

Rekomendasi-Rekomendasi Khusus Dari Hasil Evaluasi Rintisan FPIC di Sulawesi Tengah¹

Dibuat oleh Tim Evaluator:

Emil Ola Kleden

Haryanto R. Putro

Didik Suharjito

Evaluasi atas rintisan FPIC di Sulawesi Tengah telah selesai dilakukan. Evaluasi atas pelaksanaan rintisan FPIC di Desa Lembah Mukti dilaksanakan pada Juni 2012, sedangkan atas rintisan FPIC di Desa Pakuli dan Simoro pada Oktober 2012.

Sebagaimana telah disampaikan dalam Laporan Evaluasi Rintisan FPIC di Sulawesi Tengah, sejumlah temuan dalam Evaluasi menjadi dasar analisis tentang status rintisan FPIC tersebut. Selain itu dihasilkan pula sejumlah rekomendasi yang bersifat konseptual dan umum terkait dengan FPIC.

Bagian ini akan menyajikan sejumlah rekomendasi yang bersifat khusus, mencakup:

1. Penerapan Metodologi yang telah digambarkan dalam Panduan, baik di Lembah Mukti maupun di Pakuli & Simoro
2. Identifikasi arena-arena perbaikan Panduan FPIC (PADIATAPA)
3. Mekanisme dan kelembagaan Sulawesi Tengah yang berkaitan dengan efektifitas pelaksanaan FPIC termasuk prosedur, tahapan, time frame

1. Penerapan Metodologi

Dalam Panduan “Penerapan PADIATAPA, Proses Pembelajaran dan Uji Coba untuk Membangun Kesepakatan dengan Warga di Desa Lembah Mukti, Kecamatan Damsol, Kabupaten Donggala, Sulawesi Tengah”, metodologi penerapan FPIC dirancang sebagai berikut:

a. Alasan Pemilihan Lokasi

- Alasan terpenting dalam pemilihan lokasi yang hendak disorot adalah alasan nomor 1 dalam Panduan (halaman 24), di mana dikatakan bahwa Lembah Mukti dipilih *karena* terletak di dalam kawasan KPH.

¹ Rekomendasi ini menjadi bagian tak terpisahkan dari Laporan Evaluasi Pelaksanaan Rintisan FPIC yang telah diserahkan kepada UNREDD pada 30 Oktober 2012

Dari sini sudah jelas sikap dasar *project proponent* bahwa subjek hak atas wilayah tersebut adalah KPH dan oleh karena itu masyarakat tidak berada dalam posisi sebagai subjek hak sebagaimana diuraikan dalam Bab 4 Panduan, Alinea pertama. Walaupun ditetapkan kemudian, pemilihan lokasi di Pakuli dan Simoro juga mengulangi kesalahan prinsip yang sama, dimana subyek hak adalah Taman Nasional Lore Lindu, sementara masyarakat secara de facto mengelola kebun mereka di dalam kawasan Taman Nasional Lore Lindu (TNLL)

b. Tahapan Kegiatan

- Penyusunan Panduan
- Penyiapan Materi Komunikasi
- Merancang Tahapan Uji Coba
- Rekrutmen dan Pelatihan Calon Fasilitator
- Konsultasi dan Identifikasi Masalah di komunitas
- Pelaksanaan Uji Coba

Satu tahapan dalam FPIC yang justru dilewatkan adalah tahapan *scoping* di mana riset lapangan dan komunikasi-komunikasi personal dari fasilitator (atau secara umum dari *project proponent*) tidak tampak mengemuka. Komunikasi-komunikasi dengan masyarakat yang terjadi di dua lokasi dilaksanakan dalam bentuk sosialisasi kegiatan oleh fasilitator. Apabila komunikasi dilaksanakan lebih awal, maka akan dapat memilih media dan materi komunikasi yang lebih tepat, dan memilih fasilitator yang lebih tepat (dengan memperhatikan gender, kelas/ status sosial, pengetahuan dan keterampilan) sehingga dapat menjalankan peran secara efektif sebagai fasilitator; serta lebih dapat mengenali isu-isu pokok khususnya tentang hak-hak penguasaan atas sumberdaya hutan.

c. Mekanisme pelaksanaan

- Pertemuan-pertemuan tingkat Dusun untuk penyampaian materi komunikasi
- Pertemuan tingkat Desa untuk kesepakatan

Dalam keseluruhan metode ini para perangkat Desa tampak jelas bahwa para aparat Desa, yaitu Kepala Desa, Kepala Dusun dan seluruh perangkat desa, diperlakukan atau ditempatkan sebagai bagian dari struktur pelancar proses FPIC, sebagai alat mobilisasi masyarakat. Fasilitator lebih berperan sebagai penyuluh yang hanya menyampaikan informasi yang telah disiapkan oleh Pokja IV sehingga informasi tampak hanya berjalan satu arah, yaitu dari penyelenggara rintisan FPIC kepada masyarakat.

Rekomendasi:

1. Agar secara konseptual FPIC dapat dilaksanakan sesuai prinsip pokoknya, maka perlu diidentifikasi lokasi di mana masyarakat *secara jelas atau potensial* memiliki hak atas tenurial dan sumberdaya hutan. Kejelasan tentang hal ini perlu digali melalui suatu proses komunikasi dan riset lapangan, diikuti dengan pengakuan atas batas-batas hak yang menjadi substansi dalam implementasi FPIC.

2. Asumsi pokok dalam FPIC adalah masyarakat merupakan subjek hak. Oleh karena itu alasan pemilihan lokasi harus dilakukan *berdasarkan* asumsi pokok ini dan bukan sebaliknya².
3. Desa, dusun atau unit sosial di dalam prinsip FPIC harus ditempatkan sebagai sebuah subjek dengan siapa project proponent bernegosiasi melalui struktur representasi yang dipilih dan ditetapkan sendiri oleh masyarakat. Proses ini harus merupakan sebuah proses internal komunitas dan bukan merupakan bagian dari kegiatan *project proponent*. Dalam kasus rintisan FPIC, baik di Lembah Mukti maupun di Pakuli-Simoro, aparat desa, fasilitator, dan para juru runding justru menjadi bagian dari struktur pelaksana proyek. Kepala desa menjadi juru runding, aparat-aparat desa menjadi anggota Tim *complaint* adalah fakta yang ditemukan di lapangan. Dari sini jelas tampak bahwa proses FPIC tidak independen bagi masyarakat, justru karena sistem representasi mereka “dipekerjakan” atau diberi honor (*hired*) oleh *project proponent*. Untuk proses ke depan, mekanisme internal di komunitas seyogyanya harus didorong sebagai sebuah proses internal dengan intervensi seminim mungkin untuk menjaga independensi masyarakat dalam menggali dan mengemukakan hak-hak mereka. Dalam konteks inilah fasilitator independen memiliki peran yang sangat penting karena menjamin kesempatan bagi seluruh lapisan masyarakat yang relevan untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam mengakses informasi dan mengambil keputusan.

2. Arena-arena perbaikan Panduan

- Panduan semestinya menegaskan juga kewajiban negara untuk memajukan kesejahteraan rakyat Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945. Justru di sinilah letak relevansi dari pelaksanaan FPIC. Pasal 18 B perlu dilihat sebagai bentuk pelaksanaan dari Pembukaan UUD 1945 yang menggambarkan realitas sosial rakyat Indonesia.
- Dalam Panduan telah ditekankan tentang Kerangka Pengaman (*Safeguards*) REDD+ (Panduan, hal. 14 – 15) di mana unsur pengakuan terhadap hak masyarakat atas sumberdaya alam diakui dan dihormati, yaitu dengan cara tidak sekedar menekankan bukti-bukti formal namun juga menekankan klaim berdasarkan aspek historis. Agar Panduan lebih konsisten, dalam Bab tentang FPIC aspek pengakuan ini harus ditonjolkan dengan memberikan porsi lebih besar pada tahapan *scoping* dan mekanisme internal masyarakat yang independen melalui musyawarah.
- Panduan menyajikan informasi tentang REDD+ secara cukup memadai, namun belum cukup komprehensif menyajikan informasi tentang FPIC itu sendiri. Selain itu, Panduan FPIC tidak perlu mencantumkan informasi tentang sebuah proyek menjadi bagian dari isi Panduan. Informasi tentang sebuah proyek harus menjadi bagian tersendiri dalam proses komunikasi dengan masyarakat. Fokus panduan sebaiknya adalah memberikan pegangan bagi fasilitator agar dapat memahami substansi dengan benar dan melaksanakan prinsip FPIC dengan benar pula.
- Isi Panduan secara umum berbicara tentang REDD+, pelestarian hutan, dan program pemerintah. Panduan seharusnya juga menyajikan sebuah Bab atau sub-bab tentang

² Dalam wawancara dengan Pak Narhadi, Kepala Dinas Kehutanan Propinsi Sulawesi Tengah di Kompleks Pesantren Al Khaerat, Palu pada Juni 2011, beliau mengatakan bahwa jika mau melaksanakan FPIC dengan konsisten maka harus dimulai dengan perubahan paradigma dalam kebijakan. Dan itu berarti hak masyarakat harus dikedepankan. Lihat dokumen Rekaman FGD dan Wawancara terlampir.

konsep hak-hak masyarakat adat/lokal atas sumberdaya alam berdasarkan aspek kesejarahan atau hukum adat.

- Materi-materi komunikasi hendaknya bukan merupakan informasi dari satu pihak. Sebaiknya dirancang materi komunikasi yang mencakup umpan balik dari masyarakat tentang konsep hak-hak mereka. Hal ini dapat dilakukan dengan membuat pertanyaan-pertanyaan sederhana dan simulasi-simulasi yang relevan dengan penggalian konsep hak masyarakat berdasarkan aspek kesejarahan dan sosial budaya. Pertanyaan-pertanyaan seperti: “bagaimana ceriteranya anda mendapatkan tanah kebun anda? Sudah berapa lama *keluarga anda* berdiam di sini? Tolong anda jelaskan kapan kampung ini terbentuk?” adalah sejumlah contoh pertanyaan yang dapat digunakan secara tidak langsung untuk mengetahui aspek kesejarahan hak-hak warga di dalam sebuah komunitas. Tidak semua warga komunitas memiliki hak tenurial atau hak atas sumberdaya alam, dan tidak semua hak-hak tersebut mempunyai cakupan yang sama.
- Oleh karena itu seyogyanya pertanyaan-pertanyaan pokok sebagai pedoman bagi pelaku kegiatan *scoping* menjadi penting untuk dimasukkan dalam Panduan.
- Tentang time-frame, perlu dialokasikan waktu yang cukup bagi masyarakat untuk membangun proses internal mereka. Dalam Evaluasi ditemukan bahwa semua pihak terkait mengakui bahwa waktu yang hanya dua-tiga hari atau beberapa hari saja jelas tidak cukup untuk membangun pemahaman di masyarakat.
- Panduan perlu menegaskan kapan FPIC relevan untuk dilakukan dan kapan tidak perlu dilakukan melalui analisis atas hasil *scoping* yang telah dilakukan. Pada prinsipnya, FPIC relevan dilakukan bila hasil *scoping* menunjukkan kejelasan masyarakat sebagai subyek hak dengan alas hak yang diakui, dan dengan jenis hak yang juga dapat diklarifikasi dengan baik.

3. Rekomendasi Untuk Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah

- Struktur pelaksana FPIC: Jika pelaksana proyek-proyek REDD+ adalah negara, yang dalam hal ini adalah Kementerian Kehutanan, maka persoalan pertama yang perlu dipikirkan dengan sungguh-sungguh adalah bagaimana menjembatani *gap* antara amanat peraturan perundangan, khususnya UU 41/1999, dan seluruh peraturan perundangan dan kebijakan terkait, dan tanggung-jawab negara dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan kesepakatan internasional tentang REDD+, dalam hal ini misalnya tentang *safeguards* dan FPIC. Sebagaimana telah disampaikan dalam Rekomendasi umum di dalam Laporan, dan dengan mengingat persoalan yang disampaikan oleh Kadishut Sulteng, maka salah satu pilihan jalan keluar untuk menjembatani *gap* ini adalah dengan mendorong apa yang pernah disampaikan oleh Menteri Kehutanan tentang perlunya memperjelas wilayah-wilayah desa-desa³ di dalam kawasan hutan. Salah satu cara adalah dengan memberikan keleluasaan sebuah

³ Di sini desa harus dipahami dalam konteks Pasal 18 B Amandemen ke-2 UUD 1945, yaitu desa atau yang disebut dengan nama lain. Hal tersebut disampaikan secara lisan oleh Menteri Kehutanan dalam sebuah acara diskusi dengan sejumlah NGO pengusung gagasan yang tertuang dalam dokumen ‘Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial’, yang berlangsung di Manggala Wana Bhakti, pada awal tahun ini. Pernyataan itu menanggapi isi dokumen yang diusulkan NGO, sebagai tindak lanjut dari Konferensi Lombok 2010.

komunitas desa (atau yang disebut dengan nama lain) untuk mengkonfirmasi dan mengklarifikasi klaim-klaim tenurial mereka melalui pemetaan partisipatif yang diikuti dengan pengakuan pada tingkat legal atau unit manajemen. Hal ini akan menjadi fondasi pelaksanaan FPIC yang menghendaki kejelasan subyek hak dan jenis hak masyarakat sebelum proses FPIC dilaksanakan.

Selain itu, struktur pelaksana proyek harus mempertimbangkan independensi dan unsur *free* dalam melaksanakan FPIC. Rekrutmen aparat desa, apalagi jika berembel-embel honorarium, akan sangat mengintervensi independensi dan aspek *free*. Karena bagaimana pun juga, penerima honorarium akan cenderung lebih mementingkan tanggungjawabnya kepada pemberi honorarium. Selain itu aparat Desa pada dasarnya adalah unsur pemerintahan yang dalam kasus implementasi FPIC di Sulteng merupakan bagian dari project proponent yang juga unsur pemerintah, sehingga cenderung menimbulkan conflict of interests. Sebagai sebuah proses negosiasi, kejelasan struktur yang merepresentasikan pihak project proponent, pihak yang menjadi subyek hak, termasuk kejelasan atas jenis haknya, serta pihak fasilitator yang independen terhadap keduanya merupakan prasyarat penting dalam proses FPIC. Struktur yang menekankan aspek multistakeholder dalam representasi para pihak di dalam struktur bisa dibenarkan. Namun hal ini perlu diimbangi dengan kecermatan dalam menilai kapasitas dari para perwakilan pihak-pihak tersebut dalam memahami isu besar, yaitu hak-hak masyarakat, tujuan negara, dan persoalan perubahan iklim dan juga aspek teknis yaitu proyek-proyek REDD+ dan kaitan antara keduanya. Koordinasi dalam struktur adalah persoalan yang sangat krusial. Karena mengakomodir representasi dari para pihak, maka persoalan persepsi dan orientasi nilai dari setiap perwakilan para pihak sangat boleh jadi berbeda-beda. Penyamaan persepsi menghendaki adanya dialog konstruktif untuk berbagi pandangan, beradu argumentasi, dan pada akhirnya sikap *legowo* atau berlapang dada untuk menerima kebenaran argumen pihak lain.

- Tahapan perencanaan program seyogyanya adalah tahapan yang harus dilakukan jauh-jauh hari sebelum sebuah keputusan untuk melaksanakan FPIC dilaksanakan. Perencanaan itu sendiri haruslah menjadi bagian dari informasi dan komunikasi dengan masyarakat. Pola-pola keputusan dibuat dulu baru dikonsultasikan kemudian nampaknya akan membuat proses FPIC menjadi tidak *eligible*.
- Sebagai pihak yang paling dekat dengan masyarakat di wilayahnya, Pemda Sulteng perlu melakukan koordinasi sedini mungkin antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten yang menjadi lokasi proyek untuk mempersiapkan hal-hal seperti kapasitas pelaksana proyek dalam memahami dan melaksanakan prinsip FPIC, memahami relevansi isu perubahan iklim, REDD+, dan tanggungjawab negara kepada rakyat yang merupakan amanat Konstitusi.
- Aspek prosedur dalam FPIC hendaknya jangan dibenturkan dengan persoalan hirarkhi tanggungjawab dalam birokrasi. Dalam FGD terungkap pernyataan “kami ini hanya petugas yang berkewajiban menjaga amanat undang-undang dan perintah dari atas”. Hal ini menjadi persoalan di dalam pelaksanaan FPIC jika pada tataran birokrasi tingkat atas tidak terdapat cukup komitmen untuk mendorong FPIC sebagai bagian

dari pengakuan, penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak rakyat sebagaimana diamanatkan oleh UU HAM.

Demikian sejumlah rekomendasi spesifik yang dapat disampaikan sebagai bagian tanggungjawab Evaluator Rintisan FPIC di Sulawesi Tengah.