

Carbon Brief

Perangkat Hukum Proyek Karbon Hutan di Indonesia

- Pendahuluan
- Perspektif internasional
- Perangkat hukum nasional
- Kesepakatan kontrak jual-beli
- Antisipasi terhadap hambatan
- Agenda dan program nasional

Pendahuluan

Konvensi Kerangka PBB tentang Perubahan Iklim dan Protokol Kyoto adalah perjanjian internasional yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh para anggotanya dengan tanggung jawab yang berbeda. Artikel 12 Protokol Kyoto yang dikenal dengan Mekanisme Pembangunan Bersih, MPB (*Clean Development Mechanism*, CDM) adalah salah satu dari sedikit pasal dalam perjanjian tersebut yang memungkinkan negara maju dan negara berkembang bekerjasama untuk mencapai target penurunan emisi dan melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, secara nasional pemerintah perlu mempersiapkan perangkat hukum yang mendukung pelaksanaan kegiatan proyek. Beserta perangkat hukum lainnya yang telah diberlakukan, perangkat baru dan yang akan direvisi harus memastikan bahwa agenda pembangunan nasional tetap terjaga.

Dokumen ini disusun dalam kaitannya dengan Proyek Bantuan Teknis dari Bank Pembangunan Asia kepada Pemerintah Indonesia dalam Proyek Penyerapan Karbon melalui Mekanisme Pembangunan Bersih (Kode proyek: *TA 4137-INO*). Dalam uraian berikut ini perangkat hukum pada tingkat internasional dan nasional dibahas dalam kaitannya dengan pelaksanaan kegiatan proyek MPB di sektor kehutanan.

Perspektif internasional

Sebagai penandatanganan Konvensi Perubahan Iklim dan Protokol Kyoto, Indonesia dapat berpartisipasi melalui berbagai kegiatan yang terkait dengan penurunan emisi dan peningkatan penyerapannya. Proyek-proyek investasi baru dapat dirancang untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam sektor kehutanan, aforestasi dan reforestasi memiliki kesempatan untuk dikembangkan menjadi kegiatan proyek MPB (A/R MPB) yang menyerap karbon atmosfer dan diikat sebagai biomassa. Tatacara dan prosedur pelaksanaannya telah diatur melalui keputusan Konferensi Para Pihak untuk Konvensi Perubahan Iklim. Tatacara dan prosedur tersebut bahkan disiapkan tidak hanya untuk proyek-proyek berskala besar, tetapi juga untuk yang berskala kecil (lihat Gambar 1).

Proyek berskala besar dapat melibatkan perusahaan besar atau pemerintah, sedang masyarakat dengan pemilikan lahan yang relatif kecil dapat berpartisipasi melalui proyek berskala kecil. Tatacara dan prosedur pelaksanaan proyek berskala kecil dengan kemampuan penyerapan maksimum 8000 ton CO₂ per tahun juga memungkinkan "pemecahan" aset dari kumpulan beberapa satuan lahan kecil. Proyek berskala kecil juga menikmati penjaminan proses yang cepat dan relatif murah.



Gambar 1. Kerangka hukum internasional yang mendukung pelaksanaan proyek A/R MPB di negara berkembang.

Perangkat hukum nasional

Dalam sistem hukum nasional terdapat beberapa tingkatan dimulai dari Undang-Undang Dasar (UUD), Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri (Kepmen), Peraturan Menteri (Permen), dan Peraturan Daerah (Perda).

Proses peninjauan dan pengesahan amandemen UUD harus melalui persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sedangkan untuk pembahasan dan pengesahan UU dan PP dilakukan pada persidangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam banyak hal UU dan PP memerlukan perangkat hukum yang lebih teknis dan sering bersifat sektoral. Untuk itu Menteri dapat membuat Keputusan atau Peraturan (Kepmen atau Permen). Namun demikian UU dan PP yang relevan meskipun bersifat lintas sektoral tetap dirujuk dalam Kepmen dan Permen.

Berikut ini adalah sekumpulan perangkat hukum nasional yang relevan dengan pelaksanaan kegiatan proyek A/R MPB:

UU No. 1/1967 - Penanaman Modal Asing. Secara umum Undang-Undang ini mendukung penanaman modal asing yang mendorong bisnis lokal sekaligus melindungi bisnis lokal dari dampak negatif penanaman modal asing. Kegiatan proyek A/R MPB dapat dikategorikan ke dalam penanaman modal asing sehingga secara berkala perlu mencermati bentuk-bentuk investasi yang termasuk ke dalam daftar negatif dan positif investasi baru.

UU No. 41/1999 - Kehutanan. Merupakan landasan hukum nasional yang mengatur pengelolaan dan perencanaan hutan, serta penelitian, pengembangan dan penyuluhan kehutanan. Undang-Undang ini juga mendefinisikan status dan fungsi hutan. Berdasarkan fungsinya kegiatan kehutanan dapat dilakukan pada kawasan hutan produksi, hutan lindung dan hutan konservasi. Namun demikian status hutan konversi tidak diatur dalam UU Kehutanan. Selanjutnya UU ini mengatur masalah sengketa dan penyelesaiannya serta menentukan sanksi atas pelanggaran yang terjadi.

UU No. 17/2004 - Ratifikasi Protokol Kyoto. Undang-Undang ini disahkan oleh DPR pada tanggal 24 Juni 2004 dan berlaku sejak Oktober 2004. Sementara itu instrumen ratifikasinya telah disampaikan dan diumumkan oleh Sekretariat PBB pada tanggal 3 Desember 2004. Dengan demikian Indonesia dapat berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan kegiatan MPB ketika Protokol Kyoto berlaku efektif terhitung mulai 16 Februari 2005.

PP No. 34/2002 - Alokasi lahan hutan, rencana pengelolaan hutan dan penggunaan lahan hutan. PP ini secara teknis mengatur pemanfaatan jasa lingkungan yang diberikan oleh ekosistem hutan, termasuk penyerapan karbon di kawasan hutan lindung dan produksi. PP ini juga mengatur pemberian ijin perusahaan jasa lingkungan yang dibatasi pada kawasan seluas 1000 ha untuk jangka waktu maksimum selama 10 tahun.

Permen No.1/2004 - Social Forestry. Peraturan ini menegaskan bahwa masyarakat dapat memanfaatkan kawasan hutan negara meskipun status dan fungsi hutannya akan tetap dan tidak



berubah. Karena itu konsep penyelenggaraan *social forestry* tidak sama dengan konsep pengelolaan hutan berbasis masyarakat (PHBM) dimana status kepemilikan lahan oleh masyarakat menjadi insentif utama.

Permen No.14/2004 - Tatacara Aforestasi dan Reforestasi dalam Kerangka Mekanisme Pembangunan Bersih. Peraturan ini secara khusus dirancang untuk menindaklanjuti ratifikasi Protokol Kyoto, khususnya dalam rangka pelaksanaan kegiatan proyek A/R MPB di sektor kehutanan. Di dalamnya terdapat tiga buah Lampiran tentang Pedoman Validasi Lahan oleh Bupati/Walikota/Camat, Pedoman Penyusunan Usulan Proyek, dan Pedoman Penyusunan Dokumen Rancangan Proyek, DRP (*Project Design Document, PDD*). Peraturan ini juga menegaskan pentingnya seorang pengembang proyek untuk memiliki ijin yang terkait dengan PP No.34/2002. Secara teknis definisi aforestasi dan reforestasi juga ditetapkan sesuai dengan definisi yang diterima secara internasional. Sedangkan hutan didefinisikan sebagai ; *“lahan yang memiliki luas minimum 0,25 ha, ditumbuhi oleh pepohonan dengan penutupan tajuk minimum 30 persen, dan pada pertumbuhan maksimum dapat mencapai ketinggian 5 meter”*.

Kepmen No.- /MenLH - Komisi Nasional Mekanisme Pembangunan Bersih. Sebagai salah satu syarat untuk berperan serta dalam proyek MPB, Para Pihak harus memiliki otoritas nasional yang ditunjuk untuk mengawasi jalannya kegiatan pada tingkat nasional. KomNas MPB yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri ini nantinya akan beranggotakan aparat dari berbagai sektor dan didukung oleh Tim Teknis dan Panel Ahli. Tugas utamanya adalah untuk memeriksa kelengkapan dan kebenaran DRP yang diserahkan oleh pengembang proyek untuk selanjutnya mengesahkannya jika telah memenuhi persyaratan. Efektivitas kerja KomNas MPB sangat ditentukan oleh ketepatan waktu pemrosesan dokumen.

Perda. Sejak diundangkannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU. No. 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah Daerah telah terbit berbagai Peraturan Daerah (Perda) yang pada umumnya terkait dengan perijinan kegiatan ekonomi di daerah. Kegiatan proyek A/R MPB di sektor kehutanan juga perlu memperhatikan peraturan-peraturan ini karena menyangkut ijin investasi yang akan dilakukan di daerah-daerah.

Kesepakatan kontrak jual-beli

Kesepakatan jual-beli kredit karbon antara negara maju dan negara berkembang dapat dilakukan antara pemerintah dengan pemerintah (*G to G*), pemerintah dengan swasta (*G to P*) atau swasta dengan swasta (*P to P*). Kesepakatan tersebut dapat dilakukan melalui dua pendekatan.

Pertama, Pihak negara maju (swasta atau pemerintah) sepakat dengan Pihak negara berkembang (swasta atau pemerintah) untuk membeli sejumlah karbon yang dihasilkan dari proyek-proyek yang dilaksanakan oleh Pihak negara berkembang dimana keterlibatan Pihak negara maju dalam proses persiapan dan pelaksanaan proyek sangat sedikit. Jadi dalam hal ini pihak negara maju hanya memberikan jaminan pasar bagi kredit karbon yang akan dihasilkan oleh Pihak negara berkembang.

Kedua, Pihak negara maju sepakat untuk membeli kredit karbon dari Pihak negara berkembang, tetapi Pihak negara maju terlibat aktif dalam proses persiapan seperti penyusunan kriteria untuk pemilihan proyek, penentuan harga, ukuran proyek dan lain sebagainya, sampai pada tahap pelaksanaan dan pengeluaran sertifikat kredit pengurangan emisi (CER). Kedua pendekatan akan memiliki perangkat legalitas yang berbeda.



Antisipasi terhadap hambatan

DRP yang disusun pengembang proyek akan ditinjau oleh KomNas MPB untuk memastikan bahwa DRP tetap sejalan dengan tujuan pembangunan berkelanjutan. Salah satu langkah yang akan diambil adalah peninjauan aspek legalitasnya. Untuk mengantisipasi kemungkinan dijumpainya hambatan yang terkait dengan perangkat hukum nasional, langkah-langkah berikut ini perlu diambil oleh pihak-pihak yang terkait:

Penyesuaian. DRP yang tidak sesuai dengan perangkat hukum nasional perlu direvisi dan disesuaikan. Misalnya jika areal yang diusulkan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penambahan atau pengurangan areal yang telah divalidasi aparat setempat perlu disampaikan. Pernyataan mengenai “pemecahan” (*debundling*) dan perolehan karbon akibat pelaksanaan proyek juga perlu dikemukakan di dalam dokumen.

Penyelarasan. Dalam situasi dimana perangkat hukum “bertolak belakang” maka upaya penyelarasan perlu dilakukan melalui prosedur yang kurang lazim. Misalnya dengan menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB), Instruksi Menteri dsb. Untuk itu biasanya kompensasi atas kompromi semacam ini harus ditentukan. Misalnya keuntungan tambahan dalam kaitannya dengan kesejahteraan masyarakat.

Perubahan. Langkah terakhir yang mungkin sulit untuk diambil adalah melakukan perubahan atau amandemen terhadap perangkat hukum yang sudah tidak sesuai lagi. Misalnya dalam hal penyertaan tanaman hasil rekayasa genetika yang belum diatur dalam peraturan nasional tetapi sudah tidak dimungkinkan dalam kegiatan proyek A/R MPB.

Agenda dan program nasional

Program Kehutanan Nasional (*National Forestry Program*, NFP) adalah bentuk kebijakan nasional yang dimiliki banyak negara. Melalui program semacam ini kegiatan proyek A/R MPB dapat memberikan sumbangan dan melakukan sinergi. Perlu dicatat bahwa NFP juga didukung oleh inisiatif global melalui *United Nations Forum on Forest* (UNFF), *FAO*, and *Collaborative Partnership on Forests* (CPF).

Saat ini juga sedang berlangsung Gerakan Rehabilitasi Lahan Nasional (GERHAN) yang didanai oleh APBN dari Dana Reboisasi yang diatur dalam PP No. 35/2002. Hal ini perlu diketahui dalam rangka penyusunan DRP yang akan menyertakan dana publik. Besar kemungkinan pelaksanaannya akan dikaitkan dengan pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) yang memperoleh prioritas penanganan sesuai dengan Kepmen No.284/Kpts-II/1999.

Dokumen ini disusun dalam kaitannya dengan Proyek Bantuan Teknis dari Bank Pembangunan Asia kepada Pemerintah Indonesia dalam “Proyek Penyerapan Karbon melalui Mekanisme Pembangunan Bersih” (Kode: TA 4137-INO).



CIFOR

Center for International Forestry Research

Jalan CIFOR, Situ Gede, Bogor Barat 16680, Indonesia

Tel: +62 251 622622 Fax: +62 251 622100 E-mail: cifor@cgiar.org www.cifor.cgiar.org

Foto oleh D. Murdiyarto (hal. 1) dan M. van Noordwijk (hal. 3)

