

Komentar dan Rekomendasi atas Dokumen Program/Rencana Investasi Kehutanan

Diusung oleh

HuMa, BIC, debtWatch Indonesia, ELAW Indonesia, AMAN, Solidaritas Perempuan, KPSHK, Forest Peoples Programme, IESR, Greenpeace, Walhi, AKSI, Ulu Foundation, Pusaka, Sawit Watch

21 September 2012

Kami adalah jaringan masyarakat sipil yang mempunyai perhatian pada isu keadilan penguasaan sumber daya alam di Indonesia dan kelestarian lingkungan. Berdasarkan pengalaman kami dalam bekerja dengan komunitas yang menggantungkan hidupnya pada kekayaan alam warisan leluhur, ada banyak persoalan agraria dan sumber daya alam yang dialami komunitas-komunitas tersebut. Kami juga telah melihat ada banyak masalah dalam pengurusan sumber daya alam oleh pemerintah. Perhatian dan pengalaman tersebut menjadi landasan bagi kami untuk memeriksa setiap rencana yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam di republik ini, termasuk di sektor kehutanan.

Forest Investment Programme/Plan(FIP) adalah salah satu rencana yang menurut kami potensial memberi pengaruh serius bagi komunitas di tingkat tapak maupun pengurusan kekayaan hutan oleh pemerintah di hari ini dan di masa yang akan datang. Dokumen rujukan yang kami analisa dan kami gunakan untuk selanjutnya memberikan sejumlah poin rekomendasi adalah dokumen berbahasa Indonesia yang berjudul PROGRAM INVESTASI KEHUTANAN RENCANA INVESTASI KEHUTANAN INDONESIA, versi bulan Maret 2012. Dokumen tersebut kami download dari situs Kementerian Kehutanan Republik Indonesia sebagai berikut:

(http://www.dephut.go.id/files/Draft%20FIP%20Plan%20Bahasa%20Indonesia-2012_0.pdf).

Kami telah mengirimkan surat yang memberikan catatan umum atas dokumen ini pada tanggal 16 Maret 2012. Kami mendesak agar masukan-masukan substantif berikut ini dijadikan pertimbangan dalam penyusunan ulang dokumen FIP, tidak untuk kami tetapi untuk jutaan rakyat Indonesia yang hidupnya bergantung pada hutan.

Komentar Umum

1) FIP mengacu pada landasan hukum yang bermasalah

Sebagian besar rujukan hukum dalam dokumen FIP adalah Undang Undang Kehutanan. Watak undang-undang ini membuatnya dianggap sebagai salah satu kebijakan yang paling bermasalah di Indonesia, terutama bagi komunitas yang hidup di dalam dan sekitar kawasan hutan. Salah satu masalah yang paling serius adalah tidak diakuinya hak masyarakat adat atas hutan sebagai bagian dari hutan hak (pasal 1 angka 4). Pasal ini lebih lanjut disokong oleh pasal kriminalisasi bagi masyarakat yang tinggal di kawasan hutan. Pasal 50, misalnya, menyebutkan bahwa

setiap orang dilarang menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang. Selanjutnya pasal yang sama juga melarang orang membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk menebang, memotong, atau membelah pohon di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang.

Jika melanggar larang-larangan ini, pelaku diancam pidana kumulatif berupa 3-5 tahun penjara dan denda 1-5 milyar rupiah (lihat pasal 78). Berbagai ketentuan ini tidak memperhitungkan fakta bahwa lebih dari 30.000 desa terletak di dalam atau beririsan dengan kawasan hutan secara turun temurun. Mayoritas di antaranya tidak mengenal konsep ijin dari pejabat yang berwenang. Saat ini, sebagian besar wilayah mereka dianggap sebagai kawasan hutan, sehingga secara hukum dianggap sebagai penghuni ilegal atas kawasan hutan. Karena itu, Undang-undang ini secara sadar telah menempatkan ribuan komunitas sebagai tersangka kejahatan kehutanan. Rujukan FIP terhadap Undang-undang ini tanpa ada reservasi apapun jelas mengamini watak politik kriminalisasi regim kehutanan dan mengabaikan hak jutaan rakyat Indonesia yang hidup di dalam dan sekitar kawasan hutan. Pada saat yang sama dia meneruskan skenario *Business as Usual* yang seharusnya diterobos oleh FIP sebagai penyokong REDD+ untuk mitigasi perubahan iklim.

Rekomendasi:

- FIP harus mendorong perubahan kebijakan kehutanan, termasuk secara terang-terangan mendorong perubahan UU Kehutanan agar mengakui hak masyarakat adat dan komunitas lokal secara penuh dan merevisi watak kriminalisasi di dalamnya. Dokumen ini harus merujuk TAP IX/MPR/2001 secara substantif sebagai nyawa dalam mendorong *review* atas berbagai kebijakan sumber daya alam, termasuk Undang-Undang Kehutanan.
- Menjadikan Keputusan MKNomor 45/PUU-IX/2011¹ sebagai rujukan hukum untuk menyelesaikan persoalan ketidakjelasan tata batas kawasan hutan.
- Menjadikan program FIP di tingkat tapak sebagai salah satu upayamenyelesaikan pengukuhan kawasan hutan dan mendukung kepastian tenurial baik bagi komunitas yang hidup di dalam dan sekitar kawasan hutan, maupun bagi kepastian status kawasan hutan itu sendiri.
- Harus juga merujuk pada UU Anti-money laundering dan UU perpajakan, untuk memberantas illegal logging. Hal ini penting, Karena masalah kehutanan tidak akan bisa selesai jika praktek-praktek pembalakan liar tidak diberantas dengan serius.

2) FIP tidak menjawab ketimpangan penguasaan hutan

Ketidakadilan penguasaan sumber daya hutan di Indonesia adalah persoalan akut yang dimulai sejak negara meneruskan klaim hutan negara warisan jaman kolonial. Saat ini, lebih dari 60% luas kawasan hutan beradadi bawahkontrol Kementerian Kehutanan. Sementara itu, lebih dari 60 juta jiwa yang hidup di dalam dan sekitar kawasan hutan belum memiliki status penguasaan yang aman. Solusi yang ditawarkan pemerintah melalui skema Hutan Kemasyarakatan, Hutan Desa dan skema sosial lainnya masih jauh di bawah harapan. Hingga saat ini, luas berbagaiskema tersebut masih berada di bawah 1 juta hektar sementara distribusi sumber daya hutan untuk sektor swasta mencapai lebih dari 30 juta hektar. FIP tidak berangkat dari refleksi atas fakta ketidakadilan penguasaan sumber daya hutan sehingga tidak jelas capaian kongkrit yang didorong oleh FIP dalam hal memperbesar hak komunitas melalui redistribusi penguasaan kawasan hutan.

Rekomendasi:

- FIP harus mempunyai target yang jelas mengenai berapa jumlah komunitas yang penguasaannya akan diakui oleh hukum negara di bawah program FIP. Target ini terutama diarahkan bagi komunitas yang paling sedikit menguasai sumber daya hutan.

¹Lihat http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/Risalah/risalah_sidang_Putusan%20Perkara%20No.%2045.PUU-IX.2011,%2078.PUU-VIII.2010,%20tgl.%2021%20Feb%202012.pdf

- FIP harus berkontribusi mendorong perubahan skema penyelesaian persoalan tenurial yang saat ini terhambat karena dijejali oleh kerumitan prosedur. FIP harus menjadi proyek yang mendorong pemangkasan prosedur pengakuan hak masyarakat, terutama mereka yang termarjinalkan.

3) FIP belum kuat dalam menjawab ketidakadilan gender

Dalam berbagai komunitas, perempuan adalah bagian dari kelompok rentan yang harus dilindungi secara khusus. Pada saat yang bersamaan, perempuan juga seringkali ditempatkan sebagai pemegang pengetahuan mendasar dalam hal pengelolaan lingkungan secara umum maupun pengelolaan lingkungan bagi keluarganya. Dokumen FIP yang ada pada saat ini hanya menyebut istilah “sensitif gender” yang bersandar pada pendekatan *mainstreaming*. Namun, belum ada komitmen perlakuan khusus untuk mengatasi diskriminasi atas hak perempuan, terutama dalam bentuk tindakan afirmatif yang nyata dan terukur.

Pendekatan investasi yang hanya disandarkan pada konsep “sensitif gender” dapat mengarah pada jebakan ‘BAU’ mengingatkan usaha pengarusutamaan gender sudah dicoba diterapkan sejak dua puluh tahun silam. Meskipun secara normatif hak perempuan diakui sebagai sesuatu yang setara, kebijakan dan praktik yang diterapkan di sektor kehutanan masih menegaskan eksistensi perempuan akibat konstruksi sosial-kultural bias gender yang diafirmasi oleh kebijakan formal negara. Kisah panjang mengenai ketidakadilan ini berawal dari cara pandang yang bias gender, misalnya hanya mengakui laki-laki sebagai pemilik lahan atau kepala keluarga meskipun pada kenyataannya banyak perempuan bekerja sebagai pengelola lahan dan bahkan berperan sebagai kepala keluarga. Selama fakta ini diabaikan dan tidak diakui secara formal, maka penyingkiran dan marginalisasi kaum perempuan dalam pembangunan kehutanan, baik dalam segi akses maupun pengetahuan, akan terus terjadi.

Rekomendasi:

- Pengakuan dan perlindungan kelompok marjinal, seperti perempuan, anak, kelompok lanjut usia, dan penyandang disabilitas perlu dengan spesifik disebutkan dalam dokumen rencana FIP dengan pendekatan tindakan-khusus-sementara (*affirmative action*) melalui identifikasi bentuk dan pola kerentanan kelompok marjinal tersebut.

4) FIP tidak secara detil memotret penyebab deforestasi

Ada beberapa faktor yang gagal diakui oleh FIP sebagai penyebab deforestasi. Dalam hal ini, aktor yang terlibat juga gagal direkam oleh rencana investasi kehutanan ini. Perlu diakui bahwa salah satu aktor yang menjadi pelaku di masa lalu adalah Lembaga Keuangan Internasional itu sendiri. Dalam hal ini, Lembaga Keuangan Internasional turut serta dalam mendorong terjadinya transmigrasi, okupasi kawasan, bahkan jenis investasi lain yang turut mendorong deforestasi. Selain itu, FIP juga tidak menyentuh deforestasi yang diakibatkan oleh sektor tambang dan sektor sawit. Kedua sektor ini juga turut didukung oleh Lembaga Keuangan Internasional.

Rekomendasi:

- Lembaga Keuangan Internasional dalam proyek hutang maupun kebijakannya yang mendorong deforestasi harus diidentifikasi dan diakui sebagai salah satu *drivers* atau penyebab deforestasi.
- Sektor lain yang jelas terkait seperti tambang dan perkebunan kelapa sawit yang juga berkontribusi besar dalam mendorong deforestasi juga harus diakui sebagai salah satu *drivers* atau penyebab deforestasi.

5) FIP mengabaikan fenomena bisnis perizinan di era desentralisasi

Sejak Indonesia memasuki era desentralisasi di tahun 2000, sebagian besar perizinan terkait kehutanan diberikan oleh gubernur maupun bupati. Semangat yang melandasinya adalah kepercayaan kepada daerah untuk mengelola diri sendiri, yang pada akhirnya diharapkan akan dapat menyejahterakan masyarakat di daerah tersebut. Akan tetapi, fakta yang didapat tidak mendukung semangat tersebut. Riset HuMa (2011) menunjukkan bahwa laju deforestasi justru semakin meningkat pasca-tahun 2000, terutama menjelang Pemilu Kepala Daerah (Pilkada). Selain menyebabkan kerusakan lingkungan, meningkatnya deforestasi juga menjadi salah satu pemicu konflik di sektor kehutanan. Fenomena tersebut menunjukkan keterkaitan nyata di antara deforestasi dan kepentingan ekonomi-politik di tingkat daerah.

FIP tidak bisa menutup mata terhadap dinamika di tingkat daerah ini maupun relasi pusat-daerah yang justru semakin mendorong laju deforestasi di atas. Dinamika ekonomi-politik daerah yang menjadi pendorong deforestasi memang disebutkan padabagan *fish bone*, namun tidak terefleksikan dalam rencana program investasi yang hanya bersandar pada fungsi manajemen dari KPH sementara *review* terhadap peran kewenangan perizinan Pemda yang begitu besar dalam konteks relasi pusat-daerah tidak ditinjau maupun didorong untuk berubah. Bagian ini akan dielaborasi lebih lanjut dalam komentar spesifik di bawah ini.

Rekomendasi:

- FIP perlu mengakui dinamika ekonomi-politik daerah yang mendorong deforestasi dan mencoba menjawabnya secara sistematis melalui upaya mendorong dan memberi insentif terhadap reformasi tata kelola di tingkat daerah, termasuk dalam hal kejelasan mengenai proses perizinan dan prasyaratnya serta memastikan perlindungan terhadap (potensi) munculnya korban atas salah urus perizinan.

6) FIP berpotensi mengarah pada jebakan pasar

Saat ini, belum ada konsep utuh dan komprehensif di tingkat nasional mengenai investasi di sektor kehutanan yang berbasis pasar, termasuk pasar karbon. Pasar yang didesain saat ini melayani upaya menghasilkan produk fisik hutan, termasuk kayu dan karbon dan belum mencakup upaya menjawab isu-isu sosial. Pengabaian ini menjadi salah satu pemicu konflik di sektor kehutanan yang sampai sekarang belum terselesaikan. Di sisi lain, pasar sendiri tidak secara spesifik dibentuk untuk menjawab persoalan kompleks kehutanan, termasuk reformasi kebijakan, tata kelola, tenure yang pada dasarnya sangat nyata di tingkat tapak dan harus dijawab saat ini. Upaya FIP untuk memperkenalkan pasar di tingkat lokal justru mengaburkan prioritas penyelesaian masalah-masalah mendasar kehutanan yang harusnya dijawab oleh kebijakan yang komprehensif, bukan oleh dorongan pasar.

Pasar karbon tanpa kejelasan hak akan berbahaya bagi komunitas karena aset-aset penting kehidupan mereka tidak lagi dikontrol semata-mata oleh tradisi dan keyakinan mereka sendiri tetapi juga oleh aktor-aktor pasar yang bisa bekerja melampaui lintas batas negara. Terkait dengan ini, pada paragraph 107 juga terlihat jelas bahwa akan adanya dorongan alih fungsi mata pencaharian masyarakat. Hal ini dapat dilihat sebagai akan adanya usaha transformasi radikal dalam komunitas yang belum baik. Padahal, ada banyak contoh di mana masyarakat adat/lokal memiliki model pengelolaan hutan sendiri yang perlu dipromosikan.

Rekomendasi:

- FIP harus mendorong proses lahirnya kesepakatan di tingkat nasional berkaitan dengan konsep “Investasi Sektor Kehutanan” yang melindungi secara menyeluruh hak-hak komunitas yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan, terutama dalam kaitannya dengan kemungkinan penciptaan pasar jenis baru yang melibatkan komunitas.
- FIP harus mengakui bahkan mengadopsi pengelolaan hutan yang ada di dalam komunitas, tanpa terlebih dahulu secara gegabah memperkenalkan model pengelolaan hutan yang sama sekali baru kepada komunitas, yang bisa jadi berpotensi untuk meminggirkan mereka dari asset penting kehidupan mereka.
- FIP juga harus secara jelas menyebutkan alur mekanisme untuk memastikan akuntabilitas sebuah proyek serta mekanisme komplain yang efektif dan dapat dengan mudah diakses oleh komunitas yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan hutan.

7) FIP berpotensi mengarah pada penumpukan hutang baru

Kondisi keuangan Negara selama dua dekade terakhir ini bertumpu kepada hutang luar negeri, yang mengalami peningkatan sejak krisis moneter tahun 1998. Saat ini, hutang Indonesia hampir mencapai Rp 2000 triliun, di mana beban pembayarannya akan semakin memberatkan APBN setiap tahunnya. Yang lebih parah, seringkali ditemukan bahwa dana hutang untuk berbagai proyek lebih banyak digunakan untuk membayar para konsultan asing dan kepentingan birokrasi yang tidak produktif dan justru bersifat melayani diri sendiri.

Pada dasarnya, FIP sebagai bagian dari upaya mitigasi seharusnya berangkat dari konsep tanggung jawab moral atas hutang ekologis sehingga tidak layak untuk diberikan dalam bentuk hutang. Meskipun elemen hutang dalam rencana investasi kehutanan ini ditujukan untuk sektor swasta, masih belum ada jaminan yang tegas dan dapat dipertanggungjawabkan bahwa negara tidak akan menjadi penjamin hutang iklim ini jika terjadi gagal bayar di sektor bisnis. Di sisi lain, tidak ada jaminan pula yang memastikan perlindungan terhadap komunitas yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan hutan, termasuk kelompok-kelompok rentan di dalamnya, yang ditargetkan untuk menjadi debitur. Tanpa ada jaminan perlindungan tersebut, skema hutang membahayakan karena dapat menjebak pihak yang paling lemah dan marjinal untuk kehilangan hak-hak mereka lebih jauh sementara pihak-pihak yang selama ini mendapat hak istimewa lolos dari kewajiban mereka tanpa ada kerugian berarti.

Rekomendasi:

- Perlu ada konsep yang jelas untuk menggali pendanaan yang tidak berasal dari hutang, dengan mengoptimalkan dana-dana yang telah ada. Harus ada justifikasi yang jelas dan transparan ke publik mengenai sumber dana dan alokasi pendanaan.
- Negara tidak boleh menjadi penjamin hutang swasta jika terjadi gagal bayar. Di sisi lain, harus ada jaminan perlindungan bagi komunitas yang ditargetkan menjadi penerima hutang. Hal ini akan dijelaskan lebih lanjut di komentar spesifik di bawah ini.

8) Belum ada kejelasan mengenai status masukan para pihak dalam konsultasi publik

Dokumen FIP banyak merujuk pada proses konsultasi publik. Tetapi, tidak jelas benar bagian mana dari masukan publik yang terefleksikan atau diadopsi dalam dokumen ini dan mana yang tidak. Salah satu hasil konsultasi publik yang menghilang adalah protes mengenai hutang yang sama sekali tidak dirujuk oleh dokumen final FIP. Proses mengenai keterlibatan para pemangku kepentingan memang telah dimuat secara rinci dalam Lampiran 2 para 88-105, namun tidak terlihat bagian-bagian mana dari masukan tersebut yang akan atau tidak akan diadopsi. Selain itu, terdapat pertanyaan mengenai masukan-masukan individual yang disampaikan secara lisan

maupun tulisan. Bagaimana status masukan-masukan tersebut dan mengapa tidak ada transparansi mengenai siapa saja yang memberi masukan secara individual? Pada paragraph 127, disebutkan bahwa proses konsultasi hanya melibatkan LSM, pemerintah dan pihak swasta. Bagaimana dengan masyarakat, terutama masyarakat di sekitar wilayah proyek? Artinya, FIP belum menempatkan masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama.

Rekomendasi:

- Tim FIP perlu membuat dokumen lampiran khusus yang membahas secara rinci mengenai proses, substansi masukan, dan status masukan yang disampaikan oleh berbagai pemangku kepentingan. Dalam dokumen ini, perlu diuraikan status masukan tersebut, mana yang diadopsi dan mana yang tidak dan apa alasannya.

9) Due Diligence MDBs

Pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, termasuk hutan, tidak lepas dari campur tangan MDBs, baik melalui dana bantuan maupun hutang. Namun, hingga sekarang hanya sedikit kemajuan yang terlihat dalam tata kelola kehutanan di Indonesia. Korupsi, konflik dan setumpuk masalah kehutanan tidak kunjung terurai di tengah membanjirnya dana bantuan dan hutang MDBs yang mengalir ke Pemerintah Indonesia. Hingga saat ini, MDBs nampaknya terus mendukung program-program yang tidak jelas benar ukuran kongkrit capaiannya, bahkan secara konsisten terus mendukung keserampangan meskipun institusi yang didukung sarat dengan penyimpangan kebijakan, termasuk korupsi, dan menjadi sumber konflik. MDBs tidak pernah merefleksikan atau menempatkan dirinya sebagai bagian dari persoalan dan selalu menempatkan Pemerintah Indonesia sebagai “biang” masalah.

Rekomendasi:

- MDBs yang terlibat dalam FIP perlu melakukan *due diligence* untuk memastikan dukungan mereka terhadap program FIP tidak menyalahi prinsip-prinsip esensial dalam piagam pembentukan MDBs, seperti anti-korupsi dan dukungan terhadap demokrasi, termasuk penghargaan atas hak asasi manusia.

Komentar Spesifik

1) Perbedaan kebijakan safeguards dan keterpisahannya dengan proses nasional

Dokumen FIP ini mengacu pada kebijakan safeguards yang berbeda-beda, tergantung pada masing-masing aktivitas atau “kelompok intervensi” yang dijalankan oleh masing-masing MDBs (lihat para 172: safeguards ADB untuk proyek Mendorong Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasis Masyarakat yang Lestari dan Pengembangan Kelembagaan dan para 192: safeguards IFC untuk proyek Memperkuat Usaha Sektor Kehutanan dalam Mitigasi Emisi Karbon). Kebijakan safeguards yang tidak terintegrasi dapat membingungkan dan menimbulkan persoalan koordinasi antarorganisasi/instansi, terlebih jika dalam satu lokasi proyek dijalankan dua atau tiga aktivitas MDBs yang berbeda-beda (misalnya aktivitas gabungan ADB dan Bank Dunia). Dalam kasus seperti itu, kebijakan safeguards manakah yang akan dipakai? Selain itu, perbedaan kebijakan safeguards yang digunakan juga kurang menjamin digunakannya standar tertinggi dalam perlindungan lingkungan dan hak-hak komunitas yang hidup di dalam dan di sekitar kawasan hutan. Lebih jauh lagi, tidak terlihat pula bagaimana rencana investasi ini berperan dalam mendukung proses pembentukan safeguards REDD+ nasional yang saat ini sudah hampir rampung. Tanpa adanya komitmen eksplisit untuk mendukung pembentukan sistem safeguards nasional yang juga merupakan mandat Stranas, proses FIP justru berpotensi menganggangi proses nasional dan kepemilikan Indonesia dalam rencana ini.

Rekomendasi:

- Pemerintah Indonesia saat ini sedang dalam proses membentuk sistem safeguards nasional untuk program REDD+. Proses ini sudah hampir selesai. Seluruh program atau proyek yang berkaitan dengan REDD+ harus mendukung proses yang sedang berlangsung di tingkat nasional ini, termasuk FIP. Dukungan ini harus terlihat dalam tahapan-tahapan kegiatan investasi di mana program tersebut berkontribusi terhadap proses nasional pembentukan safeguards.
- Safeguards yang digunakan dalam melaksanakan program ini adalah Safeguards dengan standar hak yang tertinggi. Apakah itu Safeguards nasional, atau safeguards milik salah satu dari ketiga MDBs dalam FIP. Dalam hal penetapan standar safeguards, FIP harus menunggu proses nasional selesai, dan penetapan standar safeguardsnya harus dilakukan melalui proses nasional.
- Di dalam program ini, harus hanya ada satu standar safeguards dan tidak boleh berbeda-beda berdasarkan standar pelaksana proyek.

2) Problematika KPH dan perizinan

Dalam para 58, disebutkan bahwa "... Pengenalan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dimaksudkan untuk memperbaiki dan mendesentralisasikan kewenangan pengelolaan hutan, meningkatkan akuntabilitas atas keluaran dari kehutanan, memperbaiki keterlibatan pemangku kepentingan lokal, dan secara potensial meningkatkan transparansi...." Dinyatakan pula bahwa FIP akan mendukung KPH seperti disebutkan dalam para 59-63. Hal ini mengandung permasalahan mendasar. KPH menurut Peraturan Menteri Kehutanan hanya mengurus manajemen sementara izin pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan masih merupakan kewenangan bupati, gubernur maupun menteri (Lihat Peraturan Menteri Kehutanan P.6/Menhut-II/2010). Kepala KPH hanya memantau dan mengkoordinir jenis-jenis peruntukan atas kawasan tetapi tidak berwenang mengatur perizinan. Memasukan KPH sebagai lokus intervensi FIP tanpa mempertimbangkan kewenangan perizinan sebagai sumber utama masalah deforestasi dan konflik justru tidak mengatasi persoalan utama kehutanan di tingkat tapak, yakni kekacauan perizinan.

Rekomendasi:

- FIP perlu mendorong desain KPH yang lebih komprehensif, antara lain termasuk mengontrol perizinan dan merekomendasikan tindakan cepat untuk mengatasi tumpang tindih perizinan di tingkat tapak
- FIP mendorong penguatan KPH sebagai unit manajemen kehutanan dan menggantikan sistem perizinan yang ada pada saat ini

3) Posisi FPIC di tengah pemenuhan hak

Berkaitan dengan analisis mengenai kesenjangan antara peraturan yang ada dan tata kelola pemerintahan, khususnya dalam isu tenurial, para 96 menyebutkan bahwa masalah tenurial terpusat pada kurangnya "...pengakuan terhadap hak yang *sah* dari masyarakat adat dan masyarakat lokal atas akses lahan dan sumber daya hutan..." (cetak miring oleh penulis). Analisis di atas menyiratkan bahwa FIP mengamini pengakuan bersyarat atas hak masyarakat adat dan lokal yang dilakukan oleh undang-undang dan berbagai peraturan *business as usual* selama ini. Istilah 'hak yang sah' (dalam dokumen bahasa Inggris disebut '*valid claims*')_meskipun mencerminkan realita kompleksitas klaim hak di lapangan_berpotensi merestriksi pemenuhan dan bahkan mengebiri hak masyarakat adat dan lokal karena tidak disertai dengan penjelasan atau ukuran yang jelas, juga karena penetapan kriteria dan ukurannya selama ini cenderung sewenang-wenang. Apa yang dimaksud dengan hak yang sah atau klaim yang valid? Yang lebih penting lagi, sah dan valid menurut pandangan siapa? Realita selama ini menunjukkan bahwa

istilah 'sah' dan 'valid' menurut Negara telah memerangkap masyarakat adat dan lokal dalam formalisme hak yang tidak lain semakin memarjinalkan mereka. Hal tersebut kemudian berulang dengan munculnya istilah "pengakuan atas hak atas tanah yang sah (*legitimate*)" dalam konteks manfaat sosial-kultural FIP dalam para 107. Kedua istilah ini dapat dikatakan telah memenjarakan hak komunitas.

Selain membatasi hak secara sewenang-wenang, berbagai istilah ini memunculkan pertanyaan mengenai posisi FPIC. Patut diapresiasi bahwa FPIC dengan C=*consent* diterima sebagai salah satu instrumen pengamanan hak untuk memastikan proses investasi kehutanan berjalan sesuai dengan prinsip hak. Namun, tanpa meletakkan FPIC dalam konteks hak substantif dan menjadikannya hanya sekadar prosedur, FPIC seperti menjadi kulit tanpa isi, bahkan gugur sebelum berkembang.

Rekomendasi:

- FPIC harus tetap dipertahankan dengan C sebagai *consent* dengan arti yang penuh
- Proses FPIC harus menjadi rujukan dalam setiap proses untuk memastikan hak. Karena itu, istilah hak yang valid dan legitimate harusnya paralel dengan proses FPIC agar konsep tersebut tidak kabur dan justru membenarkan pengambilalihan hak masyarakat dengan alasan-alasan formal.

4) Kepemilikan RI dan tanggung jawab program secara keseluruhan

Program dan rencana investasi kehutanan ini seharusnya menjadi milik Pemerintah Indonesia seperti yang tertera pada halaman depan draft dokumen. Namun, isi keseluruhan dokumen hanya mengacu pada pembagian program di antara tiga MDBs: ADB, Bank Dunia, dan IFC. Dalam perincian aktivitas juga diuraikan program-program apa yang akan dijalankan oleh masing-masing MDBs tersebut. Tidak jelas di mana letak dan peran pemerintah Indonesia, khususnya Kementerian Kehutanan dalam uraian tersebut, meskipun disebutkan secara general bahwa Kemenhut adalah "*implementing agency*."

Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai status kepemilikan program: program ini sesungguhnya milik siapa? Masalah status kepemilikan yang tidak jelas berimplikasi juga pada masalah tanggung jawab dan tanggung gugat program. Dalam situasi di mana terjadi persoalan atau penyimpangan dalam pelaksanaan proyek atau program, harus ada rujukan yang jelas siapa yang bertanggung jawab untuk menyelesaikannya dan kepada siapa rakyat atau komunitas yang terdampak dapat meminta akuntabilitas.

Rekomendasi:

- Harus ada rujukan yang jelas mengenai siapa yang bertanggung jawab terhadap program secara keseluruhan dan masing-masing kegiatan. Dokumen FIP harus mencantumkan mekanisme akuntabilitas sebagai acuan yang dapat dipakai oleh rakyat. Hal ini penting agar rakyat dapat ikut serta memonitor pelaksanaan kegiatan dan jelas pihak mana yang dapat dimintai pertanggungjawaban jika terjadi persoalan atau penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan atau program.

5) Permasalahan mengenai restorasi ekosistem

FIP mendukung Konsesi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan-Restorasi Ekosistem/ERC. Menurut para 69, salah satu hambatan penting ERC adalah biaya pendahuluan yang cukup tinggi yang harus dibayar oleh pemegang konsesi untuk ERC, selain dari biaya pelaksanaan kegiatan restorasi ekosistem. Namun, persoalan ERC yang lebih mendasar adalah *track record* calon

pemegang konsesi dan dampak sosial terhadap masyarakat setempat. Banyak pelaku deforestasi dan konversi justru beralih ke bisnis ERC. Dalam hal ini, mendukung ERC yang dijalankan oleh pelaku deforestasi sama sekali tidak merefleksikan prinsip *polluters pay* di mana perusak hutan harus bertanggung jawab atas tindakannya. Sementara itu, sulit untuk memastikan bahwa para pelaku ini benar-benar mendorong upaya restorasi dan bukan *land banking*. Di samping itu, restorasi ekosistem saat ini bergerak di kawasan hutan yang statusnya belum dikukuhkan sehingga potensial berkonflik dengan penguasaan lain.

Rekomendasi:

- FIP harus memastikan adanya kriteria integritas dan *track record* calon pemegang izin restorasi ekosistem
- Harus dibangun skema bahwa Izin Restorasi Ekosistem harus memastikan tidak berkonflik dengan dengan penguasaan lainnya, terutama hak penguasaan komunitas
- ERC harus mengadakan analisa dampak sosial berdasarkan kerangka safeguards yang tertinggi.

6) CBFM dan hutang baru

Para 47 menyebutkan bahwa "...Sektor CBFM (Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat) harus menerima bantuan teknis dari sektor perbankan lokal dalam membangun usaha dan rencana usaha. Persoalan utama CBFM bukan hanya pada kapital, melainkan pada rumitnya perizinan, kapasitas yang terbatas, akses terbatas, dan ketentuan bahwa hak tersebut hanya berlaku di kawasan hutan produksi dan hutan lindung. Persoalan seperti jauh lebih mendasar dibandingkan dengan ketersediaan kredit atau skema pendanaan lainnya. FIP tidak menawarkan skenario perubahan kebijakan CBFM, tetapi justru menawarkan hutang baru yang jauh dari upaya untuk mengatasi akar persoalan CBFM.

Rekomendasi:

- FIP harus menasar ke persoalan dasar CBFM, yakni rumitnya perizinan, rendahnya kapasitas, minimnya target dan inisiatif pemerintah daerah, dan jangkauannya yang belum mencakup komunitas yang hidup di kawasan konservasi.
- Dukungan pendanaan FIP terhadap CBFM hanya bisa diberikan apabila persoalan mendasar di atas sudah diatasi atau setidaknya berjalan paralel dengan dukungan pendanaan
- Apabila proyek gagal dan petani mengalami kerugian, harus ada mekanisme yang melindungi petani dari lilitan hutang yang justru dapat menghilangkan hak pengelolaan atau akses mereka

7) Marketisasi melalui HR dan HTR

Salah satu strategi pengurangan emisi gas rumah kaca dalam FIP adalah mendukung Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (CBFM) dengan tujuan untuk mengembangkan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dan Hutan Rakyat (HR) – para 190. HTR dan HR pada dasarnya adalah skema yang didorong pemerintah untuk melayani kepentingan industri kehutanan, terutama *pulp and paper*. Banyak di antara penyokong skema ini adalah pelaku deforestasi. Persoalan kehutanan yang terjadi selama ini tidak dapat dijawab oleh kedua skema ini. Justru banyak masalah yang terkait dengan HTR, di antaranya masalah areal pencadangan, ijin tumpang tindih atas areal yang sudah dibebani dengan hak, persoalan birokrasi, fakta bahwa HTR seringkali dikendarai oleh bisnis *pulp and paper*, serta kesiapan institusi pendukung. Di tengah berbagai masalah ini, FIP justru menitikberatkan pada HTR dan HR yang mempersiapkan komunitas untuk lebih dekat ke pasar daripada ke skema yang merupakan upaya penguatan hak masyarakat atas sumber daya alam.

Rekomendasi:

- FIP sebaiknya lebih menitikberatkan pada skema jenis lain seperti Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, dan Hutan Adat karena ketiga skema ini lebih dekat dengan pengakomodasian hak rakyat dan mendukung pengelolaan hutan yang lebih lestari.

8) Tidak jelasnya kriteria penunjukan pilot

Draft dokumen FIP menyebutkan beberapa wilayah yang “potensial untuk intervensi” kegiatan FIP (para 161), antara lain:

- Sumatra: Aceh, Jambi, Riau, Sumatra Selatan
- Kalimantan: Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan
- Jawa: Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur
- Sulawesi: Sulawesi Tengah

Lokasi-lokasi tersebut adalah lokasi yang disebutkan dalam STRANAS. Namun, tidak ada penjelasan mengapa Lebih lanjut mengenai hal tersebut, apakah alasannya adalah semata-mata karena STRANAS atau ada alasan lain.

Rekomendasi:

- Harus ada penjelasan alasan pemilihan lokasi berdasarkan analisa kongkrit target pengurangan emisi maupun aspek sosial, seperti pengakuan hak masyarakat dan penyelesaian status kawasan hutan. Kriteria yang tidak kalah penting adalah sudah dijalankannya proses persiapan dan kesiapan di provinsi tersebut sehingga jangan sampai investasi ‘lari’ di provinsi yang belum memiliki prakondisi yang memadai, termasuk dalam hal tata kelola dan pembangunan mekanisme untuk mengamankan hak masyarakat adat dan lokal (*safeguards*).
- Harus dilakukan analisa dulu sebelum pemilihan daerah intervensi, dan harus dipastikan bahwa daerah tersebut bebas konflik atau potensi konflik.

9) Kaburnya ruang lingkup definisi berbagai istilah

Di dalam dokumen ini, terdapat beberapa istilah penting yang mengalami keaburan makna, di antaranya adalah KPH yang dalam bahasa Inggrisnya ditulis sebagai “*Forest Management Unit*.” Hal ini menimbulkan kerancuan karena dalam istilah Indonesia, Unit Manajemen Hutan adalah entitas yang secara konseptual tidak selalu sama dengan KPH. Selain itu, ada pula istilah ‘lahan yang terdegradasi’ atau *degraded area* yang definisinya masih diperdebatkan di antara berbagai pihak. Juga penerjemahan “*community empowerment*” menjadi “pendayagunaan masyarakat”.

Hal sangat krusial lainnya adalah istilah dan kriteria “*forestry enterprises*” atau usaha kehutanan, seperti yang tercantum dalam para 146 dan bagian 6.2.3 yang menargetkan untuk memperkuat usaha kehutanan tersebut. Disini tidak jelas kriteria dan skala dari “*forest enterprises*” yang dimaksud. Mengingat bahwa belum jelasnya standar rujukan yang digunakan dalam dokumen perencanaan ini, juga dengan mengingat bahwa ini adalah bagian dari porsi kegiatan intervensi IFC, maka kriteria “*enterprises*” yang akan dipakai tidak boleh mengikuti kriteria IFC untuk *micro enterprises*, *small enterprises* dan *medium enterprises* yang sangat tidak sesuai dengan kondisi dan kultur usaha petani dan masyarakat kecil di desa-desa dalam hal jumlah orang, *turnover* dan kriteria aset. Hal ini berpotensi pada salah sasaran program ini.

Rekomendasi:

- FIP harus menyusun sebuah daftar istilah yang menjelaskan arti atau definisi dari istilah-istilah substantif yang digunakannya.

- Untuk kriteria “*forest enterprises*” yang dapat menerima investasi IFC, harus diperjelas, apa standar dan kriterianya sesuai dengan iklim usaha berskala kecil di Indonesia. Standar kriteria IFC yang sangat tidak cocok dengan iklim dan karakter usaha di Indonesia tidak dapat digunakan untuk menghindarkan potensi salah sasaran kredit.

Penutup

Mengingat banyaknya persoalan mendasar kehutanan yang masih harus diselesaikan dan belum terjawab oleh dokumen FIP saat ini, misalnya *forest tenure*, hak masyarakat, dan yang lainnya sebagaimana tergambar dalam poin-poin yang kami sampaikan di atas, kami memandang bahwa langkah-langkah untuk mengatasi permasalahan mendasar kehutanan Indonesia harus dijalankan terlebih dahulu sebelum menjalankan sebuah program atau proyek investasi baru. Tanpa komitmen yang utuh untuk menyelesaikan masalah mendasar kehutanan, FIP hanya akan meneruskan dan melanggengkan masalah yang sudah ada dengan bergerak dalam koridor *business as usual*.

Oleh karena itu, kami berpandangan bahwa penyelesaian berbagai permasalahan mendasar kehutanan di atas harus menjadi bagian integral dalam Rencana Investasi Kehutanan sebelum dapat diajukan dan dimintakan persetujuannya di depan Tim FIP global dan dijalankan di Indonesia.²

Contact Person

- Perkumpulan HuMa: Bernadinus Steni (bstenly@gmail.com) dan Anggalia Putri (anggaliaputri@gmail.com)
- Bank Information Center: Nadia Hadad (nadia.hadad@gmail.com/nhadad@indonesia.bicusa.org)
- debtWATCH Indonesia: Diana Gultom (dianagoeltom@gmail.com , debtwatch@yahoo.com)

² Sementara itu, WALHI berpandangan bahwa sebelum berbagai permasalahan kehutanan mendasar di atas diselesaikan, sangat tidak kredibel untuk meneruskan FIP yang masih memiliki banyak kelemahan sebagai bagian dari kebijakan kehutanan di Indonesia. Untuk itu, Walhi merekomendasikan agar Program/Rencana Investasi Kehutanan di Indonesia ditunda sampai batas waktu yang tidak ditentukan hingga seluruh permasalahan mendasar kehutanan diselesaikan.