stakeholders, inter alia indigenous peoples and local communities;

Cancun Agreement merupakan dasar hukum utama tentang tanggung jawab Negara terkait dengan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak Masyarakat Hukum Adat dalam kegiatan REDD+. Perjanjian ini memuat referensi penting terkait dengan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal dalam pelaksanaan program REDD+, yaitu ketika Negara berkembang mengembangkan dan menerapkan strategi nasional atau rencana aksi untuk mengatasi penyebab deforestasi dan degradasi hutan, harus memastikan keterlibatan Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal secara penuh dan efektif.

Tujuan utama REDD+ adalah untuk memberikan kompensasi bagi Negara berkembang yang telah melakukan pencegahan deforestasi dan degradasi hutan. Pasar karbon REDD+ diperkirakan akan menghasilkan aliran dana yang sangat besar dari maju ke Negara

³Mekanisme *Reducing Emission from Deforestation and forest Degradation (REDD+)* lahir pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Perubahan Iklim ke-13 di Bali. REDD+ merupakan inisiatif global yang bertujuan untuk menurunkan emisi karbon yang berasal dari deforestasi dan kerusakan hutan dengan memberikan kompensasi secara finansial kepada negara-negara yang mampu melakukan upaya tersebut. Pengurangan emisi diperhitungkan sebagai kredit. Jumlah kredit karbon yang diperoleh dalam waktu tertentu dapat dijual di pasar karbon internasional. Sebagai alternatif, kredit yang diperoleh dapat diserahkan ke lembaga pendanaan yang dibentuk untuk menyediakan kompensasi finansial bagi negara-negara peserta yang melakukan konservasi hutannya.

⁴*Conference of Parties (COP)* atau konferensi para pihak adalah lembaga tertinggi (supreme body) dari konvensi yang memiliki wewenang membuat keputusan, yang keanggotaannya terdiri dari para pihak yang meratifikasi konvensi. Selain itu COP bertanggung jawab terhadap konsistensi pencapaian tujuan utama konvensi. Penyelenggaraan pertemuan COP dilakukan setahun sekali kecuali keadaan tertentu menghendaki lain.

berkembang.⁵ Salah satu aspek dari kegiatan REDD+ adalah potensinya untuk meningkatkan dukungan bagi kegiatan pengelolaan hutan oleh Masyarakat Hukum Adat. Potensi manfaat sosial yang terkait dengan inisiatif REDD+ mencakup penguatan hak Masyarakat Hukum Adat atas lahan dan sumberdaya, pemberdayaan lembaga-lembaga Masyarakat Hukum Adat, dan peningkatan pendapatan melalui pembagian manfaat (*benefit sharing*).

REDD+ merupakan mekanisme insentif ekonomi yang diberikan kepada negara berkembang untuk mendorong pengelolaan hutan berkelanjutan dalam rangka pengurangan emisi karbon. Indonesia sebagai negara dengan luas hutan lebih dari 130,68 juta hektar atau 70 persen dari luas daratannya berpeluang besar untuk menerapkan REDD+. Indonesia berkepentingan menjalankan program REDD+ untuk mengurangi emisi yang cukup besar dari sektor kehutanan dan penggunaan lahan dengan menurunkan tingkat deforestasi dan degradasi hutan secara signifikan. Indonesia juga berkepentingan ikut menekan laju pemanasan global karena termasuk negara yang rentan terhadap dampak perubahan iklim.⁶

Kegiatan REDD+ sesungguhnya sangat potensial mendatangkan manfaat bagi Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal. Sebagian dana tersebut dapat digunakan untuk proyek-proyek pengembangan masyarakat,⁷ program penanggulangan kemiskinan,⁸ atau untuk pendanaan langsung perlindungan hutan. Proyek REDD+ juga dapat menghasilkan manfaat bagi masyarakat yang bergantung pada hutan melalui konservasi jasa lingkungan⁹ seperti hidrologi dan konservasi tanah dan perlindungan persediaan air tawar dan curah hujan.¹⁰

⁵Leo Peskett, David Huberman, Evan Bowen Jones, Guy Edwards, and Jessica Brown, *Making REDD Work for the Poor*, A Poverty Environment Partnership (PEP) Report, September 2008, hlm. 5 dan 30.

⁶Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+, Strategi Nasional REDD+ Indonesia, Jakarta, Indonesia, Juni 2012, hlm. 4.

⁷Cecilia Luttrell, Kate Schreckenber and Leo Peskett, *The Implications of Carbon Financing for Pro-Poor Community Forestry*, Forestry Briefing 14, Forest Policy and Environment Programme, Desember 2007.

⁸Leo Peskett, et. al., *Op.cit.*, hlm. 5.

⁹Tom Griffiths, *Seeing "REDD"? Forests, climate change mitigation and the rights of indigenous peoples and local communities*, Update for Poznan (UNFCCC COP 14), 2008.

¹⁰Arild Angelsen, (ed.), *Moving ahead with REDD: issues, options and implications*, Bogor: CIFOR, 2008, hlm.108 dan 116.

Namun demikian, pada saat yang sama kegiatan REDD+ memicu kekhawatiran tentang kemungkinan dampak yang buruk terhadap hak-hak Masyarakat Hukum Adat, mata pencaharian dan budaya mereka, termasuk pembatasan terhadap hak-hak atas tanah dan sumberdaya, peningkatan sentralisasi pengelolaan hutan, dan pembagian manfaat yang tidak adil. Kegiatan REDD+ dapat menjadi sebuah ancaman bagi Masyarakat Hukum Adat yang tinggal di hutan,¹¹ terutama karena di kawasan hutan tersebut sebagian besar ditandai dengan ketidakjelasan dan ketidakpastian tata batas dan hak kelola Masyarakat Hukum Adat atas lahan (*tenurial*)¹² dan sebagian besar kawasan hutan dikuasai oleh Negara. Selain itu, kebanyakan hak-hak Masyarakat Hukum Adat atas hutan tidak mendapatkan pengakuan berdasarkan hukum formal¹³, meskipun dalam beberapa tahun terakhir beberapa negara telah mengesahkan undang-undang untuk melindungi hak-hak Masyarakat Hukum Adat atas lahan.

Selama dekade terakhir, hukum internasional memang telah berkembang kearah yang lebih baik dalam memberikan perlindungan terhadap hak Masyarakat Hukum Adat atas tanah dan mempengaruhi hukum berbagai Negara. Namun, dalam praktiknya, hak Masyarakat Hukum Adat atas tanah tidak selalu dijamin dan ditegakkan. Undang-undang sering diimplementasikan dengan buruk, bahkan di Negara-negara dimana hak Masyarakat Hukum Adat atas tanah diakui dan dilindungi.¹⁴ Selain itu, sering ada kesenjangan antara perlindungan yang diberikan oleh hukum internasional dan bagaimana ketentuan internasional diterapkan di dalam hukum nasional.¹⁵ Keadaan ini mendorong terjadinya konflik kehutanan. Dewan Kehutanan Nasional menyatakan konflik pemanfaatan kawasan hutan yang terjadi di hampir

¹¹David J. Kelly, "The Case for Social Safeguards in a Post-2012 Agreement on REDD", *6/1 Law, Environment and Development Journal (LEAD)*, 2010, hlm. 63.

¹²Kepastian *tenurial* dapat didefinisikan sebagai kepastian bahwa hak seseorang atau hak masyarakat untuk menggunakan tanah atau sumberdaya diakui dan dilindungi dari berbagai ancaman baik dari individu atau negara, akan sangat menentukan siapa yang diuntungkan dari sumberdaya. Apabila individu atau masyarakat memiliki kepastian *tenurial*, akan berpengaruh lebih besar apabila berhadapan dengan pemerintah dan sektor swasta. Sebaliknya, apabila tidak ada kepastian tentang *tenurial* berarti individu atau masyarakat rentan terhadap pencabutan hak dari pelaku lebih kuat yang mungkin mengabaikan hak-hak mereka.

¹³Sophie Lemaitre, "Indigenous Peoples' Land Rights and REDD: A Case Study", *Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)* 20 (2) 2011, ISSN 0962 8797, hlm. 151.

¹⁴*Ibid.*, hlm. 156.

¹⁵*Ibid.*, hlm. 162.

semua daerah di Indonesia¹⁶ serta kemiskinan masyarakat yang bermukim di dalam dan di sekitar kawasan hutan, hendaknya menjadi bahan refleksi dalam merencanakan kebijakan publik yang berkaitan dengan kawasan hutan dan ekosistem hutan pada umumnya, termasuk pelaksanaan kegiatan REDD+.¹⁷

Uraian di atas memunculkan pertanyaan penting dan sangat mendasar berkaitan dengan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dalam pelaksanaan kegiatan REDD+. Apakah hak-hak Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal diakui dan dihormati, sehingga oleh karena itu mereka dapat berpartisipasi secara penuh dalam kegiatan REDD+. Apakah Masyarakat Hukum Adat akan menerima manfaat dari kegiatan REDD+ karena dianggap telah melakukan pencegahan deforestasi dan degradasi hutan. Artikel ini berupaya untuk menjawab pertanyaan di atas melalui analisis terhadap ketentuan instrumen hukum internasional tentang perubahan iklim terkait dengan perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

PEMBAHASAN

1) Perlindungan Masyarakat Hukum Adat dalam Kerangka UNFCCC

UNFCCC menyatakan bahwa perubahan iklim merupakan masalah global yang membutuhkan upaya bersama mengendalikannya. UNFCCC merupakan *framework convention* sehingga untuk mengimplementasikannya diperlukan adanya suatu ketentuan tambahan untuk menjalankannya sebagai *regulatory measures*.¹⁸ Oleh karena itu, UNFCCC memerlukan ketentuan tambahan yang disebut *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (Protokol Kyoto 1997).¹⁹ Protokol diperlukan agar

¹⁶Dalam Draft RKTN 2011 - 2030, Kementerian Kehutanan menargetkan penyelesaian konflik kehutanan yang tersebar di 19.420 desa di dalam dan di sekitar kawasan hutan yang berada di 32 propinsi di Indonesia.

¹⁷Dewan Kehutanan Nasional dan UN-REDD Programme Indonesia, *Rekomendasi Kebijakan: Instrumen Free, Prior and Informed Consent (FPIC) Bagi Masyarakat Hukum Adat dan atau Masyarakat Lokal yang akan Terkena Dampak dalam Aktivitas REDD+ di Indonesia*, Dewan Kehutanan Nasional dan UN-REDD Programme Indonesia, Jakarta, Maret 2011, hlm. 5.

¹⁸Sukanda Husin, "Hukum Internasional Tentang Perubahan Iklim Dunia," *Jurnal Hukum Internasional*, Unpad, Vol.II/2002, hlm. 58.

¹⁹ Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (2) UNFCCC.

ketentuan konvensi dapat dilaksanakan berdasarkan pengaturan kewajiban-kewajiban khusus yang ditetapkan dalam protokol.²⁰ Meskipun konvensi dan protokol merupakan dokumen terpisah dan memerlukan pengesahan yang tersendiri, keduanya merupakan satu kesatuan.²¹

Tujuan UNFCCC dan instrumen hukum yang terkait adalah untuk mencapai stabilisasi konsentrasi Gas Rumah Kaca (GRK)²² di atmosfer pada tingkat yang akan mencegah gangguan antropogenik yang membahayakan sistem iklim. Tingkat tersebut harus dicapai dalam jangka waktu yang cukup untuk memungkinkan ekosistem beradaptasi secara alamiah terhadap perubahan iklim, untuk memastikan bahwa produksi makanan tidak terancam dan untuk memungkinkan pembangunan ekonomi secara berkelanjutan.²³ Peningkatan emisi tersebut disebabkan oleh meningkatnya aktifitas manusia dalam proses pembangunan yang menggunakan bahan bakar minyak dan gas (BBM) dalam industri dan kegiatan *land use, land use change* dan *forestry* (LULUCF). Sementara itu, hutan yang berfungsi sebagai penyerap GRK semakin berkurang baik dari sisi kualitas maupun kuantitasnya.

GRK tersebut merupakan zat yang transparan terhadap radiasi cahaya matahari (*ultraviolet*) yang bergelombang pendek. Zat itu menyerap radiasi inframerah bergelombang panjang yang bersifat panas dari cahaya matahari yang dipantulkan kembali oleh bumi ke atmosfer. Akibat terperangkapnya radiasi inframerah yang panas oleh zat yang disebut GRK, suhu panas bumi meningkat dan lebih panas dari keadaan normalnya.²⁴ Proses kejadian inilah yang secara ilmiah disebut sebagai pemanasan global (*global warming*) dan dapat menimbulkan konsekuensi yang kompleks terhadap sistem iklim dunia.²⁵ Peningkatan

²⁰Boer Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Alumni, 2000, hlm. 93.

²¹*Ibid.*

²²Protokol Kyoto secara eksplisit mencantumkan enam GRK yang harus dikurangi oleh Negara maju, yaitu *Carbon dioxide* (CO₂), *Methane* (CH₄), *Nitrous oxide* (N₂O), *Hydrofluorocarbons* (HFCs), *Perfluorocarbons* (PFCs) dan *Sulphur hexafluoride* (SF₆).

²³Lihat, Pasal 2 UNFCCC

²⁴Philippe Sands, *Principles on International Environmental Law, Volume I : Frameworks, Standards and Implementation*, New York: Manchester University Press, 1995, hlm. 271.

²⁵Daniel B. Botkin, "Global Warming: What It Is, What Is Controversial About It, and What We Might do In Response to It," 9 *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, 1991, hlm. 120.

konsentrasi GRK sekarang ini berada pada tingkat yang mengkhawatirkan sehingga emisi GRK harus dikendalikan melalui kegiatan adaptasi²⁶ dan mitigasi²⁷ perubahan iklim.

Deforestasi dan degradasi hutan berkontribusi terhadap perubahan iklim dengan melepaskan karbon yang tersimpan ke atmosfer.²⁸ Deforestasi, terutama di negara-negara berkembang, merupakan salah satu pemicu utama perubahan iklim. Diperkirakan bahwa sekitar 18 persen GRK berasal dari deforestasi dan degradasi hutan, terbesar kedua setelah sektor energi.²⁹ Temuan *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*³⁰ pada tahun 2007, antara lain memperlihatkan bahwa kontribusi deforestasi dan degradasi hutan terhadap emisi dunia sebesar 17,3 % dari total emisi yang dilepaskan.³¹

Pendapat lainnya memperkirakan bahwa emisi yang ditimbulkan oleh deforestasi dan degradasi hutan mencapai sekitar 20 persen dari seluruh emisi GRK per tahun. Jumlah ini lebih besar dari emisi yang dikeluarkan oleh sektor transportasi secara global.³² Beragam perkiraan ini menunjukkan deforestasi dan degradasi hutan berkontribusi terhadap

²⁶Adaptasi adalah ketika iklim berubah, hutan dan manusia terpaksa harus terbiasa dengan perubahan curah hujan dan suhu udara yang terjadi secara perlahan. Mereka juga akan lebih sering menghadapi berbagai kejadian yang berkaitan dengan kondisi cuaca ekstrem, seperti musim kering panjang dan banjir. Strategi adaptasi dapat membantu manusia dalam mengelola dampak perubahan iklim dan melindungi sumber penghidupan atau mata pencaharian mereka.

²⁷Jika adaptasi berkaitan dengan respons terhadap dampak perubahan iklim, maka mitigasi berhubungan dengan cara mengatasi sumber atau penyebabnya. Keduanya diperlukan karena saling melengkapi. Para ilmuwan memperkirakan bahwa pengaruh emisi pada masa lampau masih akan terasa meskipun mitigasi terhadap emisi GRK sudah dilakukan. Karena itu, adaptasi masih akan diperlukan.

²⁸D. Goldberg and T. Badua, "Do People have Standing? Indigenous Peoples, Global Warming and Human Rights", 11 *Barry L. Rev.* (2008), 59, hlm. 60.

²⁹N. Stern, *Review on the Economics of Climate Change*, 2006, hlm. 537.

³⁰IPCC bukan merupakan kelembagaan konvensi tetapi memberikan masukan yang sangat penting dalam proses negosiasi perubahan iklim. IPCC dibentuk oleh WMO dan UNEP pada 1989 sebagai panel ilmuwan yang diusulkan pemerintah untuk melakukan penilaian dan pembahasan yang mendalam terhadap literatur teknis dan ilmiah dan hal-hal yang terkait. IPCC dikenal dengan Laporan Pengkajian (Assessment Report) yang secara luas dikenal sebagai informasi yang otoritatif dan dapat dipercaya tentang perubahan iklim. Hingga saat ini IPCC telah mengeluarkan empat Laporan Pengkajian yakni tahun laporan pertama 1990, laporan kedua 1995, laporan ketiga 2001 dan laporan keempat 2007. Laporan-laporan ini menjadi dasar ilmiah bagi COP untuk melakukan negosiasi.

³¹Susan Solomon, Dahe Qin, Martin Manning, Zhenlin Chen, Melinda Marquis, Kristen Averyt, Melinda M.B. Tignor, Hendry LeRoy Miller, Jr., (eds.), IPCC, 2007: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007, hlm. 2.

³²CIFOR, *REDD: Apakah itu? Pedoman CIFOR tentang hutan, perubahan iklim dan REDD*, Bogor: CIFOR, 2010, hlm. 1.

peningkatan GRK di atmosfer. Namun demikian Protokol Kyoto 1997³³ yang merupakan pelaksanaan ketentuan dari UNFCCC tidak memuat ketentuan tentang insentif bagi perlindungan hutan.

Pada tahun 2007 muncul kesadaran bahwa volume pengurangan emisi yang diperlukan begitu besar untuk menghindari gangguan antropogenik yang berbahaya terhadap sistem iklim, sehingga tidak akan tercapai tanpa adanya upaya mengurangi deforestasi dan degradasi hutan.³⁴ Kenyataan ini kemudian semakin berkembang dan dapat diterima, meskipun harus mendapatkan tantangan politik dan teknis, bahwa perlindungan hutan harus dimasukkan dalam rezim iklim internasional. Momentum ini untuk membangun rezim iklim internasional pasca-Protokol Kyoto 1997 yang menggabungkan mekanisme REDD. Ada harapan yang besar bahwa komitmen untuk memasukkan REDD ke dalam pengaturan internasional tentang perubahan iklim setelah 2012 akan dicapai pada COPs 15 UNFCCC pada bulan Desember 2009 di Copenhagen.

REDD merupakan satu diantara beberapa skema yang hangat diperdebatkan dalam perundingan perubahan iklim. Skema ini awalnya dirancang oleh Papua New Guinea dan Kosta Rica yang tidak mendapat keuntungan apapun dari skema perubahan iklim di bawah rejim Protokol Kyoto. Dua skema Protokol Kyoto 1997 yaitu: *Emission Trading* (ET) dan *Joint Implementation* (JI) hanya berlaku untuk dan di antara negara-negara Annex I. Satu skema lagi, *Clean Development Mechanism* (CDM), melibatkan negara berkembang tetapi dibatasi tidak lebih dari 1% pengurangan atas total emisi negara maju yang bisa dikerjakan melalui proyek CDM di

³³The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (Protokol Kyoto), terbuka untuk penandatanganan tanggal 16 Maret 1998, 2303 UNTS 148 (berlaku mengikat pada tanggal 16 Pebruari 2005). Protokol Kyoto merupakan salah satu hasil perundingan kerangka hukum untuk membuat UNFCCC dapat diterapkan. Hingga saat ini, Protokol Kyoto merupakan satu-satunya langkah konkrit konvensi yang berlaku mengikat secara hukum. Protokol Kyoto menetapkan target penurunan emisi GRK bagi 37 Negara-negara industr dan the European Community dengan menyediakan sejumlah mekanisme berbasis pasar yang dapat digunakan oleh Negara Peserta untuk mencapai penurunan emisi. Indonesia meratifikasi Protokol Kyoto-1997 dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2004 tentang Pengesahan *Kyoto Protocol To The United Nations Framwork Convention on Climate Change* (Protokol Kyoto Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Perubahan Iklim), (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4403).

³⁴L Cotula and J Mayers, "Tenure in REDD - Start-point or afterthought?", *Natural Resource Issues No. 15*, International Institute for Environment and Development (IIED), London, UK, 2009, hlm. 1.

negara berkembang. Jumlah yang sangat kecil ini tidak lepas dari prinsip pengurangan emisi domestik sebagai tujuan utama Protokol Kyoto 1997. Artinya, mekanisme ET, JI maupun CDM hanya pelengkap (*additional*) atas tujuan utama Protokol Kyoto 1997 yaitu mendesak negara Annex I agar mengurangi emisi domestiknya.³⁵

Dalam proposal yang diajukan dan dibahas pada COPs 11 tahun 2005 di Montreal³⁶, Papua New Guinea dan Kosta Rica mengajukan dua pilihan kerangka hukum ke depan: *Pertama*, membuat protokol tambahan yang khusus mengatur emisi dari deforestasi dan degradasi. *Kedua*, mengembangkan lebih lanjut substansi yang sudah tercantum dalam Protokol Kyoto 1997 dan *Marrakesh Accords* dengan salah satu tambahan penting yakni proyek kredit karbon harus dibuat secara spesifik untuk isu deforestasi dan degradasi. Dalam bahasa yang lain, negara yang ingin dan mampu mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan seharusnya diberikan kompensasi secara finansial melalui mekanisme pasar karena sudah melakukan upaya itu dengan menahan diri tidak melakukan konversi hutan untuk pertumbuhan ekonomi.³⁷

Diskusi tentang REDD muncul pada tahun 2005 ketika *the Coalition for Rainforest Nations*³⁸ mengajukan proposal untuk mengurangi emisi GRK dari deforestasi pada COPs 11 UNFCCC.³⁹ Pada bulan Desember 2007, pada COPs 13 UNFCCC di Bali, para pihak menyatakan untuk pertama kalinya dalam sebuah keputusan COP, kebutuhan untuk mempertimbangkan pendekatan kebijakan dan insentif positif pada isu-isu yang berkaitan

³⁵Bernadinus Steni, *Perubahan Iklim, REDD dan Perdebatan Hak: Dari Bali sampai Copenhagen*, Perkumpulan HuMa, 2010, hlm. 41.

³⁶ Submission by the Governments of Papua New Guinea and Costa Rica, 2005, lihat http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&preref=600003611#beg, download 15 Juni 2009 di Jakarta.

³⁷Bernadinus Steni, *Op.cit.*, hlm. 43.

³⁸Nagara-negara tersebut adalah Bangladesh, Bolivia, Central African Republic, Cameroon, Chile, Republic of Congo, Colombia, Costa Rica, Democratic Republic of Congo, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Fiji, Gabon, Ghana, Guatemala, Honduras, Indonesia, Kenya, Lesotho, Malaysia, Nicaragua, Nigeria, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Samoa, Solomon Islands, Thailand, Uganda, Uruguay and Vanuatu.

³⁹Tom Griffiths, *Seeing "REDD"? Forests, Climate Change Mitigation and the Rights of Indigenous Peoples and Local Communities*, Updated version, Forest Peoples Programme, 2009, hlm. 4.

dengan pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan di negara berkembang.⁴⁰ Isu pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi mendapat kerangka hukum awal dalam COPs 13 UNFCCC tahun 2007 di Bali, yang berhasil mengesahkan Bali Road Map.⁴¹

Bali Road Map menyatakan ruang lingkup REDD adalah deforestasi, degradasi, perluasan stok karbon, konservasi dan *sustainable management of forest*. Konsep ini persis mengikuti logika LULUCF yang disepakati dalam *Marrakesh Accord*, sehingga sering juga disebut REDD+ LULUCF.⁴² Dalam pasal yang lain, *Bali Road Map* mengemukakan tiga hal dalam kaitannya dengan REDD+, yaitu: pengembangan proyek-proyek percontohan atau pilot project REDD+; pengembangan kapasitas dan transfer teknologi ke negara berkembang; dan panduan untuk proyek-proyek REDD+ lewat metodologi yang kokoh dan dapat dipercaya. Tiga aspek ini menjadi landasan uji coba proyek REDD+ di berbagai lokasi di Negara berkembang, termasuk di Indonesia.

2) Cancun Agreement: Redd+ dan Hak Masyarakat Hukum Adat

COP 16 di Cancun Mexico menghasilkan *Cancun Agreement*⁴³ yang antara lain memberikan sejumlah rekomendasi kepada Negara berkembang agar mengadopsi panduan pengaman (*safeguard*) untuk melindungi hak Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal. Paragraf 70, menyebutkan bahwa Negara-negara berkembang diminta untuk mengembangkan "... sebuah

⁴⁰Decision 1/CP.13, Bali Action Plan 2007, paragraph 1(b)(iii), in Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali ('COP-13'), 3-15 December 2007 (FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 March 2008), Addendum, Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its thirteenth session.

⁴¹The Bali Road Map refers to REDD in Decision 1/CP. 13, Bali Action Plan; and Decision 2/CP. 13, 'Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action' in *Report of the Conference of the Parties on its Thirteenth Session*, held in Bali from 3 to 15 December 2007 (FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 March 2008).

⁴²Bernadinus Steni, *Op.cit.*, hlm. 44. Lihat, Decision 2/CP.13, Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action in Report of the Conference of the Parties on its Thirteenth Session, *ibid*. Relevant text of the Bali Action Plan states that the COP:

1. Decides to launch a comprehensive process to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action, now, up to and beyond 2012, in order to reach an agreed outcome and adopt a decision at its fifteenth session, by addressing, inter alia (b) Enhanced national/international action on mitigation of climate change, including, inter alia, consideration of ... (iii) Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries.

⁴³Lihat keputusan COP FCCC/CP/2010/7/Add.1

sistem untuk memberikan informasi mengenai bagaimana *safeguard* yang disebut dalam Lampiran I ... ditangani dan dihormati di seluruh (pelaksanaan kegiatan REDD+), sambil menghormati kedaulatan."

Berkaitan dengan partisipasi Masyarakat Hukum Adat dan komunitas lokal, paragraf 72

Cancun Agreement menyebut:

Negara berkembang diminta, agar ketika mereka mengembangkan dan menerapkan strategi nasional atau rencana tindakan, untuk mengatasi, antara lain, pemicu deforestasi dan degradasi hutan, isu kepemilikan lahan, masalah tata-kelola hutan, pertimbangan gender dan *safeguard* sebagaimana diidentifikasi dalam paragraf 2 lampiran I keputusan ini, negara berkembang perlu memastikan partisipasi penuh dan efektif pemangku kepentingan yang relevan, secara khusus masyarakat adat dan komunitas lokal.

Selanjutnya, untuk mendukung paragraf 70, Lampiran I ayat 2 menyebutkan sejumlah *safeguard* yang harus dipromosikan dan didukung. *Cancun Agreement* menyatakan bahwa ketika Negara-negara berkembang pemilik hutan melakukan aktivitas yang disebutkan dalam paragraf 70 di atas, *safeguards* berikut ini sebaiknya dipromosikan dan didukung:

- a) Melengkapi atau konsisten dengan tujuan program kehutanan nasional, konvensi dan kesepakatan internasional terkait;
- b) Struktur tata kelola hutan nasional yang transparan dan efektif, mempertimbangkan peraturan-perundangan yang berlaku dan kedaulatan negara yang bersangkutan;
- c) Menghormati pengetahuan dan hak Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal, dengan mempertimbangkan tanggungjawab, kondisi dan hukum nasional, dan mengingat bahwa Majelis Umum PBB telah mengadopsi *the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP);
- d) Partisipasi para pihak secara penuh dan efektif, khususnya Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal;
- e) Konsisten dengan konservasi hutan alam dan keaneka-ragaman hayati, menjamin bahwa aksi REDD+ tidak digunakan untuk mengkonversi hutan alam, tetapi sebaliknya untuk memberikan insentif terhadap perlindungan dan konservasi hutan alam dan jasa ekosistem, serta untuk meningkatkan manfaat sosial dan lingkungan lainnya;

- f) Aksi untuk menangani risiko-balik (*reversals*);
- g) Aksi untuk mengurangi pengalihan emisi.

Terdapat dua prinsip yang penting dari 7 (tujuh) prinsip yang ada dalam sistem *safeguards* COP 16 UNFCCC yang berkaitan secara langsung dengan Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal yaitu:

- a) Menghormati pengetahuan dan hak Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal, dengan mempertimbangkan tanggungjawab, kondisi dan hukum nasional, dan mengingat bahwa Majelis Umum PBB telah mengadopsi the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP);
- b) Partisipasi para pihak secara penuh dan efektif, khususnya Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal. Karena itu diperlukan suatu panduan yang dapat memberi ruang partisipasi Masyarakat Hukum Adat dan lokal secara luas.

Sesuai ketentuan COP 16 UNFCCC dalam Paragraf 71 huruf d,⁴⁴ menyatakan bahwa Negara-negara berkembang disyaratkan untuk membangun sebuah sistem yang memberikan informasi tentang pelaksanaan *REDD+ Safeguards* untuk memastikan bahwa *safeguards* dibahas dalam implementasi REDD+. Rumusan *safeguards* harus mempertimbangkan peraturan dan kebijakan nasional. Diperlukan kerangka kerja nasional untuk mengintegrasikan *safeguards* ke dalam sistem nasional yang relevan untuk memungkinkan negara-negara tersebut untuk mengkontekstualisasikan *safeguards*.⁴⁵ Oleh karena itu, setiap negara dapat mempertahankan kedaulatannya sambil memastikan terjemahan *safeguards* yang berdasarkan kepada prinsip-prinsip umum yang sudah disepakati secara internasional.

⁴⁴Paragraph 71. Request developing country Parties aiming to undertake the activities referred to in paragraph 70 above, in the context of the provision of adequate and predictable support, including financial resources and technical and technological support to developing country Parties, in accordance with national circumstances and respective capabilities, to develop the following elements:(d) A system for providing information on how the safeguards referred to in appendix I to this decision are being addressed and respected throughout the implementation of the activities referred to in paragraph 70 above, while respecting sovereignty.

⁴⁵Moss, Nicholas and Nussbaum, Ruth, *A Review of Three REDD+ Safeguard Initiatives*, UN-REDD Programme, 2011, hlm. 60.

Masyarakat Hukum Adat sebagai bagian dari rakyat secara keseluruhan suatu bangsa atau negara, memiliki kepentingan yang harus dihormati oleh pemerintah atau negara, terutama berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya alam. Pemerintah berkewajiban memenuhi kepentingan pembangunan dan kesejahteraan rakyat, termasuk *indigenous peoples*, dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam. Kewajiban tersebut diatur dalam beberapa ketentuan hukum internasional, misalnya Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) No. 41/128 tentang *Declaration on The Right to Development*. Pasal 1 ayat (1) butir 2 deklarasi menyatakan bahwa:

"The right to development is an inalienable right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural, and political development, in which all human rights and fundamental freedom can be fully realized".

Pasal 2 ayat (1) deklarasi selanjutnya menyatakan: *"The human person is the central subject of development and should be the active participant and beneficiary of the right to development."* Demikian juga Pasal 2 ayat (3) menyatakan bahwa:

"States have the right and duty to formulate the appropriate national development policies that aim at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals, on the basis of their active, free, and meaningful participation in development, and in the fair distribution of the benefits resulting there from".

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa negara berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan pembangunan rakyat di segala bidang, baik sebagai individu, maupun kelompok. Selain itu, negara berkewajiban mengikutsertakan rakyat dalam proses pembangunan, serta secara adil mendistribusikan hasil-hasil pembangunan kepada seluruh rakyat, tidak terkecuali terhadap penduduk asli.

Perlindungan hak Masyarakat Hukum Adat terhadap sumberdaya alam berkembang semakin baik. Berbagai instrumen hukum internasional lainnya, baik dalam bentuk *hard law* maupun *soft law*, mengatur secara jelas tentang perlindungan Masyarakat Hukum Adat dalam pengelolaan sumberdaya alam.

a) *Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*

(Konvensi ILO 169)

Konvensi ILO 169 merupakan instrumen Hukum Internasional yang pertama yang mengikat secara hukum yang mengatur tentang hak-hak Masyarakat Hukum Adat. Konvensi ILO 169 menentukan prinsip dasar mengenai *indigenous peoples* dan *tribal peoples*. Konvensi ini berlaku bagi Masyarakat Hukum Adat di negara-negara merdeka yang kondisi sosial, budaya, dan ekonominya membedakan mereka dari unsur-unsur lain masyarakat nasional, dan yang statusnya diatur secara keseluruhan atau sebagian oleh adat atau tradisi mereka sendiri atau oleh undang-undang atau peraturan-peraturan khusus.⁴⁶

Masyarakat Hukum Adat di negara-negara merdeka yang dianggap sebagai pribumi karena mereka adalah keturunan dari penduduk yang mendiami negara yang bersangkutan, atau berdasarkan wilayah geografis tempat negara yang bersangkutan berada, pada waktu penaklukan atau penjajahan atau penetapan batas-batas negara saat ini dan yang, tanpa memandang status hukum mereka, tetap mempertahankan beberapa atau seluruh institusi sosial, ekonomi, budaya, dan politik mereka sendiri.⁴⁷

Pasal 2 ayat (1) konvensi ini menyatakan bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk menyusun, dengan partisipasi dari Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan, aksi yang terkoordinasi dan sistematis untuk melindungi hak-hak dan menjamin dihormatinya keutuhan mereka. Aksi tersebut meliputi langkah-langkah untuk

- (1) memastikan bahwa para anggota dari Masyarakat Hukum Adat ini mendapat manfaat berdasarkan kesetaraan derajat dari hak-hak dan kesempatan-kesempatan yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan-peraturan nasional kepada anggota-anggota lainnya dari penduduk negara tempat mereka tinggal⁴⁸;

⁴⁶Pasal 1 ayat (1) huruf a Konvensi ILO 169.

⁴⁷Pasal 1 ayat (1) huruf b Konvensi ILO 169.

⁴⁸Pasal 2 ayat (2) huruf a Konvensi ILO 169.

- (2) mengupayakan terwujudnya secara penuh hak-hak sosial, ekonomi dan budaya dari Masyarakat Hukum Adat ini dengan penghormatan terhadap identitas sosial dan budaya mereka, adat-istiadat dan tradisi mereka, serta institusi-institusi mereka⁴⁹;
- (3) membantu para anggota dari Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan untuk menghapus kesenjangan sosial dan ekonomi yang dapat terjadi antara pribumi dan anggota-anggota lain masyarakat nasional, dengan cara yang sesuai dengan aspirasi dan cara hidup mereka⁵⁰.

Konvensi ILO 169 memuat beberapa pasal penting yang secara khusus mengatur tentang isu tanah. Pasal 14 menyatakan bahwa⁵¹

“The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities”.

Dengan kata lain, ketentuan Pasal 14 ini memaksa negara untuk mengakui hak penguasaan dan kepemilikan Masyarakat Hukum Adat, apabila tidak, negara akan melanggar hak-hak Masyarakat Hukum Adat tersebut.⁵²

Konvensi ILO 169 memuat ketentuan penting mengenai penguasaan Masyarakat Hukum Adat atas sumberdaya alam. Secara khusus, Pasal 15 mengatur hak-hak Masyarakat Hukum Adat terhadap sumberdaya alam. Ketentuan ayat (1) pasal ini menyatakan sebagai berikut:

“The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources”.

Penduduk asli berhak atas terpeliharanya sumberdaya alam, termasuk di dalamnya hak untuk berpartisipasi dalam pengelolaan, pemanfaatan, dan konservasi sumberdaya tersebut. Dengan demikian, realisasi terhadap pelaksanaan hak-hak penduduk asli merupakan kewajiban negara atau pemerintah.

⁴⁹Pasal 2 ayat (2) huruf b Konvensi ILO 169.

⁵⁰Pasal 2 ayat (2) huruf c Konvensi ILO 169.

⁵¹Lihat, Pasal 14 ayat (1) ILO Convention 169.

⁵²Sophie Lemaitre, “Indigenous Peoples’ Land Rights and REDD: A Case Study”, *Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)* 20 (2) 2011, ISSN 0962 8797, hlm. 152.

Konvensi ILO 169 merupakan instrumen hukum internasional pertama yang mengakui hak-hak Masyarakat Hukum Adat yang bersifat kolektif. Konvensi ini juga mengakui hak-hak Masyarakat Hukum Adat yang penting, seperti *free dan informed consent*, *consultation*, dan *compensation*. Dalam mengambil keputusan mengenai suatu kegiatan yang akan berpengaruh terhadap mereka, pemerintah harus mengkonsultasikannya dengan Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan melalui prosedur yang berlaku, terutama melalui institusi perwakilan mereka, atau setiap kali sedang dilakukan pertimbangan terhadap upaya-upaya legislatif atau administratif yang dapat langsung berpengaruh terhadap mereka.⁵³ Pemerintah juga harus menetapkan cara-cara yang memungkinkan Masyarakat Hukum Adat untuk dapat secara bebas berpartisipasi, sekurang-kurangnya pada tingkat yang sama seperti sektor-sektor lainnya dalam masyarakat, di seluruh tingkat pengambilan keputusan yang bertanggung jawab atas kebijakan-kebijakan dan program-program yang menyangkut kepentingan mereka.

Bila pemindahan Masyarakat Hukum Adat ke tempat lain dianggap perlu sebagai suatu langkah pengecualian, pemindahan ke tempat lain tersebut hanya boleh berlangsung jika mereka dengan kehendak bebas yang mereka miliki, menyetujuinya setelah mereka memaklumi akibat-akibatnya. Jika tidak dapat diperoleh persetujuan dari mereka, pemindahan ke tempat lain tersebut hanya boleh berlangsung dengan mengikuti prosedur-prosedur semestinya yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan nasional, termasuk dengan cara mengumpulkan pendapat umum jika dipandang tepat atau patut dilakukan, sehingga memberikan kesempatan bagi Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan untuk dapat terwakili kepentingannya secara efektif⁵⁴.

Apabila terdapat situasi, yaitu negara tetap mempertahankan kepemilikan atas sumber-sumberdaya mineral atau sumber-sumberdaya yang terdapat di bawah permukaan tanah atau hak-hak atas sumberdaya lain yang menyangkut tanah, pemerintah harus menetapkan prosedur yang mengharuskan mereka untuk mengonsultasikannya dengan Masyarakat Hukum Adat untuk mendapatkan keterangan yang benar tentang apakah dan hingga sejauh mana kepentingan

⁵³Pasal 6 ayat (1) huruf a Konvensi ILO 169.

⁵⁴Pasal 16 ayat (2) ILO Convention 169.

Masyarakat Hukum Adat akan dirugikan sebelum menjalankan atau mengizinkan program-program apapun untuk mengeksplorasi atau mengeksploitasi sumber-sumberdaya tersebut yang menyangkut tanah-tanah mereka. Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan harus (jika memungkinkan) ikut mendapatkan manfaat dari kegiatan-kegiatan tersebut, dan harus menerima ganti rugi (kompensasi) yang adil atas setiap kerusakan atau kerugian yang dapat timbul yang harus mereka tanggung sebagai akibat dari kegiatan-kegiatan tersebut⁵⁵.

Pasal 16 ayat (3) konvensi menyatakan, “*Whenever possible, these peoples shall have the right to return to their traditional lands, as soon as the grounds for relocation cease to exist*”. Ketika kepulauan seperti itu tidak mungkin, sebagaimana ditetapkan oleh perjanjian atau dalam hal tidak adanya perjanjian seperti itu, melalui prosedur-prosedur yang tepat Masyarakat Hukum Adat ini harus, dalam semua situasi yang mungkin, diberi tanah-tanah yang mutu dan status hukumnya sekurang-kurangnya sama dengan tanah-tanah yang sebelumnya mereka tempati, yaitu yang sesuai untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka saat ini dan perkembangan di masa yang akan datang. Bila Masyarakat Hukum Adat bersangkutan menyatakan lebih menyukai atau memilih ganti rugi dalam bentuk uang atau barang, mereka harus diberi ganti rugi sesuai permintaan tersebut di bawah jaminan-jaminan yang tepat dan patut⁵⁶.

Ketentuan beberapa pasal konvensi tersebut, yang mewajibkan pelaksanaan kegiatan yang berpengaruh terhadap kehidupan Masyarakat Hukum Adat, mengadopsi prinsip *free and prior informed consent* (FPIC)⁵⁷. Oleh karena itu, Masyarakat Hukum Adat dan atau masyarakat lokal yang akan menerima dampak dari implementasi sebuah kegiatan harus diposisikan sebagai subyek utama dalam FPIC, misalnya Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal yang kehidupannya tergantung pada sumberdaya hutan (*forest dependent community*), haruslah menjadi subyek utama dalam implementasi proyek REDD+.

⁵⁵ Lihat, Pasal 15 ayat 2 ILO Convention 169.

⁵⁶ Lihat, Pasal 16 ayat ayat (4) ILO Convention 169.

⁵⁷ *Free and Prior Informed Consent* (FPIC) adalah satu proses yang memungkinkan Masyarakat Hukum Adat dan/atau masyarakat lokal untuk menjalankan hak-hak fundamentalnya untuk menyatakan apakah mereka setuju atau tidak setuju terhadap sebuah aktivitas, proyek, atau kebijakan yang akan dilaksanakan di ruang kehidupan masyarakat dan berpotensi berdampak kepada tanah, kawasan, sumberdaya, dan perikehidupan masyarakat.

Hak Masyarakat Hukum Adat atas sumberdaya alam yang berkaitan dengan tanah-tanah mereka harus secara khusus dilindungi. Hak tersebut termasuk hak Masyarakat Hukum Adat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan dan konservasi sumberdaya alam. Namun, keefektifan pelaksanaan konvensi ini tetap saja diragukan, faktanya bahwa Masyarakat Hukum Adat tidak diperbolehkan mengajukan *complaints*. Selain itu, konvensi ini hanya diratifikasi oleh 22 negara sampai pada September 2011⁵⁸. Meskipun demikian, ketentuan Konvensi ILO 169, khususnya tentang hak atas tanah memberikan pengaruh terhadap negara-negara dalam menyusun instrumen lainnya.

Selain Konvensi ILO 169, hak Masyarakat Hukum Adat atas tanah dan sumberdaya alam juga sudah diterima dalam instrumen internasional lainnya. *Earth Summit* di Rio de Janeiro pada 1992 menghasilkan *Rio Declaration on Environment and Development* (1992). Prinsip ke-22 deklarasi ini menyatakan bahwa Masyarakat Hukum Adat mempunyai peran penting dalam pengelolaan dan pembangunan lingkungan hidup karena pengetahuan dan praktik tradisional mereka. Oleh karena itu, negara harus mengenal dan mendukung penuh entitas, kebudayaan, dan kepentingan mereka serta memberikan kesempatan berpartisipasi aktif dalam pencapaian pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*)⁵⁹. Hasil penting lainnya dari *Earth Summit* adalah Agenda 21. Dalam Chapter 26 Agenda 21 ditegaskan tentang adanya perlindungan terhadap hak ulayat dari Masyarakat Hukum Adat, sebagai berikut:

“Indigenous people and their communities have an historical relationship with their lands and are generally descendants of the original inhabitants of such lands. In the context of this chapter the term “lands” is understood to include the environment of the areas which the people concerned traditionally occupy”.

Deklarasi Rio 1992 pada dasarnya menegaskan bahwa setiap negara atau pemerintah berkewajiban menghormati tradisi, pengetahuan, dan peran penduduk asli dalam pengelolaan lingkungan dan pembangunan serta memelihara jatidiri, kebudayaan, dan kepentingan mereka.

⁵⁸Sophie Lemaitre, *Op.cit.*, hlm. 152.

⁵⁹Lihat: *Principle 22 The Rio Declaration on Environment and Development*.

b) *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)*

Perjuangan Masyarakat Hukum Adat mencapai puncaknya, setelah Majelis Umum PBB, melalui pemungutan suara mayoritas (144 negara menyatakan mendukung, 4 negara menolak, 11 negara abstain, dan 30 negara tidak hadir), untuk mengadopsi *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP) pada 13 September 2007⁶⁰. Keadaan Masyarakat Hukum Adat di seluruh dunia yang memprihatinkan menjadi perhatian masyarakat internasional, khususnya setelah Majelis Umum PBB mengadopsi UNDRIP⁶¹. Perhatian internasional yang semakin meningkat atas peristiwa penindasan, penundukan, dan upaya untuk meminggirkan Masyarakat Hukum Adat, memunculkan upaya-upaya yang positif dan agresif untuk mendorong adanya pengakuan internasional terhadap hak-hak mereka⁶². Bagi Masyarakat Hukum Adat, pengesahan Deklarasi PBB tentang hak-hak Masyarakat Hukum Adat ini merupakan tonggak yang bersejarah, setelah melalui perjuangan yang panjang untuk memperoleh pengakuan internasional atas hak-hak mereka yang telah dimulai sejak lebih dari 23 tahun di PBB.⁶³

Meskipun Majelis Umum PBB telah mengadopsi UNDRIP, perdebatan tentang ruang lingkup hak menentukan nasib sendiri (*self-determination*) Masyarakat Hukum Adat masih terus

⁶⁰United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, General Assembly Resolution 61/295, Annex U.N. Doc.A/RES/61/295 (September 13, 2007), dikutip pada <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/declaration.htm>.

⁶¹Muhamad Sayuti dan Rohaida Nurdin, "*Economic Dimension of the Right to Self-Determination of the Orang Asli: Right to Land and Natural Resources*", dalam *The 4th International Graduate Students Conference on Indonesia, Theme Indigenous Communities and "The Projects of Modernity"*, *Proceeding*, The Graduate School UGM, 30-31 Oktober 2012, hlm. 392.

⁶²*Ibid.*, hlm. 392.

⁶³Perhatian yang cukup serius terhadap hak-hak Masyarakat Hukum Adat, khususnya terkait dengan hak atas tanah, dimulai sejak dibentuknya *World Council of Indigenous People* (WCIP) pada tahun 1966. Selanjutnya, pada tahun 1982 dibentuk *Working Group on Indigenous People* (WGIP) melalui persetujuan Dewan Sosial dan Ekonomi PBB. Proses pembuatan draft dan pembahasan isi Deklarasi ini sudah dimulai tahun 1994 dan Kelompok Kerja Draft Deklarasi baru berhasil menyelesaikan tugasnya serta menyerahkan hasilnya ke Komisi PBB tentang HAM pada bulan Pebruari 2006. Lihat juga Lembar Fakta Hak Asasi Manusia (HAM), Edisi III yang diterbitkan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

berlangsung hingga sekarang⁶⁴. Dalam Pasal 3 UNDRIP dinyatakan, “*Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development*”. Ketentuan Pasal 3 ini mengatur sangat jelas tentang pengakuan hak untuk menentukan nasib sendiri. Hak tersebut termasuk hak dalam bidang politik, hak untuk mengembangkan ekonomi, dan hak untuk pembangunan dalam bidang sosial dan budaya.

Hak untuk menentukan nasib sendiri sudah diterima dalam hukum internasional⁶⁵. Pada tahun 1996, *International Court of Justice (ICJ)* dalam Kasus Portugal v. Australia (*East Timor Case*), mendefinisikan hak untuk menentukan nasib sendiri sebagai “*erga omnes*”. Anaya mengajukan bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri ditetapkan sebagai bagian dari *jus cogens* dan secara umum diterima dalam hukum internasional⁶⁶. Dalam kaitannya dengan Masyarakat Hukum Adat, hak untuk menentukan nasib sendiri merupakan representasi dari kebebasan untuk membuat keputusan terkait dengan hal-hal yang berpengaruh terhadap mereka, untuk hidup sesuai dengan cara hidup mereka yang tradisional, nilai dan keyakinan mereka, dan mendapatkan perlakuan yang sama dalam negara⁶⁷.

Hak untuk menentukan nasib sendiri juga sangat berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya alam. UNDRIP mengatur dengan lebih jelas ketentuan tentang hak-hak Masyarakat Hukum Adat terhadap sumberdaya alam. Dalam Pasal 26 ayat (2) UNDRIP secara

⁶⁴Muhamad Sayuti dan Rohaida Nurdin, “Economic Dimension of the Right to Self-Determination of the Orang Asli: Right to Land and Natural Resources”, dalam *The 4th International Graduate Students Conference on Indonesia, Theme Indigenous Communities and “The Projects of Modernity”*, *Proceeding*, The Graduate School UGM, 30-31 Oktober 2012, hlm. 391.

⁶⁵Rohaida Nordin, Muhammad Sayuti dan Matthew Albert Witbrodt, “*Indigenous Peoples in Asia: Indigenousness and Self-determination*”, *Makalah*, dipresentasikan dalam *The 9th Annual Asli Conference 2012*, Singapura, tanggal 31 Mei-1 Juni 2012, hlm. 3. Hak untuk menentukan nasib sendiri (*Right to Self-determination*) juga diatur dalam Pasal 1 *the International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR)*, dan ketentuan yang sama juga terdapat dalam Pasal 1 *the International Covenant on Social, Economic, and Cultural Rights (ICSECR)* yang mengakui hak untuk menentukan nasib sendiri bagi semua orang.

⁶⁶Muhamad Sayuti dan Rohaida Nurdin, “Economic Dimension of the Right to Self-Determination of the Orang Asli: Right to Land and Natural Resources”, dalam *The 4th International Graduate Students Conference on Indonesia, Theme Indigenous Communities and “The Projects of Modernity”*, *Proceeding*, The Graduate School UGM, 30-31 Oktober 2012, hlm. 396.

⁶⁷Anaya JS, *Indigenous Peoples in International Law*, New York: Oxford University Press, 2004, hlm. 97.

khusus ditetapkan bahwa: “*Indigenous peoples have the right to own, use, develop and control the lands, territories and resources that they possess by reason of traditional ownership or other traditional occupation or use, as well as those which they have otherwise acquired*”. Masyarakat Hukum Adat mempunyai hak untuk memiliki dan mengelola tanah dan sumberdaya alam dengan alasan kepemilikan tradisional. Dalam kasus *Delgamuukw v. British Columbia*, Ketua Mahkamah Agung memutuskan bahwa label *indigeneous* adalah *sui generis*⁶⁸, yaitu label tersebut diperoleh atas dasar kehidupan dan penghidupan mereka di wilayah tersebut sejak lama. Di samping itu, dalam kasus *The Mayagna (Sumo) Awas Tingi Community v. Nicaragua, the Inter-American Court of Human Right* mengakui hak atas harta dari Masyarakat Hukum Adat dengan memperhatikan instrumen internasional, seperti Pasal 14 ayat (2) Konvensi ILO 169⁶⁹ dan perjanjian internasional tentang Hak Asasi Manusia Amerika Serikat.

Sebagaimana Konvensi ILO 169, UNDRIP kembali menegaskan kewajiban negara melaksanakan prinsip *the free, prior and informed consent* dari Masyarakat Hukum Adat sebelum menyetujui dan melaksanakan proyek yang dapat mempengaruhi tanah mereka. Dalam Pasal 32 ayat (2) deklarasi ini dinyatakan sebagai berikut.

“States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands or territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources”.

⁶⁸Muhamad Sayuti dan Rohaida Nurdin, “*Economic Dimension of the Right to Self-Determination of the Orang Asli: Right to Land and Natural Resources*”, dalam *The 4th International Graduate Students Conference on Indonesia, Theme Indigenous Communities and “The Projects of Modernity”*, *Proceeding*, The Graduate School UGM, 30-31 Oktober 2012, hlm. 398.

⁶⁹Pasal 14 Konvensi ILO 169 menyatakan:

(1) *The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect;*

(2) *Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession;*

(3) *Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by the peoples concerned*

Selain itu, Masyarakat Hukum Adat memiliki hak mendapatkan restitusi atas tanah mereka dan kompensasi jika restitusi tidak memungkinkan⁷⁰. Uraian tersebut menunjukkan bahwa hukum internasional mengakui hak Masyarakat Hukum Adat untuk menentukan nasib sendiri. Dalam bidang tanah dan sumberdaya alam, hak tersebut diatur dengan jelas dalam UNDRIP meskipun masih berupa instrument yang *soft law*, yaitu tidak mengikat secara hukum. Paling tidak, hal ini harus ditafsirkan sebagai sebuah standar yang baik dan merupakan pengakuan atas semua hak Masyarakat Hukum Adat di seluruh dunia untuk dapat berdiri sejajar dengan masyarakat yang lainnya.

KESIMPULAN

Tenurial merupakan permasalahan yang mendasar dalam pelaksanaan proyek REDD+, dan akan sangat menentukan apakah kegiatan REDD+ akan mendatangkan manfaat atau lebih menimbulkan risiko bagi Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal. Tanpa kejelasan *tenurial*, semua kebijakan peruntukan kawasan hutan termasuk kebijakan mengenai REDD+ berpotensi menimbulkan marginalisasi dan kriminalisasi Masyarakat Hukum Adat yang hidup di dalam dan sekitar hutan, dimana mereka tidak memiliki bukti penguasaan kawasan hutan secara formal seperti izin atau surat tertentu dari pemerintah. Oleh karena itu, penataan *tenurial* atau hak-hak atas lahan harus dilakukan dengan tujuan menciptakan prakondisi yang penting bagi keberhasilan pelaksanaan REDD+.

Keharusan memosisikan Masyarakat Hukum Adat sebagai subyek utama dalam FPIC dalam pelaksanaan kegiatan REDD+ merupakan hal yang penting dan secara tegas diatur dalam Cancun Agreement, yang merupakan dasar hukum utama tentang tanggung jawab negara terkait dengan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat dalam program REDD+. Menurut perjanjian ini, kegiatan REDD+ harus menghormati pengetahuan dan hak Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal, dengan mempertimbangkan hukum nasional dan mengingat bahwa Majelis Umum PBB telah mengadopsi *the United Nations Declaration on the*

⁷⁰Pasal 28 ayat (1) UNDRIP.

Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP). Artinya, dalam menjamin adanya partisipasi secara penuh dan efektif Masyarakat Hukum Adat dan masyarakat lokal dalam kegiatan REDD+, harus merujuk kepada instrumen hukum internasional terkait dengan perlindungan hak Masyarakat Hukum Adat dalam pengelolaan sumberdaya alam yang ada.

Entitas Masyarakat Hukum Adat semakin diakui oleh banyak negara. Setiap pemerintah diharuskan menghormati kebudayaan dan nilai-nilai yang ada di dalam Masyarakat Hukum Adat. UNDRIP merupakan instrumen internasional utama yang mengakui dan menjunjung tinggi hak-hak Masyarakat Hukum Adat. Berdasarkan deklarasi ini negara memiliki kewajiban menghormati dan memenuhi hak-hak Masyarakat Hukum Adat tersebut. Deklarasi ini juga mengakui FPIC sebagai prasyarat dalam memutuskan kegiatan yang mempengaruhi wilayah dan tanah Masyarakat Hukum Adat atau undang-undang lain yang dapat mempengaruhi pemenuhan hak-hak Masyarakat Hukum Adat.

UNDRIP memberikan perlindungan yang kuat terhadap hak Masyarakat Hukum Adat atas sumberdaya alam. Akan tetapi, sebagai *soft law* tentu saja ia merupakan instrumen yang tidak mengikat secara hukum. Meskipun demikian, deklarasi ini tetap memiliki pengaruh yang signifikan dan dapat menjadi langkah awal menuju penerapan instrumen yang mengikat di masa depan atau dapat berkembang menjadi *customary international law*. Di samping UNDRIP, Konvensi ILO 169 juga mengatur berbagai hak dan perlindungan bagi Masyarakat Hukum Adat, dengan penekanan khusus pada hak Masyarakat Hukum Adat untuk berkonsultasi dan berpartisipasi dalam membuat keputusan tentang kegiatan yang mempengaruhi mereka, termasuk kegiatan REDD+.

DAFTAR PUSTAKA

Anaya JS, 2004, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, New York.

- Arild Angelsen, (ed.), 2008, *Moving ahead with REDD: issues, options and implications*, CIFOR, Bogor.
- Bernadinus Steni, 2010, *Perubahan Iklim, REDD dan Perdebatan Hak: Dari Bali sampai Copenhagen*, Perkumpulan HuMa, Jakarta.
- Boer Mauna, 2000, *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Alumni, Bandung.
- Daniel B. Botkin, 1991, "Global Warming: What It Is, What Is Controversial About It, and What We Might do In Response to It," 9 *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*.
- D. Goldberg and T. Badua, 2008, "Do People have Standing? Indigenous Peoples, Global Warming and Human Rights", 11 *Barry L. Rev.* 59.
- David J. Kelly, 2010, "The Case for Social Safeguards in a Post-2012 Agreement on REDD", 6/1 *Law, Environment and Development Journal (LEAD)*.
- Dewan Kehutanan Nasional dan UN-REDD Programme Indonesia, 2011, *Rekomendasi Kebijakan: Instrumen Free, Prior and Informed Consent (FPIC) Bagi Masyarakat Hukum Adat dan atau Masyarakat Lokal yang akan Terkena Dampak dalam Aktivitas REDD+ di Indonesia*, Dewan Kehutanan Nasional dan UN-REDD Programme Indonesia, Jakarta, Maret.
- Cecilia Luttrell, Kate Schreckenberk and Leo Peskett, *The Implications of Carbon Financing for Pro-Poor Community Forestry*, Forestry Briefing 14, Forest Policy and Environment Programme, 2007.
- CIFOR, 2010, *REDD: Apakah itu? Pedoman CIFOR tentang hutan, perubahan iklim dan REDD*, CIFOR, Bogor.
- L Cotula and J Mayers, 2009, "Tenure in REDD - Start-point or afterthought?", *Natural Resource Issues No. 15*, International Institute for Environment and Development (IIED), UK, London.

- Leo Peskett, et.al., 2008, *Making REDD Work for the Poor*, A Poverty Environment Partnership (PEP) Report.
- Muhamad Sayuti dan Rohaida Nurdin, 2012, “*Economic Dimension of the Right to Self-Determination of the Orang Asli: Right to Land and Natural Resources*”, dalam *The 4th International Graduate Students Conference on Indonesia, Theme Indigenous Communities and “The Projects of Modernity”*, *Proceeding*, The Graduate School UGM, 30-31 Oktober.
- Moss, Nicholas and Nussbaum, Ruth, 2011, *A Review of Three REDD+ Safeguard Initiatives*, UN-REDD Programme.
- Nicholas Stern, 2006, *Review on the Economics of Climate Change*.
- Philippe Sands, 1995, *Principles on International Environmental Law, Volume I: Frameworks, Standards and Implementation*, Manchester University Press, New York.
- Rohaida Nordin, Muhammad Sayuti dan Matthew Albert Witbrodt, 2012, “*Indigenous Peoples in Asia: Indigenousness and Self-determination*”, *Makalah*, dipresentasikan dalam *The 9th Annual Asli Conference 2012*, Singapura, tanggal 31 Mei-1 Juni.
- Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+, 2012, *Strategi Nasional REDD+ Indonesia*, Jakarta, Indonesia.
- Sophie Lemaitre, 2011, “*Indigenous Peoples’ Land Rights and REDD: A Case Study*”, *Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)* 20 (2).
- Sukanda Husin, 2002, “*Hukum Internasional Tentang Perubahan Iklim Dunia*,” *Jurnal Hukum Internasional*, Unpad, Vol.I/I.
- Susan Solomon, Dahe Qin, Martin Manning, Zhenlin Chen, Melinda Marquis, Kristen Averyt, Melinda M.B. Tignor, Hendry LeRoy Miller, Jr., (eds.), IPCC, 2007: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Tom Griffiths, 2009, *Seeing “REDD”? Forests, Climate Change Mitigation and the Rights of Indigenous Peoples and Local Communities*, Updated version, Forest Peoples Programme.

Tom Griffiths, 2008, *Seeing “REDD”? Forests, climate change mitigation and the rights of indigenous peoples and local communities*, Update for Poznan (UNFCCC COP 14).

The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) 1992.

The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1997.

The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007.

The Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries 1989.