

HAK ATAS KARBON, SIAPA YANG PUNYA ?

(Konstruksi Definisi Hukum Hak Atas Karbon
Dalam Pengelolaan Hutan Oleh Komunitas)



HuMa

Jalan Jati Agung No. 8 Jatipadang, Jakarta,
Kode Pos 12540, Indonesia
www.huma.or.id

Editor: Bernadinus Steni
Perkumpulan HuMa dan Pusat Kajian Hukum Adat
"Djojodiguno" FH UGM
2015

**Hak Atas Karbon Siapa Yang Punya?
Kontruksi Definisi Hukum Hak Atas Karbon dalam
Pengelolaan Hutan oleh Komunitas
@Copyright Perkumpulan HuMa 2015**

Editor dan Pengarah

Bernadinus Steni

Penulis Berdasarkan Diskusi di FH UGM

Bernadinus Steni

Nurhasan Ismail

Kurniawarman

Taufiq El Rahman

Sulastriyono

Wahyu Yu Santoso

Linda Yanti Sulistiawati

Penyelaras Akhir

Erwin Dwi Kristianto

Agung Wibowo

Desain dan Tata Letak

SKALA

Cetakan Pertama, Desember 2015

ISBN 978-602-8829-59-5

Penerbit

**Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum
Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)**

Jl. Jati Agung No. 8, Jati Padang - Pasar Minggu

Jakarta 12540 - Indonesia

Telp. +62 (21) 788 45871, 780 6959

Fax. +61 (21) 780 6959

Email. huma@huma.or.id - huma@cbn.net.id

Website. <http://www.huma.or.id>

HAK ATAS KARBON, SIAPA YANG PUNYA ?

(Konstruksi Definisi Hukum Hak Atas Karbon Dalam Pengelolaan Hutan Oleh Komunitas)

Terbitan ini merupakan buah pikir dari diskusi mengenai “Konsep Hak Masyarakat Atas Karbon” di Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada pada 11 November 2015. Tulisan pada buku ini merupakan cerminan para akademisi yang menjadi penulis dan juga merupakan bagian dari peserta diskusi tersebut.

Editor: Bernadinus Steni
Perkumpulan HuMa dan Pusat Kajian Hukum Adat “Djojodiguno” FH UGM
2015

DAFTAR ISI

Daftar Isi	
Pendahuluan	1
Bagian I	
Pertanyaan Hukum Untuk Hak Atas Karbon	9
Bagian II	
Konsep Hak Atas Karbon dalam Bidang Hukum Agraria dan Kehutanan ...	21
Kepastian Tenurial dan Hak Atas Karbon	24
Bagian III	
Konsep Hak Atas Karbon Dalam Bidang Hukum Perdata	29
Konsep Hak Kebendaan dan Potensi Hak Atas Karbon	
Sebagai Hak Kebendaan	29
Hak Kebendaan dalam Hukum Adat dan Posisi Masyarakat Hukum Adat	
dalam Pengaturan Hak-Hak Atas Karbon	31
Bagian IV	
Konsep Hak Atas Karbon dalam Hukum Lingkungan	39
Ada Apa dengan Hak Masyarakat Atas Karbon?	39
Jalan Menuju REDD+ Indonesia	48
Bagian V	
Implikasinya Konsep Hak Atas Karbon Bagi Komunitas	53



PENDAHULUAN

Konsep hak atas karbon bisa ditelusuri ke berbagai diskursus hak. Salah satunya adalah warisan dari perdebatan lama dalam hak asasi manusia, yakni antara hak untuk membangun dan hak atas lingkungan hidup yang sehat. Hak untuk membangun memberikan akumulasi kesejahteraan melalui berbagai tindakan rekayasa lingkungan. Sementara, hak atas lingkungan yang sehat mengendalikan hak untuk membangun agar upaya rekayasa lingkungan tidak menggugurkan kesempatan hak-hak asasi lainnya untuk dinikmati dalam kualitas yang memadai. Ilmu pengetahuan dan teknologi juga berperan. Baik hak untuk membangun dan hak atas lingkungan hidup yang sehat berkembang sejalan dengan kehadiran ilmu pengetahuan dan teknologi modern.

Pada masa kini, perubahan iklim merupakan ruangan diskusi baru dari diskusi ekonomi dan politik atas hak dari era sebelumnya dengan mengelompokkan kembali berbagai hak-hak ini terutama dalam hal menemukan keseimbangan yang wajar antara berbagai jenis hak, sehingga yang satu tidak begitu dominan sampai melahap hak yang lainnya. Bagian pendahuluan ini mengambil kembali beberapa titik perdebatan ini dan menjahitnya kembali dalam satu rangkaian dengan pemikiran para pakar hukum disini yang bertanya bagaimana seharusnya mendudukan konsep hak atas karbon yang dibahas dalam rezim lingkungan (perubahan iklim). Konsep hak atas suatu properti seharusnya bukan merupakan domain isu lingkungan, namun dalam dunia yang berpilin di bawah kompleksitas isu perubahan iklim, mau tidak mau isu ini pun dibahas. Apa yang diuraikan berikut ini merupakan produk dari suatu perdebatan panjang dalam isu lingkungan hidup. Tingkat detail dari konsep properti tentu saja tidak dibahas di pendahuluan ini. Bagian itu akan diutarakan lebih lanjut dalam halaman demi halaman pemikiran para pakar dari bunga rampai buku ini.

Hak untuk membangun

Pada 1986, Majelis Umum PBB mengadopsi resolusi 41/128 dalam bentuk sebuah deklarasi yang dikenal dengan Deklarasi PBB tentang hak untuk membangun (Declaration on the Right to Development). Menurut Deklarasi ini, hak atas pembangunan adalah sebuah hak asasi manusia yang melalui hal itu setiap pribadi manusia dan semua orang berhak untuk berpartisipasi, berkontribusi, dan menikmati pembangunan ekonomi, sosial, budaya dan politik untuk mewujudkan secara penuh semua hak asasi manusia dan kebebasan dasar.

Penegasan atas hak untuk membangun kembali diulang oleh Komisi HAM PBB pada 2008 melalui resolusi 7/23. Namun kali ini disebutkan secara berimbang antara hak untuk membangun dan pembangunan berkelanjutan. Antara membangun dan mengontrol pembangunan merupakan perdebatan lama yang mempunyai implikasi berbeda.

Pada satu titik, hak untuk membangun merupakan upaya seksama untuk mendayagunakan sumber daya yang tersedia demi pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti pangan, perumahan, pendidikan, kesehatan. Pemenuhan akan kebutuhan-kebutuhan tersebut mengangkat martabat dan derajat manusia yang merupakan tujuan utama dari pembentukan prinsip-prinsip dan norma-norma HAM. Namun pada titik lainnya, hak untuk membangun juga perlu dikendalikan karena dari sanalah berasal kontribusi manusia dalam melepaskan emisi Gas Rumah Kaca (GRK) yang menimbulkan kerusakan lingkungan dan perubahan iklim. Disini yang dibutuhkan adalah keadilan yang menjadi ukuran untuk menjawab pertanyaan, siapa yang paling berhak untuk tetap membangun. Dan bagaimana menentukan ambang batas dari hak membangun agar tetap melindungi hak bersama umat manusia atas lingkungan hidup yang sehat.

Untuk mencegah dampak yang lebih buruk dari perubahan iklim maka sejak pembentukan konvensi perubahan iklim pada 1992 perjanjian perubahan iklim telah menetapkan ukuran agar hak untuk membangun dikendalikan mengikuti sejumlah perhitungan ilmiah yang disebut dengan emisi atau lebih khusus lagi karbon. Kesepakatan untuk dibikin pada 1997 dalam Pertemuan para pihak anggota konvensi perubahan iklim (Conference of Parties – COP) yang ke-3 yang melahirkan Protokol Kyoto. Protokol ini menetapkan pengurangan emisi negara maju rata-rata 5 % dari tahun rujukan 1990. Namun kumpulan para ahli iklim yang tergabung dalam IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) menilai pengurangan tersebut tidaklah cukup karena perubahan iklim



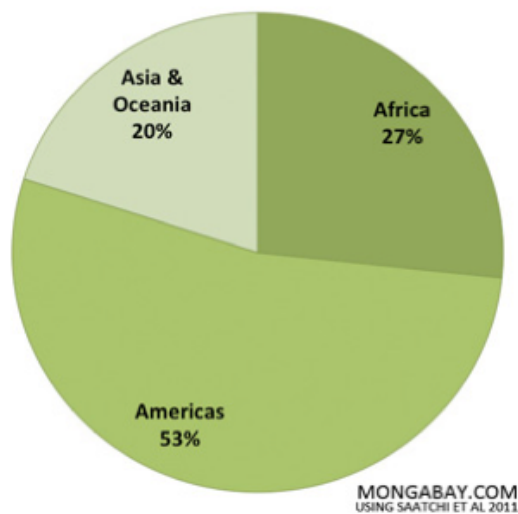
ternyata semakin memburuk. Karena itu, sejak 2007 negara-negara pihak telah bergulat dalam negosiasi panjang untuk menentukan target jangka panjang dan lebih ambisius mengatasi perubahan iklim.

Momentum pertama untuk mendapatkan kesepakatan global adalah pada COP 15 tahun 2009 di Kopenhagen, Denmark. Pertemuan tersebut gagal mencapai konsensus bersama. COP 21 di Paris 2015 akhirnya mencapai sebuah kesepakatan baru. Keputusan dan perjanjian Paris telah menetapkan tujuan bersama jangka panjang masyarakat Internasional yakni menjaga agar suhu bumi tetap berada di bawah 2°C dengan cara mencegah peningkatan emisi pada 2030 tidak boleh lebih dari 40 gigatone GRK dari level pra-industri. Sebelum pelaksanaan COP 21 Paris, masing-masing negara pihak telah menetapkan rencana domestiknya sendiri yang disebut dengan intended nationally determined contributions (INDCs) untuk memastikan agar target bersama di tingkat global bisa diwujudkan melalui upaya di tingkat nasional. Bagi negara berkembang target ini bersifat sukarela dan pencapaiannya harus didukung oleh berbagai bentuk sokongan negara maju, baik dana, teknologi maupun pengembangan kapasitas. Namun perhitungan ilmiah menunjukkan bahwa akumulasi dari semua INDCs justru mencapai angka 55 gigatone sehingga belum mampu mencapai target pengurangan emisi global dan mempertahankan suhu bumi tetap di bawah 2°C. Untuk itu maka pada 2018, para pihak akan menaksir kembali upaya domestik masing-masing apakah bisa mencapai tujuan jangka panjang tersebut. Pada 2023 berbagai upaya bersama akan dinilai dan dibandingkan dengan upaya domestik apakah mampu mencapai target bersama jangka panjang Keputusan dan Perjanjian Paris.

Kesepakatan global di atas terkait dengan hak untuk tetap membangun, terutama bagi negara-negara yang masih belum menikmati pertumbuhan ekonomi memadai. Hak untuk membangun tentu saja berkaitan dengan agregasi emisi yang dikeluarkan. Pertanyaannya adalah berapa banyak jatah karbon yang masih tersisa untuk menjamin target di atas bisa terpenuhi. Dan siapa seharusnya yang dapat menggunakan atau harus mendapat manfaat dari jatah tersebut?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas banyak skema mitigasi jangka panjang mengatasi perubahan iklim telah dirancang. Salah satunya adalah REDD-plus. Skema ini berkonsentrasi pada penyelamatan hutan tropis dunia yang saat ini mencakup 13 % daratan bumi atau sekitar dua milyar hektar atau 7.7 juta meter persegi. Sebagian besarnya merupakan hutan hujan tropis. Komposisi hutan terbesar berada di lembah Amazon Amerika Selatan. Hampir 2/3 dari hutan Amazon terdapat di Brazil atau 1/3 dari sisa hutan hujan tropis dunia. Sementara 20 % lainnya terbentang di kepulauan Indonesia dan lembah Kongo Afrika.

Tropical Forest Cover by Region, 2011



Indonesia dalam skema REDD-plus memainkan peranan penting karena hutan tropis Indonesia terjalin dengan beragam ekosistem termasuk gambut. Karena itu, faktor emisi Indonesia sangat majemuk dibandingkan dengan ekosistem hutan tropis lainnya. Berdasarkan laporan FREL Indonesia ke UNFCCC (2015), luas hutan primer Indonesia yang masih tersisa tercatat 90.9 juta hektar yang terdiri dari hutan primer yang masih utuh maupun yang sudah terdegradasi. Luas daratan yang masih tertutup pohon mencapai 78.1 juta hektar. Laju deforestasi tahunan dari tahun rujukan 1990-2012 adalah sebesar 918,678 ha. Sementara laju degradasi mencapai 507,486. Tanpa suatu upaya pengendalian apapun maka dengan laju deforestasi seperti ini pada 2057 separuh dari hutan primer Indonesia akan lenyap. Hal ini tentu berakibat sangat buruk terhadap ekosistem alamiah termasuk punahnya keanekaragaman hayati, terganggunya tata air dan menipisnya cadangan plasma nutfah yang berguna bagi kehidupan manusia seperti obat-obatan, pangan, dan seterusnya.

Skema REDD-plus mengusung kerja sama berbagai pihak. Aktor utamanya adalah Pemerintah dan pemegang izin kehutanan. Sayangnya, konsep hutan komunitas atau hutan adat jarang diangkat sebagai salah satu solusi mitigasi perubahan iklim. Hutan adat disadari bermanfaat tapi jarang digarap serius dalam perundingan iklim. Kekurangan yang sama juga terjadi dalam kebijakan nasional Indonesia. Masih banyak prasangka terhadap pengelolaan hutan oleh komunitas, antara lain menganggap komunitas belum sanggup menjamin kelestarian hutan karena kapasitas yang lemah dan mudah diperalat oleh elit lokal. Karena itu, negara harus tetap menjadi penentu utama dalam mengelola dan memanfaatkan hutan. Prasangka dan anggapan-anggapan tersebut acapkali menyamakan persoalan lingkungan yang terjadi pada satu atau beberapa hutan komunitas dengan hutan-hutan komunitas lainnya yang secara historis membuktikan dirinya lestari.

Selain itu, komunitas lokal, masyarakat adat, petani, nelayan tradisional merupakan entitas yang sering terpapar dampak perubahan iklim lebih berat daripada pihak lainnya. Dalam resolusi 16/11 tahun 2011, Komisi HAM PBB mengakui bahwa implikasi perubahan iklim mempengaruhi individu dan berbagai komunitas di seluruh dunia, namun kerusakan lingkungan dirasakan lebih akut oleh segmen penduduk yang sudah terlanjur berada dalam

¹ Skema REDD-plus mencakup lima aktivitas utama yakni: (1) mencegah deforestasi, (2) mencegah degradasi, (3) pengelolaan hutan berkelanjutan, (4) konservasi, dan (5) peningkatan stok karbon. Lihat Paragraf 70 Perjanjian Cancun 1/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.1

² Rhett Butler, Last updated Mar 2, 2014, Tropical Rainforests of The World, <http://rainforests.mongabay.com/0101.htm>, dilihat pada 28 Desember 2015

³ MoEF, 2015, National Forest Reference Emission Level for Deforestation and Forest Degradation: In the Context of Decision 1/CP.16 para 70 UNFCCC (Encourages developing country Parties to contribute to mitigation actions in the forest sector), Published by DG-PPI MoEF Indonesia

situasi rentan (*vulnerable*). Karena itu, perjanjian Paris mengakui pentingnya mekanisme *Loss and Damage* yang menekankan perlunya mencegah, meminimalkan dan mengatasi kerugian dan kerusakan yang berhubungan dengan efek merugikan dari perubahan iklim, termasuk peristiwa cuaca ekstrem dan melambatnya perubahan musim, dan peran pembangunan berkelanjutan dalam mengurangi risiko kerugian dan kerusakan. Bidang kerja sama dan fasilitasi dikembangkan untuk memperluas pemahaman, tindakan dan dukungan antara lain mencakup kerugian non-ekonomi seperti situs-situs budaya, ikatan sosial, religius dan daya tahan komunitas, penghidupan dan ekosistem. Karena itu, negara-negara maju yang telah mencapai taraf kesejahteraan lebih baik diharapkan mendukung komunitas-komunitas yang sangat rentan terhadap perubahan iklim, termasuk mereka yang hutannya ikut terpapar perubahan iklim sehingga tidak mempunyai kualitas yang memadai untuk menopang kehidupan dan penghidupan komunitas di sekitarnya.

Hak untuk membangun dengan demikian perlu dikendalikan dengan mengikuti jatah emisi, memprioritaskan hak-hak komunitas yang mengelola hutan dengan baik, dan mendukung kelompok yang rentan terhadap perubahan iklim agar lebih mampu beradaptasi.

Mendudukan Hak Membangun dan Hak Atas Karbon

Kumpulan tulisan berikut ini disampaikan pada Diskusi Pakar, “Konsep Hak Komunitas dan/atau Masyarakat Adat Atas Karbon”, yang diadakan oleh Perkumpulan HuMa Indonesia berkerjasama dengan Pusat Kajian Hukum Adat “Djojodigono” Fakultas Hukum Univ. Gadjah Mada, Yogyakarta, pada 11 November 2015.

Tujuan utama tulisan-tulisan ini adalah mendudukan hak untuk membangun atau melepaskan emisi pada konstruksi hukum yang tepat dan bagaimana seharusnya konsep hak tersebut ditarik dalam suatu argumentasi hukum agar ditempatkan secara pantas terutama untuk memberikan tempat bagi mereka yang mempunyai kontribusi pada perlindungan lingkungan dan pada saat yang sama belum mendapatkan kesempatan yang memadai untuk membangun. Yang terakhir ini merupakan landasan utama hak atas karbon. Bahwa kelompok masyarakat terutama komunitas yang mengelola hutan secara lestari harus mempunyai hak atas karbon yang memberi mereka kesempatan membangun sekaligus manfaat atau insentif dari upaya menjaga karbon pada wilayah mereka tidak dilepaskan ke atmosfer.

Tulisan ini dibuka oleh bagian I yang berisi ulasan Bernadinus Steni


mengenai konsep karbon dalam jejak perundingan perubahan iklim yang dia ikuti sejak 2007 hingga 2015 Paris. Steni mengupas konsep hak atas karbon yang bermula dari isu perubahan iklim. Karbon merupakan suatu unit baru yang akan menentukan berapa banyak suatu negara dan entitas pemrakarsa pembangunan lainnya akan membangun dan berapa banyak yang dibatasi. Di samping itu, karbon juga menjadi ukuran hak untuk melepaskan emisi. Hak tersebut bisa menjadi klaim kompensasi karena secara historis suatu kelompok yang seharusnya menggunakan hak tersebut telah menahan diri sedemikian rupa maupun memanfaatkannya secara lestari sehingga sebagian besar jatah membangun diambil oleh kelompok lain. Dalam konteks inilah fakta pengelolaan hutan oleh masyarakat menjadi sangat relevan. Kemampuan mereka membangun dan melepaskan emisi lebih kecil dan terkontrol dibandingkan dengan entitas pembangunan skala besar yang masif dan boros emisi. Karena itu, pembicaraan mengenai hak atas karbon menurut tulisan ini lebih tepat didudukkan dalam konteks hak komunitas atas hutan dan sumber daya alam.

Bagian II merupakan ulasan perspektif hak atas karbon dalam konteks hukum agraria. Bagian ini dibuka oleh tulisan Prof. Dr. Nurhasan Ismail. Hak atas karbon menurut Prof Nurhasan sudah tersedia dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Hak tersebut melekat pada regim perizinan atau bundle of rights dari suatu jenis perizinan khususnya kehutanan. Namun, penulis mengingatkan bahwa konsep hak atas karbon sebagai suatu hak yang mandiri harus diperiksa ulang karena bertentangan dengan logika hukum dan sudah melekat dalam kewajiban masing-masing pemegang izin. Di samping itu, tulisan Prof Nurhasan mengingatkan agar secara tegas menetapkan terlebih dahulu tujuan yang mengarahkan konsep hak atas karbon: untuk siapa dan untuk apa. Jika hak atas karbon dialamatkan untuk kepentingan pemegang izin, Prof. Nurhasan menegaskan maka sebaiknya hal itu tidak perlu karena hal-hal menyangkut perlindungan lingkungan termasuk karbon sudah merupakan bagian dari kewajiban tak terpisahkan dari pemegang izin. Hal yang perlu dipertimbangkan dalam hal ini bukan hak baru tetapi konsep insentif.

Bagian IV adalah uraian konsep hak atas karbon dalam bidang hukum lingkungan yang memayungi isu perubahan iklim. Penulis Wahyu Yun Santoso melihat perlunya suatu kebijakan yang mengaitkan antara konsep hak atas karbon dengan kearifan pengelolaan hutan secara tradisional oleh masyarakat. Berbagai ketentuan saat ini belum cukup untuk menarik suatu benang merah dari model pengelolaan di tingkat tapak dengan bangunan konsep karbon yang dikembangkan di tingkat nasional seperti Skema Karbon Nusantara (SKN). Karena itu, negara sebagai pihak yang bertanggung jawab harus mencari jalan keluar agar

pengelolaan hutan oleh komunitas mendapat payung hukum yang pasti. Penulis berikutnya Linda Yanti Sulistiawati melihat beberapa komponen REDD+ yang disepakati di tingkat global maupun nasional memang memasukkan hak atau tenure atas hutan sebagai salah satu pilar utama untuk mendukung terlaksananya REDD+. Penulis mengusulkan agar isu *tenure* harus diperjelas dalam satu legislasi yang memayungi REDD+. Beberapa langkah positif saat ini seperti pemetaan partisipatif bisa digunakan sebagai instrumen untuk memperkuat klaim-klaim di tingkat tapak dan pada akhirnya disatukan dalam kebijakan satu peta.

Bagian akhir dari semua tulisan ini adalah kesimpulan yang diambil oleh HuMa untuk menghubungkan antara konsep hak atas karbon dari berbagai lapangan hukum dengan hak komunitas atas karbon. Bagian ini merupakan konstruksi hukum yang memerlukan pekerjaan lebih lanjut baik dalam bentuk legislasi maupun tindakan-tindakan advokasi aktif di lapangan. Di tengah minimnya presentasi konseptual di bidang ini, tawaran HuMa merupakan satu hal yang baru (barangkali satu-satunya tawaran) saat ini. Karena itu, dukungan para pakar hukum masih diperlukan untuk membuat konsep ini lebih jelas dalam praktiknya.



BAGIAN I

PERTANYAAN HUKUM UNTUK HAK ATAS KARBON

Bernadinus Steni⁴

A. Latar Belakang

Abad ini digadang-gadang sebagai abad informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi. Dunia dikepung oleh aliran informasi dan pengetahuan baru melalui teknologi super canggih yang melipat jarak dan waktu sehingga utara-selatan, timur-barat muka bumi bisa direngkuh dalam hitungan detik. Berbagai komponen yang menjadi suprastruktur kehidupan sosial seperti politik, ekonomi, hukum dan bahkan kebudayaan dibanjiri oleh informasi dan teknologi.

Tidak berhenti di sana. Teknologi dan informasi mengubah secara perlahan maupun revolusioner nilai-nilai yang menyokong komponen kehidupan sosial yang sejak lama menjadi panduan berinteraksi, tata krama dalam pergaulan dan bahkan iman dalam mengarahkan pilihan hidup. Teknologi juga menyediakan informasi mengenai apa yang sedang berlangsung dengan bumi ini. Fakta-fakta apa saja yang telah terjadi dan apa sikap kita sebagai warga bumi untuk merespon turbulensi perubahan tersebut.

Perubahan iklim berasal dari temuan dan kalkulasi ilmu pengetahuan dan teknologi mutakhir. Ilmu dan teknologi memberi kabar bahwa temperatur muka bumi saat ini terus meningkat menuju satu arah yang tidak akan kembali. Akibatnya adalah iklim bumi pun porak poranda. Penyebab utama perubahan iklim adalah akibat tindakan vulgar manusia memboroskan karbon dari perut bumi yang kemudian melesat keluar melalui hasrat tanpa batas mengonsumsi bahan bakar fosil, perusakan hutan dan gambut. Itulah karbondioksida yang menjadi berkah tapi sekaligus bencana bagi kehidupan. Zat itu memberi kehidupan bagi makhluk bumi. Tapi jumlahnya yang

⁴Peneliti pada Earth Innovation Institute (EII) dan Anggota Perkumpulan HuMa (bstenly@gmail.com)

melampaui batas toleransi justru membuat berkah tak kasat mata itu ibarat kutukan. Dari sana ilmu pengetahuan memberikan perhitungan matematis yang proyektif tapi nampak sangat jelas terhadap tindakan apa yang harus kita lakukan.⁵

Temuan dari para pakar tergabung dalam IPCC⁶ mengenai peningkatan laju penumpukan karbon di bawah atmosfer bumi menghadirkan solusi yang disebut konvensi perubahan iklim. Konvensi ini membuat aturan main baru terhadap konsumsi global atas sumber-sumber utama peningkatan karbon seperti bahan bakar fosil dan penggunaan lahan. Intinya, karbon perlu diatur. Hal ini mendapat sambutan dari banyak negara. Lebih dari 190 negara saat ini menjadi peserta dalam konvensi perubahan iklim dan merupakan salah satu konvensi yang paling banyak diratifikasi di seluruh dunia.⁷

Karena itu, dalam abad ini isu perubahan iklim merupakan isu lingkungan utama yang mempersatukan hampir semua gerakan lingkungan hidup dari seluruh dunia di bawah satu payung. Puluhan kesepakatan turunan dari Konvensi sejak Protokol Kyoto 1997 sampai saat ini telah merumuskan bagaimana karbon diatur dan implikasi tindakannya bagi masing-masing negara.⁸

B. Karbon: Sebuah Obyek Hak Baru ?

Karbon dalam rezim perubahan iklim segera menjadi ukuran baru yang dikenakan sebagai syarat ambang batas konsumsi dunia yang termanifestasi dalam aktivitas pembangunan berbagai negara. Melalui suatu metode perhitungan yang disepakati bersama negara-negara anggota konvensi, suatu negara akan menentukan proyeksi emisi yang boleh dilepaskan. IPCC menyebutnya dengan konsep carbon budget yakni perkiraan jumlah karbondioksida yang masih bisa kita belanjakan dan lepaskan ke atmosfer untuk mengendalikan temperatur suhu bumi tetap di bawah 2°C. Analogi sederhana untuk memberi pengertian lebih jelas atas hal ini adalah karbon merupakan sampah yang masih boleh dilepas ke atmosfer. Sampah tersebut adalah buangan dari konsumsi yang dilakukan melalui aktivitas pembangunan seperti penggunaan bahan bakar mineral, pembukaan hutan dan lahan gambut, dan seterusnya. Akibat penumpukan di atmosfer

⁵Uraian singkat mengenai laporan perkembangan terkini dari temuan atas perubahan iklim dapat dibaca pada laporan IPCC ke-5. Ringkasan pentingnya dapat dilihat di "Feeling the Heat: Climate Science and the Basis of the Convention", http://unfccc.int/essential_background/the_science/items/6064.php, dilihat pada 2 Oktober 2015

⁶Mengenai apa itu IPCC dan laporan-laporan yang dia keluarkan, bisa dilihat di http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml

⁷United Nations Blog, September 2012, Most-ratified international treaties, <http://blogs.un.org/blog/2012/09/24/most-ratified-international-treaties/#sthash.pdyXfjoL.dpbs>

⁸Sejarah konvensi perubahan iklim dan keputusan-keputusan tindak lanjutnya dapat dilihat di "Background on the UNFCCC: The international response to climate change"

http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php UN in Brief dilihat pada 8 November 2015, Lihat juga "Fast Facts and Figures di http://unfccc.int/essential_background/basic_facts_figures/items/6246.php, dilihat pada 6 November 2015

sampah karbon memberi efek berupa suhu bumi yang makin meningkat, bencana iklim yang terus bertambah, dan korban yang jauh lebih besar dari tragedi perang. Karena itu, upaya membatasi sampah karbon di atmosfer menjadi tanggung jawab bersama semua negara.

Pertanyaannya, bagaimana membagi tanggung jawab untuk menghemat pelepasan karbon?

Pertama-tama, terminologi karbon telah mengalami perubahan signifikan dari konsep awal yang sangat abstrak kimiawi menjadi suatu konsep kuantifikasi yang bisa dijadikan ukuran atas suatu tindakan. Wataknya mirip seperti pulsa, sesuatu yang tidak kelihatan tetapi bisa dihitung. Pengetahuan teknik membuka jalan di sini yakni karbon menjadi suatu unit yang bisa diklaim dan dihitung. Karbon dalam hal ini beralih rupa dari spesies unsur kimia menjadi ukuran hak untuk membangun yang penggunaannya dihitung berdasarkan distribusi jatah global. Ukuran untuk menentukan jatah adalah akselerasi peningkatan suhu bumi. Kalkulasi aritmetika yang kompleks menentukan pada akhirnya berapa karbon yang masih bisa dilepas dan berapa yang harus ditahan. Berdasarkan jatah itulah suatu entitas pembangunan, baik negara maupun non-negara, bisa mengondisikan tindakan mereka agar karbon tersebut tidak diumbar-umbar setiap saat tetapi diatur sedemikian rupa agar digunakan seperlunya.

Perubahan mendasar pada cara memandang karbon mempunyai implikasi pada perdebatan hukum. Dengan menggunakan Protokol Kyoto sebagai landasan hukum, pakar hukum di negara-negara maju menjadikan karbon sebagai suatu obyek yang bisa dimiliki, dilepas dan bahkan ditransaksikan dalam pasar. Contohnya adalah skema perdagangan emisi Uni Eropa (EU ETS). Skema ini bekerja dengan memberikan batas bagi semua emisi sektor industri yang menghasilkan emisi tingkat tinggi agar dikurangi tiap tahun. Ini yang disebut dengan mekanisme “Cap and Trade” atau Batas dan Dagang. Dalam batas-batas ini perusahaan dapat membeli dan menjual jatah yang diperlukan. Bila suatu entitas tidak menggunakan jatah karbonnya, dia bisa menjual ke entitas lain yang memerlukan jatah tersebut. Skema perdagangan emisi EU saat ini mencakup lebih dari 11.000 pembangkit listrik dan pabrik di 28 negara anggota EU, termasuk negara-negara non-anggota EU yang berkomitmen sama yakni: Islandia, Liechtenstein dan Norwegia. yang terbang di dalam atau melalui negara-negara ini juga terlibat dalam mekanisme Cap and Trade ini. Kurang lebih 45 % total emisi EU dibatasi oleh EU ETS.⁹

⁹European Commission, 2013, The EU Emission Trading System, lihat http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf, download 12 Agustus 2014

Skema perdagangan karbon ternyata memendam beberapa persoalan, memicu perdebatan yang tak kunjung usai hingga kini. Sebagian kritik menganggap kehadiran pasar sebagai suatu bentuk mengendurnya peran negara dalam isu hak bersama global (*global commons*). Gagasan ini dianggap membagi atmosfer menjadi bagian-bagian kecil sehingga dipandang sebagai privatisasi atmosfer yang bermuara pada tindakan sewenang-wenang privat atas hak bersama masyarakat global yang seharusnya.

Chagas, Streck dan Wemaere (2009) mengklarifikasi kritik-kritik ini dengan mendudukan konsep perintah dan pengendalian dan bukan kompetisi sebagai landasan mekanisme pasar. Menurut mereka, perlu dipahami terlebih dahulu bahwa pengelolaan hak bersama selama ini umumnya mengacu pada hak atas properti. Hal ini dijalankan melalui sistem perintah dan pengendalian (*command and control*) yang berada di bawah otoritas pemerintah maupun pendekatan berbasis pasar oleh pelaku pasar. Karena itu, menurut mereka penetapan jatah masing-masing pelaku emisi tidak mengarah pada privatisasi atmosfer karena pada dasarnya bukan udara atau atmosfer dan bukan pula emisi yang didistribusikan. Sebaliknya, penetapan target pengurangan emisi yang terhitung atau alokasi jatah emisi dalam periode tertentu yang menjadi instrumen untuk mengatur pemanfaatan atmosfer (bukan akses terhadap maupun syarat-syarat untuk membagi sumber daya). Skema jatah tidak menciptakan hak atau memberi hak untuk keuntungan dari pemegang jatah atas atmosfer.¹⁰ Tetapi skema jatah menegaskan otoritas negara untuk mengatur sumber daya atau properti yang dialokasikan, diatur maupun ditransfer oleh swasta dalam pengawasan pemerintah.

Dalam pengertian sebagai properti yang dijatahkan, karbon adalah obyek hak dan aset. Dikatakan sebagai obyek hak karena karbon menjadi jatah yang bisa dimiliki. Negara-negara tertentu yang pembangunannya masih banyak tertinggal seperti negara-negara berkembang mempunyai jatah karbon yang lebih besar daripada negara-negara maju yang level pembangunannya sudah maksimum sehingga jatah karbonnya pun seharusnya sedikit. Sistem inilah yang dalam konvensi disebut sebagai prinsip *common but differentiated responsibility* (CBDR) yakni suatu prinsip yang menempatkan perubahan iklim sebagai tanggung jawab. Beban mereka untuk menangani perubahan iklim lebih besar karena harus menyesuaikan cara pembangunannya dengan jatah karbon yang masih bisa dikonsumsi. Negara-negara berkembang memiliki porsi yang lebih besar karena kondisi pembangunan nasionalnya masih miskin.¹¹

¹⁰Chagas, Thiago, Streck, Charlotte, and Wemaere, Mathhieu, 2009, Legal Ownership and Nature of Kyoto Units and EU Allowances, in Freestone, David and Streck, Charlotte, 2009, New York: Oxford University Press, pg. 38-39

¹¹Chagas, Thiago, Streck, Charlotte, and Wemaere, Mathhieu, 2009, *ibid*

Karbon juga disebut sebagai aset karena jatah karbon bisa dialihkan atau dijual ke pihak lain dengan kompensasi tertentu. Misalnya negara berkembang A, masih memilih jatah sekian juta ton karbon. Dalam jatah karbon setahun, Negara A tidak mau menggunakan semuanya dalam bentuk tindakan-tindakan pembangunan ekonomi. Tetapi, dia bisa menjual jatah tersebut ke negara-negara maju yang masih membutuhkan jatah lebih besar dengan kompensasi yang seimbang. Inilah yang disebut dengan perdagangan emisi (emission trading) dalam EU ETS yang sudah diuraikan di atas. Skema ini merupakan salah satu paket dari Flexible Mechanism yang diputuskan dalam Protokol Kyoto. Protokol ini memberikan kesempatan untuk negara-negara maju melakukan offset, yakni suatu mekanisme pasar yang masih membolehkan negara maju tertentu mendapatkan jatah konsumsi karbon domestik dengan melakukan tindakan tertentu atau pembelian dari negara lain sehingga jatahnya meningkat.¹²

Pasca Protokol Kyoto, karbon sebagai hak dan aset diperdebatkan kembali dalam usulan skema-skema baru, salah satunya adalah skema Kehutanan. Isu ini paling banyak dibahas dalam skema REDD+ (Reducing Emissions From Deforestation and Forest Degradation). Sebagaimana diketahui, REDD+ berkembang pasca keputusan COP-13 di Bali tahun 2007. Skema ini selanjutnya diputuskan lebih jelas dalam COP 16 di Cancun yakni mencakup lima aktivitas: (1) pengurangan emisi dari deforestasi, (2) pengurangan emisi dari degradasi, (3) mengontrol emisi melalui pengelolaan hutan secara lestari, (4) melindungi stok karbon melalui konservasi, dan (5) memperluas tempat atau instrumen penampungan karbon agar stoknya meningkat.¹³

Secara prinsipil, lima aktivitas REDD+ berkonsentrasi pada upaya mengurangi pelepasan karbon ke atmosfer, mengendalikan laju pelepasannya dan bahkan menariknya agar tetap tertanam di bumi dengan menambah penampungan yang menjadi tempat karbon tersimpan. Upaya-upaya ini berkenaan dengan hak untuk tetap membangun sehingga berkorelasi dengan pertanyaan siapa yang masih boleh membangun dan siapa yang mendapat kompensasi ?

Selain itu, skema REDD+ berbeda secara obyektif dengan protokol Kyoto. Bila sebelumnya Mekanisme Kyoto hanya berkaitan dengan tanggung jawab negara maju, skema REDD+ justru lebih banyak melibatkan negara berkembang. Tiga Mekanisme Kyoto merefleksikan pembangunan industrial negara maju sehingga upaya-upaya mitigasi perubahan iklim yang dikembangkan berkonsentrasi pada emisi fosil dan target utamanya adalah industri-industri yang sarat dengan konsumsi

¹²Pengertian dasar mengenai CDR dapat dibaca pada sebuah brief singkat publikasi CISDL, 2002, The Principle of Common But Differentiated Responsibilities: Origins and Scope, A CISDL Legal Brief, lihat http://cisdl.org/public/docs/news/brief_common.pdf

¹³Selain Emission Trading, ada dua mekanisme lain yang diputuskan dalam COP ke-3 di Kyoto tahun 1997 yakni Joint Implementation dan Clean Development Mechanism, lihat UNFCCC, 2007, The Kyoto Protocol Mechanisms, dapat didownload di <http://unfccc.int/resource/docs/publications/mechanisms.pdf>



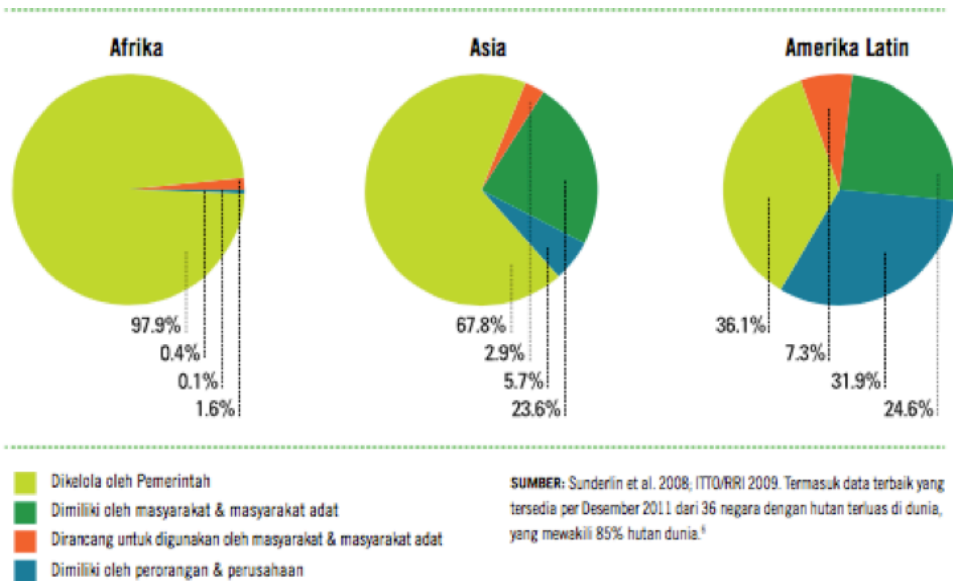
bahan bakar fosil. REDD+, sebaliknya, akan berkelit kelindan dengan kompleksitas persoalan hutan di negara berkembang, termasuk mengenai pertanyaan siapa yang mempunyai hutan. REDD+ tidak hanya bertalian dengan pertanyaan mengenai karbon tetapi lebih besar dari itu akan berhimpitan dengan tata kelola hutan, *land tenure*, kemiskinan, dan seterusnya.

Dalam kaitannya dengan *land tenure*, misalnya, penguasaan hutan di dunia masih sepenuhnya berada di tangan negara. Laporan yang dikeluarkan oleh RRI pada 2012 menyebutkan bahwa 67 % hutan di Asia dikelola oleh Pemerintah, 23,6% oleh masyarakat dan masyarakat adat. Laju progresif diperlihatkan Amerika Latin yang mencatat pengelolaan oleh masyarakat dan masyarakat adat mencapai 24.6 %, sementara swasta dan negara hampir berimbang, masing-masing hampir mencapai 32 % untuk swasta dan 36 % untuk Pemerintah (gambar 01).¹⁴ Laporan terbaru RRI (2015) di 64 negara yang mewakili 82 persen lahan di dunia menyebutkan bahwa di seluruh dunia pada kenyataannya 65 % lahan dikuasai oleh masyarakat adat atau berbasis tradisi lokal. Namun pengakuan formal negara atas lahan-lahan masyarakat adat maupun komunitas lokal sangat kecil, yakni hanya 18 % dari total lahan global.¹⁵

Di Indonesia penguasaan hutan masih didominasi oleh negara dan alokasi pengelolaannya lebih banyak diserahkan ke sektor swasta daripada masyarakat. Ketimpangan ini bisa ditarik mundur hingga ke jaman kolonial Belanda, Orde Lama dan makin parah pada era Orde Baru.¹⁷ Bahkan pasca kejatuhan Soeharto pun,

¹⁴Uraian singkat soal REDD+ dapat dilihat di http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/7377.php, Uraian yang lebih panjang tentang keputusan penting REDD+ sejak COP 13 sampai 19 dapat dibaca pada publikasi UNFCCC. Lihat UNFCCC secretariat, June 2014, Key decisions relevant for reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries (REDD+), https://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/compilation_redd_decision_booklet_v1.1.pdf, didownload pada 3 Juli 2015

¹⁵Rights and Resources Initiative, 2012, Titik Balik: Bagaimana masa depan masyarakat dan sumberdaya hutan dalam tatanan dunia yang sedang tumbuh ? Washington, DC: RRI



Gambar 01: komposisi luas pengelolaan hutan global berbasis aktor

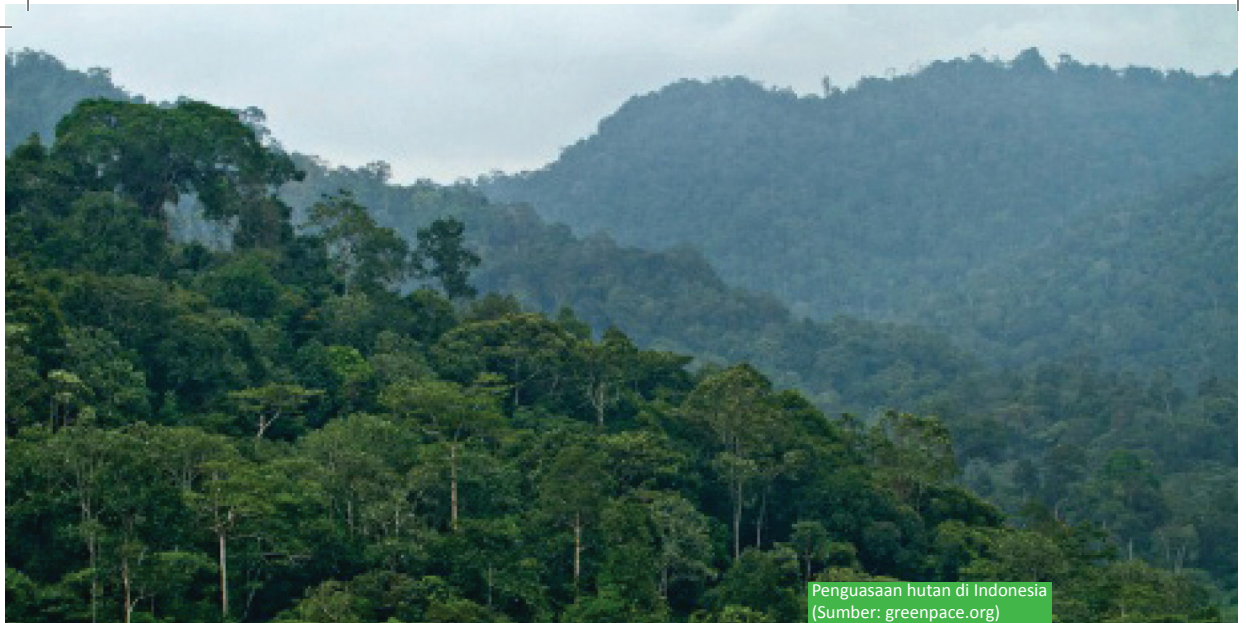
kelompok masyarakat sipil menemukan peninggalan ketimpangan penguasaan hutan era Orde Baru masih dipelihara dengan rapih. Pada 2011, tercatat lebih dari 35 juta ha hutan di Indonesia dikelola swasta, sementara kurang dari 1 ha diberikan izin pengelolaannya kepada komunitas.¹⁸

Kondisi-kondisi ini tentu turut berkontribusi dalam menentukan definisi hak atas karbon. Beberapa studi sudah menyebutkan bahwa definisi pemegang hak atas karbon tidak bisa terlepas dari pertanyaan mengenai siapa yang menguasai sumber daya hutan atau lahan saat ini. Karena itu, kejelasan mengenai siapa yang menguasai atau mengelola hutan dan lahan saat ini sangat penting sebelum masuk ke pertanyaan mengenai siapa yang mempunyai hak atas karbon.¹⁹ Meski demikian, penguasaan lahan juga harus mempertimbangkan aspek lingkungan hidup. Jika parameter hukum hanya berkuat pada kejelasan hak maka hak atas karbon pada akhirnya hanya akan dimonopoli oleh pemegang izin skala besar. Merekalah yang menguasai lahan-lahan skala besar untuk berbagai jenis izin. Di sinilah pentingnya menghubungkan antara konsep hak atas karbon dengan upaya ekstra (*additionality*) seperti tergambar dalam uraian berikut ini.

¹⁷Kartodihardjo, Hariadi dan Jhamtani, Hira, 2006, Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia, Jakarta: Equinox Publishing Indonesia. Lihat juga Hidayat, Herman. 2008, Politik Lingkungan: Pengelolaan Hutan Masa Orde Baru dan Reformasi. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

¹⁸Safitri, Myrna A., et al, 2011, Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial, 17 Kelompok Masyarakat Sipil (HuMa, Epistema, WG Tenure, FKKM, KPA, KpSHK, AMAN, PUSAKA, Kemitraan, JKPP, SAINS, KARSA, WARS, JAVLEC, Scale Up, The Samdhana Institute, Bioma)

¹⁹Sunderlin, William D., Larson, Anne M., and Cronkleton, Peter, Forest Tenure Rights and REDD+, from Inertia to Policy Solution, dalam Angelsen, A. with Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W. D. and Wertz-Kanounnikoff, S. (eds). Realising REDD+: National strategy and policy options, Bogor: CIFOR. Hal, 139-124



C. Bagaimana Mendefinisikan Subyek Hak Atas Karbon

Karbon merupakan suatu obyek hak yang padanya sarat suatu perhitungan ilmiah. Selain itu, karbon juga berkaitan dengan banyak pertanyaan hukum tentang subyek hak. Salah satu pertanyaan utamanya adalah, siapa yang berhak atas karbon dan apa saja alasan yang menjadi kriteria seseorang bisa mempunyai hak atas karbon ?

Karbon mempunyai watak alamiah yang berbeda dengan obyek hak yang kita kenal selama ini. Contoh pulsa yang disebutkan di atas sedikit banyak mirip dengan karbon namun tidak sepenuhnya sama. Pulsa adalah obyek artifisial dan sudah tersedia di sana sebagai produk layanan yang siap ditransaksikan tanpa harus melakukan upaya ekstra tertentu, selain dari menyediakan uang. Karbon adalah obyek alamiah yang membutuhkan suatu mekanisme atau upaya ekstra tertentu agar dia bisa diklaim sebagai hak dan selanjutnya bisa diperdagangkan.

Dalam hal ini, status karbon sebagai kelas aset atau obyek hukum tidaklah cukup. Kerangka hukum yang berkenaan dengan aset hanya menjawab pertanyaan mengenai kejelasan status obyek tetapi tidak menjawab isu dasar REDD yakni suatu landasan sains yang terukur mengenai siapa yang berkontribusi membuat karbon disimpan maupun dikurangi. Atau singkatnya, siapa yang melakukan “upaya ekstra” (*additionality*).

Suatu aktivitas disebut sebagai upaya ekstra apabila seorang pemegang hak menahan diri dari melakukan sesuatu yang merupakan bagian inheren dari kualitas haknya karena pelaksanaan hak tersebut justru berpotensi mengurangi stok karbon dan meningkatkan jumlah emisi di bawah atmosfer bumi. Misalnya, hak atas hutan. Salah satu jenisnya adalah menebang pohon. Pemegang hak

harus bisa membuktikan bahwa dia bisa menahan diri dari menebang 10 pohon menjadi hanya 5 pohon untuk menjaga keberlanjutan stok karbon. Disini, sekali lagi diperlukan suatu instrumen pengetahuan ilmiah yang menghubungkan antara status obyek, jenis hak, dengan pemegang hak. Salah satu instrumen utamanya adalah yang kerap disebut dengan Measuring, Monitoring, Reporting dan Verifying (MMRV atau MRV). MRV memberikan jaminan pembuktian atas stabilisasi karbon, penambahan stok dan pengurangannya berdasarkan indikator kinerja yang tersedia dalam MRV.²⁰

Bagaimana mendefinisikan pra-kondisi yang menentukan “upaya ekstra”. Pertama-tama konsep “upaya ekstra” dalam REDD+ harus dikaitkan dengan pemegang hak atas hutan dan lahan saat ini dan manfaat dari karbon. Sekurang-kurangnya ada tiga alasan mengapa keduanya harus dihubungkan.

Pertama, untuk menghindari *free riders* yang mengatasnamakan penguasaan wilayah sekala besar untuk mengklaim manfaat REDD. Walaupun pada kenyataannya pemegang hak tersebut tidak melakukan upaya ekstra dalam perlindungan hutan, bahkan barangkali menjadi pemicu deforestasi. Tanpa upaya ekstra, pemegang hak tidak bisa semena-mena menentukan manfaat yang dia peroleh dari REDD+.

Misalnya, pemegang izin HTI tidak bisa serta merta mengklaim hutan tanaman yang dia tanam sebagai stok karbon yang harus mendapat kompensasi. Perusahaan tersebut pada dasarnya tidak melakukan upaya ekstra karena untuk alasan itulah dia mendapatkan izin. Di samping itu, upaya ekstra juga harus



²⁰Takacs, David, 2013, Forest Carbon (REDD+), Repairing International Trust, and Reciprocal Contractual Sovereignty, Vermont Law Review [Vol. 37:653]

memperlihatkan tindakan aktif untuk memperkaya spesies, sehingga tanaman monokultur seharusnya tidak masuk dalam kategori upaya ekstra.

Kedua, melindungi dan memberi manfaat bagi pengelolaan hutan lestari yang dilakukan oleh berbagai pihak terutama komunitas adat/lokal yang minim pengakuan pemerintah. REDD+ merupakan kesempatan penting untuk mengakui kontribusi penting masyarakat adat/lokal dalam menjaga alam dan ekosistem. Upaya mereka untuk secara aktif melindungi hutan tanpa iming-iming kompensasi atau pengakuan resmi negara harus diperhitungkan sebagai upaya ekstra.

Ketiga, mencegah perampasan hak yang menggunakan alasan “upaya ekstra” untuk menyelamatkan hutan maupun lingkungan secara keseluruhan. Hal ini sudah menjadi kasus panjang dalam sejarah konservasi di Indonesia. Pengusuran hak demi lingkungan seharusnya dihentikan dan diganti dengan pendekatan dan model lain yang lebih manusiawi dan beradab. Karena itu, prasyarat penting untuk bisa mengembangkan upaya ekstra adalah adanya kepastian yang solid atas siapa pemegang hak. Hanya dengan kepastian atas subyek hak maka upaya-upaya ekstra bisa didefinisikan dengan jelas.

Selanjutnya, perlu diinventarisasi jenis-jenis hak dan upaya-upaya ekstra apa saja yang telah dikembangkan pemegang hak atas lahan dan hutan agar pelaksanaan jenis hak tetap membuat karbon tersimpan maupun dicegah pelepasannya sehingga tidak menjadi emisi. Upaya ekstra inilah yang harus diperiksa. Pertanyaan pentingnya adalah apa saja kontribusi positif pemegang hak atas lahan dan hutan dalam kurun waktu tertentu. Cek list sederhana bisa dikembangkan untuk menentukan kontribusi tersebut (tabel 1). Cek list menunjukkan perlakuan pemegang hak atas satu obyek hak bisa berkembang ke berbagai jenis tindakan ekstra dan kuantitasnya.

Tabel 1: cara sederhana mengecek kontribusi positif

Obyek Hak	Subyek	Jenis Hak	Tindakan Extra	Jumlah Extra (Batang)
Pohon Merbau	Abdul	Menebang 10 batang	Menahan diri tidak menebang 5 batang	5
		Menanam 5 batang	Menanam 10 batang	10



Hasil akhir dari upaya ekstra inilah yang kemudian di-MRV-kan. Misalnya disebutkan meskipun diberikan izin berupa hak untuk menebang 10 batang, Abdul menahan dirinya dengan hanya menebang 5. Sebaliknya, ketika dia berhak menanam 5 batang, dia melakukan lebih dengan menanam 10 batang. Disini terjadi upaya ekstra. Upaya ekstra inilah yang diperiksa mengenai seberapa besar kontribusi pemegang hak, apa saja upayanya.

Pembuktian tindakan ekstra ini dikaitkan dengan skema kompensasi. Jika terbukti demikian, maka hak atas kuantitas karbon tersebut menjadi hak pemegang hak dan bisa mendapatkan manfaat dari situ. Namun bila sebaliknya, pemegang hak tidak melakukan upaya ekstra apapun maka dia tidak mendapatkan manfaat apapun. Sebaliknya, dia bisa dipaksa Pemerintah untuk tetap mempertahankan jumlah stok karbon agar tidak terlepas ke udara.

D. Relevansi Hak atas Karbon dengan Konstruksi Hak Saat Ini

Struktur hak atas sumber daya alam di Indonesia mengacu pada beberapa regim hukum hukum yang kompleks. Namun terkait hak atas karbon hutan regim hukum yang secara langsung terkait antara lain agraria dan kehutanan. Struktur hak saat ini harus diperjelas terlebih dahulu sebelum melihat upaya ekstra masing-masing pemegang hak.

Dengan menggunakan konsep kekuatan tenure dari Anthonny Scott, (2008) maka pemeriksaan struktur hak terkait dengan lima pertanyaan penting dalam isu keamanan hak (tenure security). Keamanan tenure menjadi payung utama disini karena menjadi faktor yang sangat menentukan dalam

memastikan siapa subyek, obyek dan jenis haknya. Dalam hal ini, pertanyaan klasik dalam ilmu jurnalistik bisa dipinjam untuk pertanyaan hukum, yakni 5W+1H. Enam pertanyaan pokok disini untuk masing-masing regim hukum di atas adalah (1) siapa pemegang hak yang langsung mengontrol obyek sumber daya alam – hutan dan lahan gambut; (2) apa saja obyek haknya; (3) apa saja



jenis haknya; (4) berapa lama dan kapan hak itu dinikmati; (5) dimana obyek hak tersebut berada; (6) bagaimana hak itu bisa diakses. Konsep karakter pemegang hak digunakan di sini dengan perubahan sesuai konteks terkait karbon.

Saya menambahkan satu elemen penting terkait karbon yakni bagaimana kontribusi pemegang hak eksklusif terkait penyimpanan dan penyerapan karbon. Di sini, isu bagaimana mengakses hak dikaitkan dengan isu karbon.

Gambaran yang jelas mengenai komposisi dan struktur hak akan menentukan konstruksi konsep tanggung jawab subyek pemegang hak terhadap pengelolaan hutan maupun gambut. Dalam hal ini, pembicaraan hak tidak hanya terkait pengaturan benefit tapi sekaligus tanggung jawab yang diemban masing-masing pihak untuk mengakses hak dengan pendekatan karbon. Konsep ini sekaligus memberi landasan teoritik hukum mengenai legislasi karbon ke depan yang tidak sektoral tetapi terintegrasi dalam konsep penguasaan sumber daya alam. Di samping itu, konsep ini membantu untuk memperjelas inventarisasi hak yang diperlukan dalam pencatatan hak atas karbon (*carbon rights registry*) yang menjadi bundelan baru hak pembangunan atas sumber daya alam ke depan.



BAGIAN II

KONSEPSI HAK ATAS KARBON DALAM BIDANG HUKUM AGRARIA DAN KEHUTANAN

KONSEP HAK ATAS KARBON ATAU KEWAJIBAN PENCEGAHAN DAN LARANGAN PEMUNCULAN KARBON

Oleh: Prof. Dr. Nurhasan Ismail²¹

A. Memahami Karbon

Sebelum membicarakan hak atas karbon dalam pertanyaan hukum, perlu ditelaah terlebih dahulu pengertian karbon dalam konsep dasarnya sebagai zat yang bersinggungan dengan kehidupan manusia sehari-hari. Karbon adalah sejenis gas yang terpapar di ruang udara dengan karakter mengandung racun, tidak berbau, tidak berwarna, dan tidak berasa. Ada 2 (dua) jenis karbon yaitu:

1. Karbon monoksida (CO) dihasilkan dari pembakaran tidak sempurna bahan bakar fosil seperti gas, batu bara, minyak, dan peralatan bahan bakar padat.
2. Karbon dioksida (CO₂) dihasilkan dari pernafasan manusia dan hewan serta dari pembakaran bahan organik seperti daun dan kayu.

Karbon dioksida memainkan peran penting dalam proses respirasi dan fotosintesis sehingga berguna bagi kehidupan di muka bumi, termasuk manusia. Karbon monoksida lebih cenderung mempunyai sifat racun bagi manusia yang kemungkinan akan mengakibatkan kematian.

Dalam konteks perubahan iklim, jumlah karbon dioksida yang melampaui batas di atmosfer cenderung tidak menguntungkan bagi kehidupan manusia dan bahkan kelestarian lingkungan alam.

Upaya pengurangan karbon yang terpapar ke udara harus menjadi perhatian negara, masyarakat, dan perseorangan dalam bentuk antara lain peningkatan jumlah tumbuhan atau pepohonan baik di kawasan hutan

²¹Profesor Hukum Agraria pengajar Hukum Agraria di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

maupun perkotaan. Dalam hal ini, tumbuhan dan pepohonan menjadi media penyerapan dan penyimpanan karbon dalam daun pepohonan dan tumbuhan serta ke dalam tanah dan di lahan/hutan gambut.

B. Apakah Karbon Dapat Menjadi Substansi dari Hak/ Izin Tertentu

Norma hukum yang berlaku saat ini terutama di bidang kehutanan sudah memasukkan karbon sebagai substansi dari hak yang dipunyai oleh pemegang IPH (Izin Pemanfaatan Hutan).²² Ujud substansi hak atas karbon adalah nilai ekonomis dari besaran karbon yang dapat diserap dan disimpan dalam pepohonan atau tumbuh-tumbuhan dan ekosistem gambut dengan menghitung jumlah pepohonan/tumbuhan/hutan gambut. Karena itu, pengertian hak atas karbon adalah kewenangan untuk memperoleh dan menikmati nilai ekologis dan ekonomis dari penyerapan dan penyimpanan karbon dalam pepohonan/tumbuhan/hutan atau lahan gambut.

Dengan kata lain, kewenangan untuk menikmati nilai kompensasi atau insentif atas kemampuan melakukan penyerapan dan penyimpanan karbon.

C. Kapan Hak atas Karbon muncul

Dalam berbagai ketentuan hukum saat ini, hak atas karbon muncul dalam sekurang-kurangnya beberapa jenis perbuatan hukum berikut:

1. Ketika pemegang hak atas tanah tertentu melaksanakan kewenangan pemanfaatan tanah sesuai dengan tujuan pemberiannya dengan memperhatikan kewajiban, misalnya HGU digunakan untuk budidaya tanaman perkebunan tertentu.
2. Ketika pemegang IPH Produksi melaksanakan penebangan dengan mendasarkan pada kewajiban atau larangan yang sudah ditentukan atau melakukan replantasi
3. Ketika pemegang IPH HTI sudah melaksanakan penanaman budi daya tanaman tertentu yang dinilai mempunyai kemampuan penyerapan & penyimpanan karbon
4. Ketika pemegang izin pertambangan sudah menyelesaikan pelaksanaan reklamasi dengan pohon dan tumbuhan yang mampu menyerap & menyimpan karbon
5. Ketika komunitas tertentu mampu mempertahankan keberadaan hutan atau kawasan hijau terbuka.

Berdasarkan uraian di atas maka bisa disimpulkan bahwa subyek hak atas karbon adalah semua pemegang izin atau hak atas tanah tertentu.

²²Lihat Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 20/Menhut-II/2012 tentang Penyelenggaraan Karbon Hutan

D. Pantaskah Ditempatkan Sebagai Hak atau Sekedar Penekanan Kewajiban & Pemberian Insentif

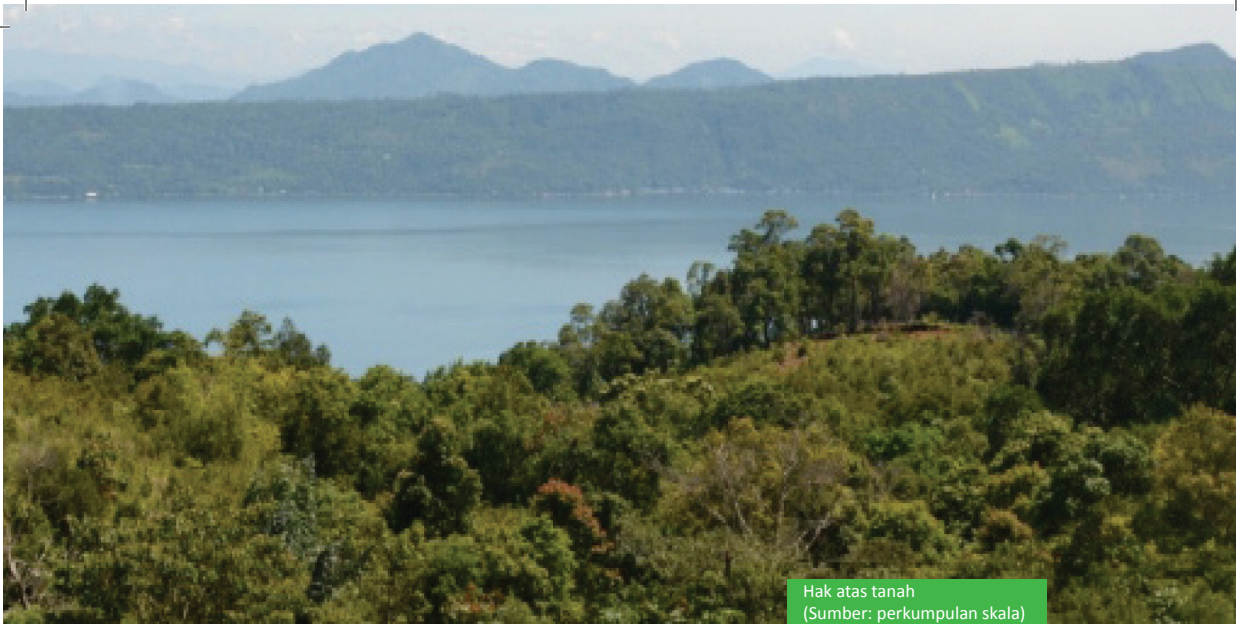
Pertama-tama perlu diperjelas dulu alasan bagi kita mendefinisikan hak atas karbon. Jika tujuan mendefinisikan hak atas karbon adalah pengurangan karbon yang terpapar ke udara yang mencemari lingkungan dengan cara: (1) mempertahankan keberadaan hutan atau kawasan hijau terbuka atau melaksanakan penanaman pohon/reklamasi; dan (2) pemberian insentif; maka pertanyaan mendasarnya adalah layakkah perbuatan-perbuatan di atas ditempatkan sebagai “Hak atas Karbon”?

Perlu ditekankan kembali bahwa politik hukum yang menempatkan tujuan dan cara tersebut sebagai satu “HAK” perlu dicermati sungguh-sungguh karena ada logika hukum yang tidak tepat yaitu: (1) telah mengubah kewajiban (mempertahankan hutan /kawasan hijau terbuka atau reklamasi) menjadi suatu hak; atau (2) telah mengubah larangan (merusak hutan/kawasan hijau terbuka) menjadi hak disertai dengan insentif.

Jika tujuan mendefinisikan hak atas karbon adalah untuk mencegah dan mengurangi terjadi atau terpaparnya karbon yang secara negatif akan mempengaruhi iklim, maka sebenarnya tidak perlu menciptakan “satu hak” namun cukup menekankan pada intensitas dan pengawasan terhadap hal-hal berikut ini:

1. Pelaksanaan kewajiban dari (1) pemegang hak atas tanah; (2) pemegang IPH; (3) pemegang IU Perkebunan; (4) pemegang IU Pertambangan; (5) mempertahankan hutan/kawasan hijau terbuka.
2. Pelaksanaan larangan-larangan terhadap pemegang hak atas tanah/IPH/IU Perkebunan/IU Pertambangan.
3. Pemberian insentif kepada siapapun yang melaksanakan kewajiban dan larangan.

Dengan demikian, perlu diperjelas terlebih dahulu maksud dan tujuan mendefinisikan hak atas karbon. Kejelasan tersebut akan memberi orientasi bagi pengaturan hukum karbon dan bagaimana seharusnya dikaitkan dengan rezim hukum saat ini.



Hak atas tanah
(Sumber: perkumpulan skala)

KEPASTIAN TENURIAL DAN HAK ATAS KARBON

Oleh: Dr. Kurnia Warman²³

A. Kepastian Tenurial

Tenurial dapat diartikan sebagai hubungan hukum antara orang²⁴ dengan tanah, karena itu tenurial berkaitan dengan penguasaan dan pemilihan tanah. Jadi kepastian tenurial dalam tulisan ini adalah kepastian hukum terhadap penguasaan dan pemilihan tanah.

Karena pembicaraan ini dalam konteks hukum Indonesia, maka rujukan yang dipakai dalam penjelasan terhadap sistem penguasaan dan pemilihan tanah adalah hukum agraria.

Berdasarkan hukum agraria entitas tenurial di Indonesia dapat dibedakan menjadi tiga macam:²⁵

a. Tanah Ulayat

Tanah ulayat adalah tanah yang dikuasai oleh suatu masyarakat hukum adat. Penguasaan tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat mengandung aspek publik dan aspek keperdataan. Aspek publik penguasaan tanah ulayat berisi kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan bidang-bidang tanah ulayat di dalam wilayah

²³Pengajar Hukum Agraria FH Univ. Andalas.

²⁴Makna "orang" dalam konteks ini adalah sebagai subyek hukum baik orang perseorangan (natuurlijk persoon) maupun badan hukum (rechtspersoon).

²⁵Dengan Putusan MK No. 35/PUU-X/2013, yang menentukan bahwa hutan adat bukanlah bagian dari hutan Negara, sebagai dimaksud oleh UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, maka tiga entitas tenurial tersebut juga berlaku di bidang kehutanan.

adat tertentu. Penguasaan tanah ulayat dari aspek publik ini dipegang oleh penguasa adat setempat sesuai hukum adatnya.²⁶

Aspek keperdataan penguasaan tanah ulayat adalah bahwa tanah ulayat merupakan milik bersama dari seluruh anggota masyarakat hukum adat. Perseorangan atau kelompok anggota masyarakat hukum adat bisa memperoleh hak atas tanah bidang tanah yang berasal dari bagian tanah ulayat atas persetujuan atau izin dari penguasa adat. Karena itu, aspek keperdataan atas tanah ulayat tetap dipegang oleh masing-masing anggota masyarakat hukum adat, dan tidak serahkan kepada penguasa adat. Dengan demikian, bagi masyarakat anggota masyarakat hukum adat, tanah ulayat merupakan salah satu sumber untuk mendapatkan hak atas tanah.

Di dalam UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA), keberadaan dan pengakuan tanah ulayat diatur di dalam Pasal 3, sebagai Undang-Undang pertama yang menyebut hak ulayat sebagai hak dari masyarakat hukum adat. Ketentuan ini diperkuat dengan Pasal 5 UUPA yang menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam adalah hukum adat.

Di dalam literatur hukum adat, hak ulayat dikenal dengan *beschikkingsrecht* hak menguasai atas tanah dan sumberdaya alam yang berada di wilayah persekutuan yang bersangkutan. Masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya sudah ada sebelum adanya klaim negara atas bumi, air, ruang angkasa, kekayaan alam berdasarkan hak menguasai negara.

b. Tanah Hak

Tanah hak adalah bidang tanah yang sudah dilekati hak atas tanah berdasarkan UUPA. Tanah hak dipegang oleh subyek hak (subyek hukum), baik orang maupun badan hukum, sesuai jenis haknya masing-masing. Hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya atas tanah hak hanya mengandung aspek keperdataan karena terkait dengan pemilikan.

Hukum agraria membedakan hak atas tanah di Indonesia menjadi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa untuk bangunan, sebagaimana ditentukan oleh Pasal 16 ayat (1) UUPA. Hak milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dimiliki oleh orang atas

²⁶Adanya aspek publik penguasaan tanah ulayat ini adalah berasal dari kewenangan publik dari pemerintahan adat yang dijalankan oleh penguasa masyarakat hukum adat sebelum Negara membentuk pemerintahan sampai ke tingkat masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, secara yurudisi masyarakat hukum adat dapat pula diartikan sebagai unit kesatuan masyarakat hukum yang sudah mempunyai pemerintahan adat sebelum adanya pemerintahan Negara, seperti Lembang di Tanatoraja, Nagari di Minangkabau, Mukim di Aceh, Desa di Jawa, Madura, dan Bali, Marga di Sumatera Selatan, Negeri di Maluku, dsb.

tanah. Hak milik dapat dipunyai oleh perseorangan atau bersama dengan orang lain. Orang memperoleh hak milik melalui tiga cara yaitu berdasarkan hukum adat, menurut Ketentuan Undang-Undang,²⁷ dan melalui penetapan pemerintah. Hak milik yang diperoleh melalui penetapan pemerintah lahir setelah didaftarkan atau setelah dikeluarkan sertifikat hak milik oleh pejabat berwenang. Namun, hak milik yang diperoleh melalui hukum adat dan ketentuan Undang-Undang sudah lahir sebelum disertifikatkan. Pendaftaran tanah untuk hak milik yang diperoleh berdasarkan hukum adat dan berdasarkan ketentuan Undang-Undang bukanlah prasyarat lahirnya hak milik, pendaftarannya hanya dimaksudkan untuk tertib administrasi pertanahan, dan tentu saja untuk menguatkan kepastian hukum atas hak milik.

Berbeda dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah negara, dan hak pakai di atas tanah negara terjadi hanya melalui penetapan pemerintah. Namun demikian, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai dimaksud belum lahir pada saat diterbitkan penetapan pemerintah. Penetapan pemerintah tentang pemberian hak-hak dimaksud hanya berlaku sampai jangka waktu tertentu, biasanya 2 tahun, dan setelah itu dapat diperpanjang, dan dapat dibatalkan. Dalam jangka waktu tersebut, penetapan pemerintahnya harus ditindaklanjuti dengan pendaftaran haknya pada kantor pertanahan setempat. Setelah haknya terdaftar yang ditandai dengan keluarnya sertifikat hak, baru lah secara yuridis hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai tersebut telah lahir.²⁸ Pada saat pendaftaran hak inilah kewajiban-kewajiban pemegang hak kepada negara dipenuhi, yaitu uang pemasukan ke negara²⁹ dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB).

²⁷Yang dimaksud dengan Ketentuan Undang-Undang adalah Ketentuan-Ketentuan Konversi sebagaimana terdapat di dalam Bagian Kedua UUPA, khususnya Pasal II ayat (1), menyatakan:

"Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya, Undang-undang ini, yaitu hak agrarisch eigendom, milik, yasan, andarbani, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grand sultan, landerinjbezitrecht, altijddurende erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21."

²⁸Dapat dilihat dalam PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

²⁹Uang Pemasukan adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh penerima hak pada saat pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai serta perpanjangan dan pembaharuannya (Pasal 1 angka (4) PP No. 40 Tahun 1996). Uang pemasukan yang berasal dari pemberian sesuatu hak atas tanah merupakan sumber penerimaan Negara yang harus disetor melalui Kas Negara. Tetapi, berdasarkan PP No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, "uang pemasukan ke Negara" diintegrasikan ke dalam penerimaan Negara bukan pajak (PNBP) di lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Padahal PNBP di BPN itu seharusnya hanya berupa biaya administrasi pendaftaran saja, tidak termasuk uang pemasukan. Uang pemasukan harus disetor ke Kas Negara bukan PNBP yang disetor ke Rekening BPN.

c. Tanah Negara

Tanah negara adalah tanah yang tidak dibebani dengan hak atas tanah atau tanah ulayat. Dalam bahasa hukumnya tanah negara merupakan pendekan dari penyebutan tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dasar hukum penguasaan tanah negara adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, kemudian secara operasional diatur dalam Pasal 2 UUPA. Berdasarkan PP No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Negara, tanah negara yang belum diperuntukkan bagi instansi pemerintah tertentu dikuasai oleh Menteri Dalam Negeri. Namun, sejak Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dikeluarkan dan dibentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN), penguasa tanah negara menjadi tidak karena tanah negara merupakan tanah yang tidak dibebani hak atas tanah maka tanah negara dapat menjadi sumber tanah hak. Bahkan, setiap adanya penetapan pemerintah untuk pemberian hak atas tanah, baik hak milik maupun HGU, HGB, dan HP, harus dipastikan terlebih dahulu bahwa bidang tanah adalah tanah negara dan terbebas dari tanah hak dan tanah ulayat.

Pada tataran normatif berdasarkan hukum agraria kepastian tenurial atas ketiga entitas atau status tanah—tanah ulayat, tanah hak, dan tanah negara—sudah jelas. Namun pada tataran praktis kepastian tersebut masih banyak menyisakan persoalan sehingga menimbulkan konflik dan sengketa pertanahan. Konflik dan sengketa dimaksud tidak saja terjadi antar sesama warga masyarakat, warga masyarakat dengan negara dan perusahaan, tetapi juga antar sesama instansi penyelenggara negara.

Bila dikaitkan dengan hak atas karbon dalam konteks isu perubahan iklim, kondisi kompleksitas hak dan konflik yang menyertainya harus menjadi perhatian.

B. Hak atas Karbon

Hak atas karbon yang dimaksud dalam tulisan ini adalah hak untuk memperoleh kompensasi terhadap kegiatan penyerapan atau penyimpanan karbondioksida melalui penanaman dan pemeliharaan pohon.³⁰ Karena kompensasi ditujukan terhadap kegiatan penanaman dan/atau pemeliharaan pohon yang terdapat di atas bidang-bidang tanah, maka penggantian sebagai kompensasi penyerapan karbon (hak atas karbon) harus disesuaikan sistem

³⁰Konsep ini didasarkan pada perjanjian penyerapan dan/atau penyimpanan karbondioksida antara pihak donor (pembeli) dengan masyarakat penguasa atau pemilik tanah. Hal ini antara lain dapat dilihat dalam "Perjanjian Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbondioksida: Penanaman pohon untuk meningkatkan penyerapan dan/atau penyimpanan karbondioksida", disepakati oleh CO2 Aperate B.V. dan Nagari Paninggahan, Kabupaten Solok, Sumatera Barat, bersama mitranya yaitu Word Agroforestry Centre (ICRAF-SEA) dan Yayasan Danau Singkarak, Tanggal 1 Desember 2009.

tenurial yang berlaku di Indonesia. Penggantian terhadap penyerapan dan penyimpanan karbon ditujukan terhadap tanahnya, pohonnya, atau kegiatan penanaman serta pemeliharannya.

Subyek hukum yang akan melakukan perbuatan hukum atau menandatangani perjanjian disesuaikan dengan ketiga status tanah tersebut harus disesuaikan dengan status tanah tempat penanaman atau pemeliharaan pohon. Jika tanah tempat penanaman pohon dalam konteks perdagangan karbon berada di atas tanah hak maka pihak penjual yang melakukan perbuatan hukum adalah orang pemegang hak atas tanah, sedangkan pihak pembeli adalah penyedia dana kompensasi pengurangan dan/atau penyimpanan karbon. Benefit yang diperoleh dari hak atas karbon harus diperhitungkan tersendiri bilamana tanaman atau pohonnya bukan milik dari pemilik tanah. Dalam hukum agraria kondisi seperti ini sangat dimungkinkan mengingat adanya asas pemisahan horizontal sebagai asas yang diadopsi dari hukum adat.

Jika status tanahnya adalah tanah ulayat maka pihak penjual dalam perjanjian jual beli karbon adalah ketua persekutuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, dan pihak pembeli tetap yaitu penyedia dana kompensasi. Benefit dari hak atas karbon dalam hal ini bukanlah serta merta milik dari ketua adat, melainkan milik bersama anggota masyarakat hukum adat. Pembagian benefit untuk setiap anggota masyarakat hukum adat ditentukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Kemudian, dalam hal status tanahnya adalah tanah negara maka perbuatan hukum dalam jual beli karbon dilakukan oleh penguasa tanah negara yang bersangkutan dengan penyandang dana kompensasi pengurangan atau penyerapan karbon. Dalam hal tanah negara tersebut sudah diberikan kepada warga masyarakat untuk menggarap maka perbuatan hukum dimaksud dilakukan oleh penggarap atas persetujuan pejabat, dan benefit dari hak atas karbon juga dimiliki oleh penggarap.

Dalam hal ini, konsep hak atas karbon melekat pada status hak dan juga tindakan yang dilakukan di atas hak tersebut. Jika di atas tersebut ada upaya ekstra pemegang hak untuk membuat tanahnya menjadi penampung dan penyerap karbon melalui penanaman atau pemeliharaan hutan sekunder maka manfaat kompensasi karbon dari upaya ekstra tersebut menjadi klaim dari pemegang hak atas tanah.



BAGIAN III

KONSEPSI HAK ATAS KARBON DALAM BIDANG HUKUM PERDATA

KONSEP HAK KEBENDAAN DAN POTENSI HAK ATAS KARBON SEBAGAI HAK KEBENDAAN

Oleh: Taufiq El Rahman ³¹

A. Konsep Hak Kebendaan

Hak kebendaan adalah hak mutlak atas suatu benda yang memberikan kekuasaan langsung atas benda tersebut dan dapat dipertahankan kepada siapapun. Hak kebendaan merupakan bagian dari hak keperdataan.

Hak kebendaan dilahirkan dari suatu perjanjian yang bersifat *zakelijk*, yaitu perjanjian yang memang dibuat untuk mengadakan hak kebendaan. Hal ini berbeda dengan perjanjian yang bersifat *obligatoir*, yaitu perjanjian yang melahirkan hak dan kewajiban (*verbintenis*).

Perjanjian yang *zakelijk* bersifat abstrak, dalam arti bahwa dengan selesainya perjanjian, tujuan pokok dari perjanjian sudah tercapai, yaitu adanya hak kebendaan. Hal ini sangat berbeda dengan perjanjian yang *obligatoir*, di mana dengan selesainya perjanjian, tujuan pokok perjanjian belum tercapai dan masih diperlukan perbuatan hukum lanjutan.

Hak kebendaan mempunyai ciri-ciri:

- a. Merupakan hak mutlak, yaitu dapat dipertahankan kepada siapapun.
- b. *Zaaksgevolg* atau *droit de suit*: hak kebendaan selalu mengikuti bendanya (dimanapun dan di tangan siapapun)
- c. *Droit de preference*: hak untuk didahulukan

³¹Pengajar hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Hak kebendaan sebagai hak mutlak atas suatu benda secara garis besar dibedakan dalam 2 hal:

- a. Hak kebendaan yang bersifat memberikan kenikmatan: hak milik, hak memungut hasil, hak suara dalam saham, *bezit*
- b. Hak kebendaan yang bersifat memberikan jaminan: gadai, hipotik, jaminan fidusia, hak tanggungan.

B. Potensi Hak Atas Karbon Sebagai Hak Kebendaan

Apakah hak atas karbon dapat menjadi suatu hak kebendaan? Untuk menjawab hal tersebut, langkah pertama yang harus dijawab adalah “apakah karbon secara yuridis merupakan benda? Dari sisi yuridis, yang dimaksud benda adalah “barang dan hak yang dapat menjadi obyek hak milik” atau dalam bahasa yang lebih sederhana “segala sesuatu yang dapat dimiliki”. Apakah karbon dapat menjadi obyek hak milik atau dapat dimiliki?

Karbon sebagaimana udara (oksigen), air laut, air sungai merupakan benda bebas yang dalam pembedaan benda termasuk benda berujud yang “di luar perdagangan”. Oleh karena merupakan benda di luar perdagangan, maka tidak dapat menjadi obyek perjanjian. Hanya benda “dalam perdagangan” yang dapat menjadi obyek perjanjian.

Apakah benda-benda bebas dapat berubah dari “benda di luar perdagangan” menjadi “benda dalam perdagangan”? Jawabannya adalah DAPAT. Dengan melakukan perbuatan atau rekayasa tertentu, suatu “benda di luar perdagangan” dapat berubah menjadi “benda dalam perdagangan”. Udara (oksigen) yang merupakan “benda di luar perdagangan” ketika dimurnikan dan dikemas dalam tabung oksigen berubah menjadi “benda dalam perdagangan” yang dapat menjadii obyek perjanjian. Demikian pula dengan air sungai yang disaring dan dilakukan *treatment*, berubah menjadi “benda dalam perdagangan” dapat dapat menjadi obyek perjanjian.

Apakah benda-benda bebas dapat berubah dari “benda di luar perdagangan” menjadi “benda dalam perdagangan”? Jawabannya adalah DAPAT. Dengan melakukan perbuatan atau rekayasa tertentu, suatu “benda di luar perdagangan” dapat berubah menjadi “benda dalam perdagangan”. Udara (oksigen) yang merupakan “benda di luar perdagangan” ketika dimurnikan dan dikemas dalam tabung oksigen berubah menjadi “benda dalam perdagangan” yang dapat menjadii obyek perjanjian. Demikian pula dengan air sungai yang disaring dan dilakukan *treatment*, berubah menjadi “benda dalam perdagangan” dapat dapat menjadi obyek perjanjian.



Analog dengan contoh-contoh di atas, karbon yang merupakan benda bebas dapat menjadi benda secara yuridis dengan rekayasa tertentu. Jika karbon “dikemas” dalam suatu kemasan, maka karbon secara yuridis merupakan BENDA.

Bagaimana “mengemas” karbon? Satu satuan wilayah (dalam pengertian geografis, administratif maupun adat) merupakan suatu ruang yang dapat dianggap sebagai wadah atau “kemasan”. Dengan mengkonstruksikan bahwa suatu wilayah adalah “tabung” karbon, maka secara yuridis karbon adalah benda dan oleh karenanya otomatis dapat menjadi obyek perjanjian.

Pertanyaan selanjutnya adalah: siapakah pemilik karbon atau pemegang hak milik atas karbon?. Salah satu cara untuk memperoleh hak milik adalah dengan “ikutan” (*natrekking*), yaitu memperoleh benda karena benda itu mengikuti benda-benda yang lain.

Dari uraian di atas jelas bahwa hak atas karbon secara yuridis berpotensi untuk menjadi hak kebendaan. Jika karbon secara yuridis dapat dikatakan sebagai benda, maka akan lahir hak kebendaan yang berupa hak kebendaan yang memberikan kenikmatan.



HAK KEBENDAAN DALAM HUKUM ADAT DAN POSISI MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM PENGATURAN HAK-HAK ATAS KARBON Oleh: Sulastriyono

A. Pendahuluan

Setiap masyarakat mempunyai sistem hukum yang merupakan cerminan dari nilai-nilai yang ada, hidup, tumbuh dan berkembang di masyarakat. Sistem hukum Indonesia terdiri atas sub-sistem/unsur-unsur sistem hukum tertulis yang berasal dari barat (warisan penjajahan Belanda), hukum tidak tertulis (hukum adat) dan hukum tertulis setelah Indonesia merdeka. Hukum barat mempunyai sifat abstrak dan kompleks sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang di Eropa, sedangkan hukum adat mempunyai sifat yang konkret dan sederhana sesuai dengan budaya Indonesia.

Hukum barat yang bersifat abstrak dan kompleks menyebabkan penamaan obyek yang diatur oleh hukum harus didefinisikan lagi. Sebagai contoh, hukum barat membagi hukum publik dan privat. Apa yang dimaksud hukum publik dan hukum privat harus diberikan definisi lagi baru diberikan contoh konkret. Dalam hukum barat juga diatur hukum harta benda (*vermogensrecht*) yang terdiri atas harta mutlak yang disebut hukum kebendaan yang mengatur hak-hak kebendaan dan hukum harta yang relatif disebut hukum perjanjian yang mengatur tentang perutusan dan perikatan³².

³²Hilman Hadikusuma, 2001, hukum Perekonomian adar Indonesia., Citra aditya Bakti, Bandung, hlm 7

³³ibid hlm 8

Berdasarkan sifatnya, hukum barat membedakan benda menjadi benda tetap dan benda bergerak. Apa yang disebut sebagai benda tetap harus didefinisikan lagi baru diberikan contoh konkret. Hal yang sama terjadi juga ketika menjelaskan benda bergerak maka pengertian benda bergerak harus diberikan definisi lagi baru diberikan contoh konkret. Hukum barat juga membedakan benda menjadi benda yang berujud dan benda yang tidak berujud. Apa yang dimaksud benda tetap dan benda bergerak harus diberikan definisi lagi baru diberikan contoh konkret.

pelanggaran. Hukum adat tidak mengenal pembagian benda menjadi benda tetap dan benda bergerak seperti pada hukum barat. Pembagian benda dalam hukum adat langsung menunjuk pada bendanya yaitu benda yang berupa tanah dan benda bukan tanah. Benda-benda bukan tanah ditunjuk langsung tidak perlu ditafsirkan lagi. Misalnya, tanaman, tumbuhan, hewan ternak, bangunan dan alat perlengkapan.³³

Masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum mempunyai hak ulayat sebagai perwujudan dari nilai kolektivisme/kebersamaan. Daya berlakunya hak ulayat dibedakan menjadi dua yaitu berlaku ke dalam dan keluar. Hak ulayat berlaku ke dalam artinya hak ulayat dapat dipertahankan dan dipaksakan berlakunya kepada anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Adapun makna hak ulayat berlaku keluar berarti bahwa hak ulayat tersebut dapat dipertahankan dan dipaksakan berlakunya terhadap pihak luar baik secara individu maupun kelompok masyarakat hukum adat lainnya.

Hukum adat merupakan bagian dari sistem hukum di Indonesia yang berlaku di Indonesia. Nilai kolektivisme/kebersamaan dan nilai religius merupakan nilai yang ada dalam hukum adat sebagai cerminan dari asas kekeluargaan dan gotong royong serta asas Ketuhanan. Nilai-nilai tersebut senantiasa hidup, tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Jika masyarakat berubah maka nilai-nilai tersebut juga akan mengalami perubahan. Hal ini karena nilai sebagai pedoman hidup bertingkah laku manusia mempunyai sifat dinamis dan fleksibel yang senantiasa menyesuaikan diri dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Karbon merupakan konsep hak kebendaan baru dalam kajian hukum yang menarik sebagai obyek kajian akademik di kalangan para ahli. Hukum adat sebagai hukum yang tidak tertulis yang bersifat konkret dan sederhana mau tidak mau harus menghadapi tantangan baru terkait dengan masalah karbon sebagai salah satu bagian hak kebendaan. Dalam makalah ini selanjutnya dikaji masalah karbon dalam konteks sebagai bagian dari hak-hak masyarakat hukum adat.

B. Hak Kebendaan Dalam Hukum Adat

1. Macam-macam Benda

Benda menurut hukum barat yang diatur dalam KUH Perdata dibedakan menjadi benda berujud (*roerende goederen*) dan benda tidak berujud (*onroerende goederen*). Pembedaan tersebut didasarkan pada aspek ekonomi yang dapat dinilai dengan uang. Benda yang berujud dibedakan lagi menjadi benda bergerak dan benda tetap. Adapun yang dimaksud benda tidak berujud dalam hukum barat adalah utang dan piutang. Hal ini berbeda dengan hukum adat yang membagi benda tidak semata-mata dilihat dari aspek ekonomi yang dapat dinilai dengan uang tetapi dilihat menurut apa adanya³⁴.

Menurut hukum adat, benda berujud yang menjadi obyek hak dan kewajiban dalam hubungan sosial ekonomi mencakup tanah dan tanam tumbuhan, hewan dan ternak, bangunan dan peralatan³⁴. Pengertian benda tak berujud dalam hukum adat berbeda dengan hukum barat, karena tidak didasarkan pada aspek ekonomi.

Contoh benda tidak berujud menurut hukum adat adalah gelar dan nama marga/ keluarga. Secara singkat hukum adat membagi benda berujud menjadi benda tanah dan bukan tanah yang dilihat apa adanya yang menunjuk langsung pada bendanya. Hukum adat kebendaan hanya mengatur kebendaan tidak termasuk perikatan³⁵. Benda yang diatur hukum adat kebendaan tidak semata-mata tentang harta yang bernilai uang saja tetapi yang bernilai kebersamaan dan religio-magis.

2. Terjadinya Hak Kebendaan

Menurut Hukum adat, melekatnya hak kebendaan seseorang terhadap harta benda terjadi karena adanya pemilikan, pewarisan dan transaksi.³⁶ Pemilikan benda terjadi dengan penemuan, penempatan, dan pembagian/pemberian. Pemilikan benda karena penemuan terjadi karena seseorang menemukan benda seperti pohon durian, damar, aren menjadi pemilik pohon dengan memberikan tanda yang dipahami oleh sesama anggota masyarakat hukum adat. Pemilikan benda cara kedua yaitu dengan melalui penempatan. Seseorang yang melakukan pembukaan lahan dan mengolahnya secara terus menerus dan iktikad baik menjadi pemilik benda tersebut. Menurut hukum adat cara ketiga untuk mendapat suatu hak kebendaan dengan cara

³⁴ibid hlm 7

³⁶ibid hlm 7

pembagian/pemberian. Dalam konteks kajian *carbon property rights* sebagai hak kebendaan baru maka pemerintah atau swasta dapat menunjuk atau memberikan hak kebendaan atas karbon kepada masyarakat hukum adat tertentu.

Pewarisan merupakan cara kedua untuk memperoleh hak milik yang dikenal dalam hukum adat. Adapun cara ketiga yang ada di dalam hukum adat untuk memperoleh hak milik adalah dengan melalui transaksi. Dengan cara melakukan transaksi maka harta benda bisa beralih dari satu orang kepada orang lain. Dalam konteks kajian atas *carbon property rights* maka hukum adat memberikan solusi bahwa karbon sebagai hak kebendaan dapat diperoleh dengan transaksi. Karbon sebagai aset yang bernilai ekonomi dapat ditransaksikan atau diperalihkan dengan cara jual beli sehingga perolehan hak atas karbon melalui cara jual beli tidak bertentangan dengan cara perolehan hak kebendaan melalui transaksi yaitu dengan cara jual beli.

3. Macam Hak kebendaan dalam hukum adat

Hukum adat mengenal pembagian benda ke dalam benda berujud (*materiele goederen*) dan tidak berujud (*immateriele goederen*). Menurut hukum adat, hak kebendaan atas benda berujud yang berupa tanah dapat dimiliki secara individu sebagai hak individu atas tanah dan hak kebendaan atas tanah secara kelompok sebagai hak persekutuan, hak purba, hak ulayat yang merupakan hak tertinggi atas tanah adat di seluruh Nusantara.³⁷ Hak individu atas tanah dibedakan menjadi hak milik, hak pakai, hak wenang pilih, hak wenang beli, hak menikmati hasil, hak membuka lahan dan hak atas imbalan jabatan. Adapun, hak ulayat adalah hak yang dipunyai oleh suatu suku (*clan/gens/stam*), sebuah serikat desa, atau oleh desa untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya.³⁸

Sesuai dengan sifat konkret dan sederhana dari hukum adat, hak kebendaan selain tanah, langsung disebut benda yang menjadi obyek pengaturan, seperti hak atas pohon, rumah, tumbuhan, hewan dan sebagainya. Dalam konteks kajian *carbon property rights* menurut hukum adat maka benda karbon termasuk jenis benda selain tanah dan tidak perlu ditafsirkan lagi sehingga pengaturannya langsung kepada obyek yang diatur yaitu hak kebendaan atas karbon. Karbon sebagai salah satu wujud hak kebendaan dapat dikatakan sebagai aset yang bernilai ekonomis, sehingga dapat diperalihkan atau dapat diberikan kepada masyarakat hukum adat yang senantiasa dengan kearifan lokalnya menjaga kelestarian hutan adat.

³⁸Sudiyat, Iman, 2000, Hukum adat sketsa asas, Liberty, Yogyakarta, hlm 2

C. Posisi Masyarakat Hukum Adat Atas Hak-Hak Karbon

Masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum merupakan pemegang hak ulayat atas tanah dan sisinya termasuk hutan. Hutan adat merupakan hutan yang berada di dalam wilayah kekuasaan masyarakat hukum adat, sehingga masyarakat hukum adat mempunyai hak atas hutan adat. Hutan adat yang berada di bawah kekuasaan masyarakat hukum adat berfungsi sebagai menjaga tingkat emisi karbon sehingga karbon yang terbuang terkendali dan mencegah perubahan iklim secara ekstrem.

Masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum merupakan pemegang hak ulayat atas tanah termasuk hutan yang berada di lingkungan wilayah masyarakat hukum adat. Ter Haar menyatakan, bahwa di seluruh kepulauan Indonesia pada tingkatan rakyat jelata, terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia luar, lahir dan batin. Golongan-golongan itu mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal. Golongan-golongan manusia itu mempunyai pula pengurus sendiri dan mempunyai harta benda milik keduniaan dan milik gaib. Golongan-golongan demikianlah yang bersifat persekutuan hukum³⁹. Pengertian masyarakat hukum adat juga ada dalam konvensi ILO No. 169 tahun 1989 "Sekelompok orang yang memiliki jejak sejarah dengan masyarakat sebelum invasi dan penjajahan, yang berkembang di daerah mereka atau bukan bagian dari komunitas tersebut. Mereka bukan merupakan bagian yang dominan dari masyarakat dan bertekad untuk memelihara, mengembangkan, dan mewariskan daerah leluhur dan identitas etnik mereka kepada generasi selanjutnya; sebagai dasar bagi kelangsungan keberadaan mereka sebagai suatu suku, sesuai dengan pola budaya, lembaga sosial dan sistem hukum mereka."

Menurut Maria Sumardjono, kriteria penentu masih ada hak ulayat adalah:

- a. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subyek hak ulayat
- b. Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *lebensraum* (ruang hidup) yang merupakan obyek hak ulayat;
- c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang berhubungan dengan tanah, sumber daya alam lain serta perbuatan-perbuatan hukum.

³⁹Ibid hlm 2

⁴⁰Ter Haar Bzn, 1960, Azas – Azas Dan Susunan Hukum Adat, Paradnya Paramitha, Jakarta, hlm. 47.



Tempat tinggal masyarakat adat Kalimantan
(Sumber: disasterchannel.co)

Tiga persyaratan tersebut di atas bersifat kumulatif yang merupakan petunjuk bahwa hak adat atas tanah dan sumber daya alam di kalangan masyarakat adat masih ada. Kriteria ini diharapkan bukan menjadi pembatas suatu komunitas dikatakan bukan masyarakat hukum adat, tapi membantu para pengambil keputusan untuk menerima keberadaan suatu masyarakat adat. Masyarakat hukum adat di Indonesia merupakan masyarakat atas kesamaan teritorial (wilayah), Genealogis (keturunan), dan teritorial-genealogis (wilayah dan keturunan), sehingga terdapat keragaman bentuk masyarakat adat dari suatu tempat ke tempat lainnya . Obyek hak masyarakat atas wilayah adatnya (hak ulayat) adalah tanah, air, tumbuh-tumbuhan, dan binatang.

D. Penutup

Carbon property rights sebagai hak kebendaan baru belum diatur dalam sistem hukum di Indonesia. Sesuai dengan nilai kolektivisme/ kebersamaan dalam hukum adat dan didukung sifat konkret serta sifat sederhana dari hukum adat maka *carbon property rights* dapat dimasukkan sebagai bagian dari hak kebendaan yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat.

Hukum adat mempunyai kewenangan untuk mengatur pemanfaatan kepemilikan hak kebendaan karbon oleh masyarakat hukum adat dapat terjadi karena pemberian/penunjukan oleh pemerintah, bukan bersifat individual tetapi bersifat komunal. Konsekuensi hukum bahwa masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak kebendaan atas karbon yang bersifat komunal yaitu:

1. Masyarakat dan pendistribusian hasil penjualan karbon/penurunan emisi kepada anggota masyarakat hukum adat.
2. Masyarakat hukum adat juga berwenang mengatur hubungan hukum antara karbon dengan anggota masyarakat hukum adat.
3. Masyarakat hukum adat mempunyai hak klaim/menuntut/menerima imbalan penurunan emisi.

Selain dengan pembagian/pemberian dari pemerintah atau swasta maka kepemilikan hak atas karbon oleh masyarakat hukum adat juga dapat terjadi karena transaksi karena sifat karbon sebagai aset dapat diperalihkan kepada pihak lain termasuk kepada masyarakat hukum adat.



BAGIAN IV

KONSEPSI HAK ATAS KARBON DALAM HUKUM LINGKUNGAN

ADA APA DENGAN HAK MASYARAKAT ATAS KARBON?

Wahyu Yun Santoso⁴¹

A. Hak atas Karbon *vis a vis* Hak atas Lingkungan yang Baik dan Sehat

Di seluruh dunia dikabarkan terdapat antara 1-1,7 miliar penduduk Bumi yang kehidupannya, sebagian atau seluruhnya, tergantung pada hutan.⁴¹ Fakta tersebut mendorong adanya pengelolaan hutan komunitas (*community forest management*) sebagai salah satu instrumen utama yang diterapkan di dalam aplikasi REDD+ di hampir semua negara.⁴² Hal ini tentu saja ditambahkan dengan realitas bahwa pada kenyataannya banyak sekali ketersinggungan dari sekian banyak kepentingan di hutan tropis, tidak hanya perusahaan kayu, tetapi juga masyarakat lokal.⁴³ Terlebih, “prestasi” atas pencapaian target penurunan emisi, termasuk melalui program REDD+ akan dirasakan oleh negara pengusung program tersebut.

Memang dari beberapa penelusuran pustaka, terdapat beberapa kekhawatiran yang timbul: semisal terkait sedikitnya jumlah dana REDD+ yang akan turun pada masyarakat lokal;⁴⁴ maupun “pengusiran” masyarakat lokal dari wilayah hutan tempat mereka tinggal dengan alasan keberadaan masyarakat lokal lebih berkontribusi pada *forest degradation*.⁴⁵

⁴¹Departemen Hukum Lingkungan Fakultas Hukum UGM, wahyu.yuns@ugm.ac.id

⁴²Chao, S., 2012. Forest Peoples: Numbers Across the World. Forest Peoples Pro-gramme, Moreton-in-Marsh, UK.

⁴³Skutsch, M., McCall, M.K., 2012. The role of community forest management in REDD+. *Unasylva* 239 (63), 51–56.

⁴⁴Penyebutan masyarakat lokal menjadi lebih netral saat pengakuan hak atas masyarakat hukum adat masih bersifat parsial di Indonesia. Margaret Skutsch, Cecilia Simon, Alejandro Velazquez, Jose Carlos Fernandez. 2013, Rights To Carbon And Payments For Services Rendered Under REDD+: Options For The Case

⁴⁵Of Mexico. *Global Environmental Change* 23 (2013) 813–825

Hak atas karbon menjadi satu isu tersendiri yang mungkin tidak mudah dicerna secara umum, karena kita berbicara sesuatu yang abstrak, tidak jelas nilainya, tidak bisa dikonsumsi atau dipergunakan sebagaimana sumber daya atau komoditas lainnya, pun tidak mungkin kita menjual langsung di pasar seperti komoditas berwujud lainnya. Meskipun tentu saja, secara konseptual nilainya didapat dari nilai biomassa yang kita simpan dari penyerapan karbon oleh tanaman. Setidaknya itulah yang mendasari berkembangnya konsep hak atas karbon ini melalui suatu intervensi manusia karena manusia memegang posisi kunci pada mitigasi kerusakan akibat perubahan iklim.

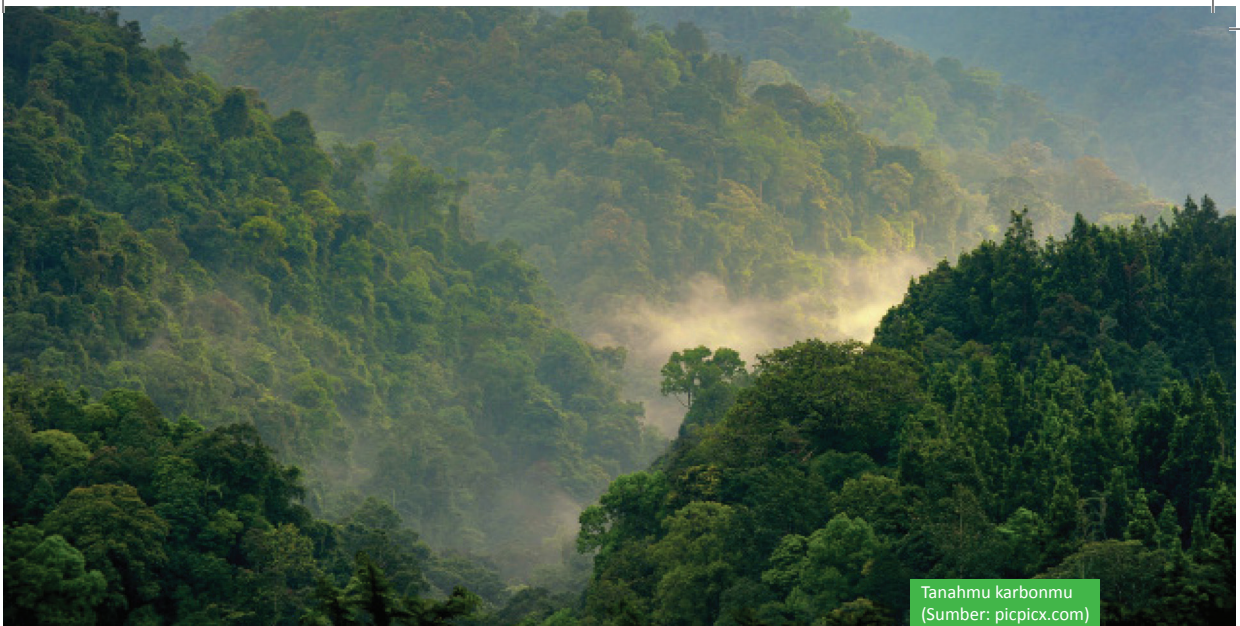
Dengan kata lain, kita sebagai penduduk dunia seharusnya membayar untuk jasa mitigasi perubahan iklim yang diberikan karbon dalam pohon dan biomassa lain-lain. Itulah kenapa konsep hak atas karbon dekat dengan konsep jasa lingkungan (*payment of services*), dua hal yang sama-sama menjadi jengah dalam pembahasan kebanyakan orang, termasuk pelaku bisnis dan para legislator.

Konsep “Tanahmu Karbonmu” mengemuka dari diskursus hak atas karbon ini. Kebanyakan di wilayah tropis, hutan seringkali dimiliki oleh pemerintah. Kepemilikan hutan tidak ada, hanyalah hak penguasaan atas hutan melalui izin konsensi dan bentuk lainnya. Menjadi menarik ketika dalam rezim karbon, muncul bermacam konsep hak atas karbon: *sequestered carbon* atau (komoditas) karbon yang disimpan dan kepemilikannya terpisah; *carbon sink* atau penyimpanan alami; *carbon sequestration potential* di mana pemegang hak diperbolehkan untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi potensi dari sumber alam untuk menyerap karbon; *carbon credit*; *usufruct right* yang meliputi berbagai hak dan kesepakatan dimana salah satu pihak menikmati kemanfaatan dari kepemilikan pihak lain.⁴⁶

Namun terlepas dari “kerumitan” isu hak karbon tersebut di atas, semestinya yang perlu kita singgung adalah pada penalaran atas pengakuan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Jika kita melihat asas mendasar konsep hak atas lingkungan (*right to sound environment*), kita perlu melihat pengakuan atas tiga pilar hak atas lingkungan yang sehat sebagaimana identik dengan Pilar Aarhus: akses untuk informasi, hak partisipasi publik, serta akses keadilan.⁴⁷

⁴⁶Marino, E., Ribot, J., 2012. Special Issue Introduction: Adding Insult To Injury: Climate Change And The Inequities Of Climate Intervention. *Global Environmental Change* 22 (2), 323–328.

⁴⁷Disarikan dari David Takacs, 2009, *Forest Carbon Law and Property Rights*, Conservation International 2009.



Tanahmu karbonmu
(Sumber: picpicx.com)

Pengaturan hak atas lingkungan hidup dalam hukum positif Indonesia tercantum dalam konstitusi dan beberapa peraturan lainnya, yaitu: Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan "... membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia ...", serta dikaitkan dengan Hak Penguasaan kepada negara atas bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 33 (3) UUD 1945.

Amandemen UUD 1945 menempatkan secara mendasar hak ini melalui ketentuan Pasal 28H (1) yang menyebutkan: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat" serta tambahan pada ayat (4) yaitu hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan". Penyesuaian hak ini sebagai konsep dasar pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) juga nampak pada Pasal 33 ayat (1) yang menyebutkan "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional."

Permasalahannya adalah: apakah dogma normatif yang sudah termuat dalam konstitusi ini sudah memberi arti kemanfaatan dalam pengakuan dan penerapan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat?

B. Skema Karbon Nusantara

Skema karbon di tingkat Internasional sudah mempunyai landasan hukum. Salah satunya adalah mekanisme CDM (Clean Development Mechanism) di bawah Protokol Kyoto. Namun, mekanisme CDM ternyata menyisakan banyak pertanyaan dalam penerapannya. Terlebih pendekatan yang digunakan adalah yang berbasis proyek. Sehingga dalam penerapannya, CDM di Indonesia juga tidak dapat menunjukkan hasil yang signifikan dalam menunjang peran Indonesia ikut berkomitmen dalam penurunan emisi karbon.

Pendekatan yang kemudian ikut diperjuangkan oleh Indonesia sebagai negara pemilik hutan tropis adalah kesepakatan program Reducing Emission from Deforestation and Degradation (REDD) pada COP-13 di Nusa Dua Bali. REDD menawarkan insentif kepada pelaku bisnis di negara-negara yang termasuk dalam Annex 1 untuk membiayai pengurangan laju deforestasi di hutan tropis untuk menyerap karbon. Usulan ini disambut baik oleh banyak negara pihak, terutama karena adanya fokus baru, yang memecahkan berbagai permasalahan terkait rezim UNFCCC.

Adapun beberapa butir penting dari keputusan COP-13 tentang REDD antara lain:

- a. REDD dilaksanakan atas dasar sukarela (*voluntary basis*) dengan prinsip menghormati kedaulatan negara (*sovereignty basis*).
- b. Negara maju sepakat memberikan dukungan untuk capacity building, transfer teknologi di bidang metodologi dan institusional, serta dalam inisiasi pilot/*demonstration activities*.
- c. Untuk pelaksanaan pilot/*demonstration activities* dan implementasi REDD, diperlukan penguasaan aspek metodologi sesuai standar nasional.

Poin penting tambahan yang diusulkan oleh Indonesia adalah REDD+ yang tidak terbatas pada deforestasi dan degradasi hutan, tapi juga dalam tiga bidang tambahan yaitu tata kelola hutan berkelanjutan (*sustainable management of forests*), konservasi hutan sebagai resapan karbon (*conservation of forest carbon stocks*) dan peningkatan kualitas hutan sebagai resapan karbon (*enhancement of forest carbon stocks*).

Dalam “Bali Action Plan”, di samping negara maju yang harus memenuhi kewajiban peningkatan target penurunan emisi dan membantu negara berkembang dalam upaya mengurangi dampak negatif perubahan iklim, negara berkembang juga didorong melakukan aksi nyata dalam upaya mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim dalam konteks pembangunan

berkelanjutan, antara lain melalui integrasi upaya adaptasi dan mitigasi perubahan iklim kedalam perencanaan nasional dan *sectoral planning*.

Pada sisi lain, pembahasan REDD+ perlu memasukkan poin terkait *Safeguards*, atau perlindungan terhadap hak masyarakat lokal, terlebih pada Negara yang memiliki rekam jejak konflik tenurial antara pemerintah dan masyarakat lokal yang berkepanjangan, yang pada satu sisi pengakuan dan pengaturan masyarakat lokalnya tidak begitu nyata. Komunitas HuMa dan beberapa kelompok masyarakat sipil cukup intens dalam pembahasan tentang *safeguards* ini.

Salah satu pendekatan dalam melaksanakan REDD+ adalah *nested approach*.⁴⁸ Terdapat beberapa ide untuk suatu "*nested approach*" dalam pelaksanaan REDD+ dalam rangka memperkuat posisi tawar komunitas lokal, terutama pada kondisi ketika status kepemilikan atau penguasaan atas wilayah hutan masih tidak jelas. Sistem "*nested approach*" ini dijelaskan pada beberapa skema yang diusulkan, bahwa kredit untuk pengurangan emisi akan dikalkulasikan pada tataran lokal, dan disampirkan langsung pada masyarakat lokal yang terlibat.⁴⁹

Terkait pendekatan ini, menjadi menarik ketika muncul satu gagasan dari Dewan Nasional Perubahan Iklim bernama Skema Karbon Nusantara (SKN). Hal ini didasarkan pada fakta bahwa dalam rezim perubahan iklim di Indonesia, sekurangnya tercatat ada 240 proyek CDM yang telah dilaksanakan, dengan 81 proyek sudah terdaftar, 19 di antaranya sudah mengeluarkan certified emission reduction (CER) dengan total 5,3 juta ton CER. Nilai ini tentu saja masih terbilang sedikit. Perlu ada satu pendekatan yang bisa lebih memasyarakatkan, yang memungkinkan partisipasi aktif masyarakat kebanyakan.

SKN menjamin akan tercapainya pengurangan emisi dengan tetap menjaga kaidah-kaidah integritas lingkungan dan pembangunan berkelanjutan yang dipersyaratkan. Salah satu yang bisa masuk adalah proyek kehutanan/pertanian berbasis masyarakat.⁵⁰ Calon pembeli bisa berupa pihak-pihak berentitas Indonesia (perusahaan/organisasi/LSM/dll) yang ingin melakukan *offset* atas emisi GRK akibat operasinya di Indonesia; atau pihak-pihak berentitas Indonesia yang ingin membeli kredit SKN sebagai bentuk Corporate/Organizational Social Responsibility.

⁴⁸Tentang pendekatan ini bisa dilihat di publikasi CIFOR. Salah satunya Angelsen, Arild, Streck, Charlotte, Peskett, Leo, Brown, Jessica, and Luttrell, Cecilia, 2008, What is the right scale for REDD? The implications of national, subnational and nested approaches Info Brief No. 15 November 2008, Bogor: CIFOR

⁴⁹Cortez, R., Saines, R., Griscom, B., Martin, M., De Deo, D., Fishbein, G., Kerkering, J., Marsh, D., 2010. A Nested Approach to REDD+: Structuring Effective and Transparent Incentive Mechanisms for REDD+ Implementation at Multiple Scales. The Nature Conservancy and Baker McKenzie.

⁵⁰Dicky Edwin Hindarto. "Skema Karbon Nusantara serta Kesiapan Lembaga Verifikasi dan Validasi Pendukung" pada Sosialisasi Skema Penilaian Kesesuaian Greenhouse Gases 25 Februari 2014.

Beberapa dasar pertimbangan satu inisiatif ini di antaranya:⁵¹

- a. Untuk pembentukan pasar karbon domestik guna menjaga momentum dari pengembangan pasar karbon yang saat ini sudah berjalan dengan baik.
- b. Sebagai katalis dari bentuk pasar lain yang sedang dibangun kemudian.
- c. Menjaga agar keberlanjutan lingkungan dan pembangunan dalam kegiatan pengurangan emisi karbon tetap terjaga.
- d. Menjadi alternatif mekanisme pembiayaan bagi mitigasi perubahan iklim dan pencapaian target pengurangan emisi di Indonesia.

Sehingga, aplikasi riil teknis kegiatan ini dapat berupa penyimpanan dan/atau penyerapan karbon, yang terdiri atas:⁵²

- a. Pembibitan, penanaman, pemeliharaan hutan dan lahan dan pemanenan hutan yang menerapkan prinsip pengelolaan lestari;
- b. Perpanjangan siklus tebangan pada dan/atau penanaman pengayaan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu;
- c. Perlindungan, pengamanan pada areal izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu;
- d. Perlindungan keanekaragaman hayati;
- e. Pengelolaan hutan lindung lestari;
- f. Pengelolaan hutan konservasi;

C. Climate Liability

Dalam rezim hukum perubahan iklim, hingga pada perkembangan terakhir sekalipun, tidak ada suatu rezim yang menerapkan pertanggungjawaban hukum (*liability*) dalam hal perubahan iklim. Dalam hal ini jelas, sebuah Negara tidak dapat digugat secara hukum langsung karena menyebabkan perubahan iklim. The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), sebagai instrumen hukum utama dalam rezim perubahan iklim juga tidak menyediakan dalam konsep sekalipun, tentang *rezim liability*. Meskipun tentu saja, UNFCCC bertujuan untuk stabilisasi emisi gas rumah kaca. Negara Annex I menentang konsep *liability* yang menempatkan mereka layak untuk ikut bertanggungjawab secara hukum (*held liable*).⁵³ Demikian juga dengan Protokol Kyoto, terlepas dari ketiadaan

⁵¹Ibid.

⁵²Pasal 3 Peraturan Menteri Kehutanan RI Nomor P.20/Menhut-II/2012 tentang Penyelenggaraan Karbon Hutan.

⁵³Griffiths, Ffion and Smith, Redd. 2011, Climate Change Liability: a Legal Guide. UK: Advocates for International Development. Hal. 8

pasal mengenai tanggung jawab hukum, komitmen yang dilekatkan pada Negara Annex I (terutama) untuk mengurangi emisi dalam batas waktu tertentu dapat menjadi aras pertimbangan *state liability*.⁵⁴

Pada titik persinggungan inilah, memang perlu ada penegasan antara “*state responsibility*” dengan “*state liability*”. Perbedaan utama dari keduanya terletak pada faktor risiko atau penyebab suatu kerugian (*risk created*). Aras pertimbangan adalah negara menciptakan suatu risiko (atas aktivitas yang dilakukannya) dan sekaligus menikmati manfaat dari risiko tersebut, sehingga harus pula berkonsekuensi atas kerugian yang mungkin ditimbulkan.⁵⁵

Karl Zemanek dalam tulisannya “*State Responsibility and Liability*” mencantumkan satu pertanyaan mendasar untuk membedakan dua konsep hukum tersebut. Pertanyaan tersebut adalah “kenapa Negara (semestinya) juga secara melekat bertanggungjawab (*strictly liable*) atas kegiatan-kegiatan yang dilakukan tidak hanya oleh diri mereka sendiri (negara) tetapi juga orang perseorangan yang ada dalam teritori negara tersebut?”.⁵⁶ Dia mencatat bahwa hal ini terletak pada konsekuensi atas kedaulatan yang dimiliki oleh Negara, sehingga memberikan kontrol atas warganya, yang mempertegas adanya suatu tanggung jawab hukum (*liability*) selain dari kewajiban (*responsibility*) atas suatu pelanggaran hukum.⁵⁷

Sebagai contoh, dalam hal terjadi suatu kerugian yang ditimbulkan dari suatu aktivitas yang berisiko tinggi, *state responsibility* akan diterapkan hanya pada saat aturan hukum internasional menetapkan suatu kewajiban standar yang harus dilakukan oleh suatu Negara, dan Negara dimana terdapat aktivitas tersebut telah gagal untuk menerapkan standar atau mengontrol aktivitas yang berisiko tersebut.⁵⁸ Negara tidak perlu menunggu hingga suatu kerugian nyata (*damage*) terjadi untuk menerapkan “*state responsibility*”. Kerugian tersebut menjadi sebuah konsekuensi nyata dari suatu pelanggaran suatu kewajiban.

Pada rezim perubahan iklim, beberapa kasus yang terjadi terkait *state liability* menjadi sangat menarik. Setidaknya selain *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*,⁵⁹ terdapat tiga kasus lainnya yang perlu dicantumkan sebagai awalan diskusi pada proposal ini, yaitu:

⁵⁴*ibid.*

⁵⁵Hackett, Georg T., 1994. *Space Debris and the Corpus Iuris Spatialis*. Edition Frontieres. hal. 156.

⁵⁶Karl Zemanek, ‘State Responsibility and Liability’ dalam Winfried Lang, Hanspeter Neuhold and Karl Zemanek (eds), 1991. *Environmental Protection and International Law*. UK: Graham & Trotman Limited. hal. 195 membahasakan “state creating risk and benefit from the risk shall also incur the consequences in case harmful injury occurs even for lawful acts”.

⁵⁷*ibid.*

⁵⁸*ibid.*

⁵⁹U.S. Supreme Court. 549 U.S. 497 (2007) on *Massachusetts v. EPA* dapat dipelajari lebih lanjut dalam <http://www.supremecourt.gov/opinions/06pdf/05-1120.pdf>



1) Upaya Urgenda Foundation dan 886 warga negara Belanda pada 20 November 2013 untuk mengajukan gugatan kepada Pemerintah Kerajaan Belanda untuk bertanggungjawab atas perannya dalam meningkatkan emisi karbon dan terjadinya perubahan iklim;⁶⁰

2) Ancaman Tuvalu pada Tahun 2002 yang mengancam untuk membawa Amerika dan Australia ke International Court of Justice (ICJ) karena kegagalan dalam pengurangan emisi karbon;⁶¹ serta

3) Gugatan hukum terhadap program pengurangan emisi gas rumah kaca di bawah mandat the California Environmental Quality Act (CEQA) dari Tahun 2010 – sekarang.⁶²


Urgenda adalah sebuah yayasan yang berdiri Tahun 2008 dan bertujuan dalam memfasilitasi proses transisi menuju masyarakat yang berkelanjutan di Belanda. Di antara kegiatannya ditujukan untuk mengurangi CO₂.⁶³ Atas aras pertimbangan ini serta mengacu pada Section 305a of Book 3 of the Dutch Civil Code, Yayasan Urgenda mengajukan permohonan standing dalam gugatan melawan Pemerintah Belanda karena ikut bertanggungjawab dalam peningkatan emisi karbon dan GRK yang notabene memiliki risiko terhadap kepentingan yang mereka usahakan. Menariknya, dalam alas gugatnya, Urgenda menempatkan isu perubahan iklim dalam bagian isu HAM.

⁶⁰Roger Cox, 2014. The Liability of European States for Climate Change. 30 (78) – 2014, Utrecht Journal of International and European Law hal. 125-135, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/ujiel.ci>

⁶¹Jacobs, Rebecca Elizabeth. 2005. Treading Deep Water: Substantive Law Issues in Tuvalu's Threat to Sue the United States in International Court of Justice. Pacific Rim Law and Policy Journal Vol. 14 No. 1 – 2005. Hal. 104-128.

⁶²CAPCOA, 2008. CEQA and Climate Change: Evaluating and Addressing the Greenhouse Gas Emission from Projects Subject to the California Environmental Quality Act. Sacramento: CAPCOA. Hal. 5-7.

⁶³Roger Cox. Op. Cit.



Sedangkan dalam kasus Tuvalu pada Tahun 2002, negara pulau kecil di Polynesia Pasifik ini mengancam untuk membawa Amerika dan Australia ke ICJ sebagai respon keengganan dua Negara ini meratifikasi Protokol Kyoto. Tuvalu mendasarkan alasannya bahwa perubahan iklim yang berdampak pada pencairan es di Kutub akan mengancam Negaranya, sehingga penolakan Amerika dan Australia terhadap Protokol Kyoto dapat mengganggu proses mitigasi perubahan iklim secara global.⁶⁴ Meskipun pengajuan ke ICJ ini tidak pernah dilaksanakan karena perubahan pemerintahan, hal ini menjadi catatan tersendiri karena meskipun UNFCCC dan Protokol Kyoto tidak menyediakan mekanisme *liability*, potensi klaim atas tanggung jawab Negara ini terbuka lebar.

Sementara itu, the California Environmental Quality Act yang diberlakukan tahun 2006 ditetapkan oleh Pemerintah Negara Bagian California sebagai panduan dalam pelaksanaan proyek-proyek kegiatan oleh pemerintah negara bagian maupun agensi lokal, terutama dalam kewajiban untuk mengumumkan kepada publik dampak lingkungan yang mungkin ditimbulkan serta upaya pengelolaannya. Namun, berbeda dengan peraturan serupa di tingkat Pemerintah Federal, the National Environmental Policy Act, pasca revisi Tahun 2009, CEQA menetapkan kewajiban tambahan yaitu pengurangan dampak perubahan iklim (terutama emisi GRK) melalui segala upaya mitigasi yang dimungkinkan.⁶⁵ Banyak pihak terutama pelaksana proyek yang menjadi keberatan dan mengajukan gugatan ke pengadilan.

D. Kesimpulan

Akan sangat menarik ketika pembahasan hak atas karbon menjadi isu yang ditekan sedemikian rupa untuk menjadi bagian dari konsep kearifan lokal, pada saat konsep pengaturan dan perlindungan hukum terhadap masyarakat adat pun masih menjadi pertanyaan terbesarnya. Sekilas isu di atas harapannya bisa memantik diskusi yang lebih dalam lagi tentang urgensi pembahasan carbon right ini.

⁶⁴Jacobs, Rebecca Elizabeth. Op. Cit.

⁶⁵Chelsea Marie Holloway, 2009. A Review of Climate Change Decision in California Trial Courts. California: Holland Knight LLP. http://www.martindale.com/environmental-law/article_Holland-Knight-LLP_596878.htm



JALAN MENUJU REDD+ INDONESIA

Linda Yanti Sulistiawati, PhD⁶⁶

A. Pengantar

Tahun 2005, konsep REDD diajukan oleh Negara-negara dunia ketiga, karena kekhawatiran meningkatnya deforestasi yang akan memicu percepatan perubahan iklim, dengan mendukung keberlanjutan lingkungan dan ekonomi Negara-negara tersebut.⁶⁷ Konsep REDD mendorong masyarakat untuk melindungi hutan dan mencegah kerusakan hutan dengan memberikan insentif kepada masyarakat lokal, pemerintah, dan industri untuk merubah praktik-praktik mereka. REDD memberikan uang dan sumber daya lainnya untuk membangun opsi-opsi cara hidup lain sebagai alternatif dari menebang dan merusak hutan sebagai cara hidup.⁶⁸

Tanda 'plus' dalam REDD+ ditambahkan tahun 2007, yang artinya adalah berbagai strategi untuk membantu hutan dan iklimnya, termasuk *low-impact logging*, penanaman pohon dan konservasi.⁶⁹

B. REDD+ dan Indonesia

Awal dari REDD+ di Indonesia adalah pada tahun 2009, saat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berkomitmen untuk mengurangi emisi CO₂ Indonesia menjadi 26% dalam *business-as-usual trajectory* tahun 2020, yang merupakan komitmen terbesar oleh negara berkembang di dunia untuk mengurangi emisi.⁷⁰

⁶⁶Penulis adalah pengajar di Fakultas Hukum UGM

⁶⁷<http://change.nature.org/2010/12/08/so-what-is-redd-anyway/>, last viewed September 7, 2012, 12:23PM.

⁶⁸Id. ⁶⁹Id.

⁷⁰[http://www.norway.or.id/Norway_in_Indonesia/Environment/-FAQ-Norway-Indonesia-REDD-Partnership-/](http://www.norway.or.id/Norway_in_Indonesia/Environment/-FAQ-Norway-Indonesia-REDD-Partnership/)

Dengan adanya komitmen ini, beberapa negara maju langsung memberikan dukungan untuk Indonesia, termasuk diantaranya adalah Norwegia, Jepang dan Australia.⁷¹ Indonesia dan Norwegia langsung membuat Letter of Intent/Lol untuk mendukung komitmen Indonesia ini. Norwegia berkomitmen untuk mendukung usaha-usaha Indonesia dengan dana sampai dengan sebesar 1 Milyar USD dalam jangka waktu 7-8 tahun.⁷²

Pemerintah Indonesia kemudian merespon Lol ini dengan mendirikan Satuan Tugas REDD+ (1&2) yang kemudian ditransformasi menjadi Badan REDD+ Indonesia. Badan ini kemudian dibubarkan oleh Presiden Joko Widodo lalu dilebur ke dalam Dirjen Pengendalian Perubahan Iklim di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Presiden SBY juga mengesahkan Inpres No. 10/2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan alam Primer dan Lahan Gambut.

C. Usulan Perbaikan dan Dukungan

Walaupun persiapan penyelenggaraan REDD+ telah dimulai sejak 2009 di Indonesia, namun implementasi REDD+ di Indonesia masih membutuhkan beberapa perbaikan dan dukungan seluruh *stakeholders*.

Isu yang pertama terkait dengan Kerangka Hukum, dimana peraturan hukum di bidang yang menyangkut REDD+ masih sangat tumpang tindih baik ditingkat pusat maupun daerah. Beberapa opsi yang ada antara lain: 1) Menggunakan kerangka hukum REDD+ yang telah ada di Indonesia tanpa melakukan perubahan terhadap celah dan tumpang tindih yang terjadi; 2) Menunggu hingga Badan REDD+ digantikan oleh kerangka hukum REDD+ yang telah disempurnakan; 3) Selama menunggu, dilakukan sinkronisasi semua peraturan perundangan yang terkait dengan REDD+ sekaligus mengkoordinasikan seluruh kementerian sebelum mengeluarkan peraturan masing-masing.

Dari semua opsi tersebut, opsi ketiga sangat direkomendasikan. Pada masa tunggu sangat diperlukan untuk menjaga keteraturan mengenai peraturan perundangan tentang REDD+ yang dibuat oleh masing-masing kementerian. Kerangka hukum dari kelompok kerja di dalam Badan REDD+ dapat memperbarui hal-hal apa saja yang diperlukan dan tidak diperlukan dalam sebuah peraturan ataupun yang telah diatur oleh kementerian lain.

Isu kedua tentang kewenangan terhadap REDD+. Pada Juni 2012 gugus kerja REDD+ menghasilkan “REDD+ Strategi Nasional Indonesia” yang

⁷¹Id. ⁷²Id.

⁷³REDD+ National Strategy, Indonesian REDD+ Task Force, Jakarta, Indonesia, June 2012, hal. 8-10.

termasuk di dalamnya pembentukan Badan REDD+ Nasional. Badan REDD+ Nasional tersebut akan dibentuk berdasarkan Undang-undang dan melapor serta bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Badan ini diketuai oleh seorang ketua dimana jabatan tersebut setingkat menteri. Badan REDD+ Nasional dibentuk dengan tujuan:⁷³ 1) Melaksanakan manajemen ditingkat nasional an mengkoordinasikan semua aktivitas REDD+ di Indonesia/REDD+ Strategi Nasional Indonesia; 2) Mengawasi dan mempercepat perbaikan manajemen hutan dan lahan gambut untuk mengurangi tingkat deforestasi dan degradasi hutan; 3) Memastikan layanan pendanaan yang efektif dan distribusi manfaat yang adil bagi pihak yang melaksanakan program/proyek/ aktivitas REDD+ sesuai dengan persyaratan integritas sistem pelaksanaan REDD+.

Badan REDD+ diberi mandat untuk melaksanakan fungsi strategis yang berorientasikan koordinasi kerangka tematik menuju proses operasional dan koordinasi yang ada di antara berbagai kementerian dan instansi terkait di tingkat nasional, sub-nasional dan lokal.⁷⁴

Badan REDD+ bertugas untuk memastikan efektifitas dari koordinasi tematik diantara berbagai kementean/instansi serta antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁷⁵ Badan REDD+ juga mengkoordinasikan dalam upaya mencari sumber daya dan memecahkan masalah dan menghilangkan hambatan karena pembagian wewenang antara kementerian dan lembaga.

Namun pada tahun 2014, segera setelah Presiden Joko Widodo memulai administrasinya, Badan REDD+ yang pada waktu itu berada dibawah UKP4, dipindahkan dan difusikan ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, yang juga merupakan Kementerian yang baru difusi-kan oleh Pemerintahan Joko Widodo. Bagaimanapun juga, sempat terdengar keinginan Pemerintah untuk 'menghidupkan kembali' Badan REDD+ di tahun 2015, walaupun keberlanjutan keinginan ini belum terlihat.

Isu ketiga mengenai Kejelasan Hak Kepemilikan Hutan. Tidak terdapat kejelasan tentang hak kepemilikan hutan di Indonesia, baik didalam maupun di luar kawasan hutan. UU Kehutanan 1967 menyatakan bahwa Negara memiliki kewenangan eksklusif yang dinyatakan sebagai kawasan hutan. Pada tahun 1982 berdasarkan UU Kehutanan sekitar 75% wilayah Indonesia dinyatakan sebagai kawasan hutan, di mana pemerintah telah mengeluarkan izin penebangan dan pemanfaatan hutan tanpa mengindahkan hak adat yang ada.

⁷⁴Id.

⁷⁵Id, pg.10-12.

Pada tahun 1999, diberlakukan peraturan kehutanan yang baru yaitu UU Pokok Kehutanan yang berisi aturan tentang pemanfaatan berkelanjutan dan berbagai fungsi hutan. Namun demikian terdapat beberapa permasalahan yang perlu digarisbawahi sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya dalam pembahasan.

Berdasarkan penjelasan singkat di atas, terdapat 2 (dua) opsi yang memungkinkan yaitu: 1) Penggunaan kerangka hukum hak kepemilikan hutan yang telah ada di Indonesia, tanpa melakukan penambahan; dan 2) Reformasi Hak Kepemilikan Hutan/Tanah. Dari kedua opsi tersebut, opsi nomor 2 lebih direkomendasikan karena dengan meningkatkan keamanan kepemilikan hutan dari masyarakat yang tergantung pada hutan dapat membantu dalam menemukan ketidakpastian hukum yang terdapat pada proyek REDD. Hal tersebut tidak hanya akan memperkuat posisi masyarakat yang tergantung dengan hutan namun juga memberikan keuntungan kepada pemerintah, investor dan pengembang proyek REDD+.⁷⁶ Selain itu direkomendasikan juga untuk memetakan, mendokumentasikan dan mendaftarkan kepemilikan tanah adat sebagai bagian dari proyek REDD.

D. Kesimpulan

Dengan berbagai permasalahan di bidang kehutanan dan REDD+ di Indonesia, terdapat 3 isu utama yakni: (1) Kerangka hukum Indonesia yang menyangkut REDD+ sudah sangat banyak dan lengkap, namun masih *overlapping* sehingga membingungkan. Berbagai kerangka hukum inipun juga masih sangat berbeda di atas kertas dan di lapangan, implementasi penegakan hukum yang sangat rendah, membuat efek jera aturan hukum belum dapat dirasakan, dan rasa keadilan yang belum dapat ditemukan oleh masyarakat.

(2) Kewenangan atas REDD+ masih belum jelas. Walaupun Pemerintah telah mendirikan dan kemudian memfusi Badan REDD+ ke dalam Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan/KLHK, namun di lapangan jelas sekali ketimpangan kewenangan terjadi. Koordinasi dan sinkronisasi yang seharusnya dilaksanakan oleh Badan REDD+ sulit untuk terjadi karena tingginya ego sektoral. Masing-masing aktor masih memiliki kepentingan berbeda.

⁷⁶Id.

(3) Kepemilikan hutan yang belum jelas dan tumpang tindih, antara kepemilikan Departemen Kehutanan (kawasan hutan), kawasan hutan adat, hutan rakyat, dll masih sangat buram. Seringkali masyarakat kehilangan haknya atas hutan karena tidak jelasnya batas dan kepemilikan atas hutan.

Dari ketiga isu utama tersebut, diusulkan untuk melakukan langkah-langkah konkret untuk menyelesaikan isu tersebut. Pertama, sinkronisasi dan harmonisasi kerangka hukum dan peraturan mengenai REDD+ di Indonesia. Hal ini dapat dilakukan setelah terdapat dokumentasi dan *mapping* seluruh peraturan yang menyangkut REDD+ di Indonesia. Alangkah sangat baik apabila ada undang-undang induk tertentu yang mengatur tentang REDD+, yakni undang-undang REDD+. Kedua, institusi REDD+, dalam hal ini KLHK harus diberikan landasan kewenangan yang jelas, sehingga tidak dapat dengan mudah dibantah atau ditepis oleh kewenangan lainnya. Ketiga, forest tenure atau kepemilikan hutan yang jelas dan transparan untuk semua pihak. Langkah-langkah yang dapat ditempuh adalah dengan pemetaan partisipatif semua pihak, terutama masyarakat adat dan masyarakat sekitar hutan yang dapat ikut aktif mendokumentasikan penentuan batas wilayah hutannya. Selain itu, kebijakan 'One Map Policy' pemerintah SBY dapat dilanjutkan implementasinya dengan menambahkan peta partisipatif masyarakat ke dalam One Map tersebut.



BAGIAN V

CATATAN PENUTUPAN : IMPLIKASINYA KONSEP HAK ATAS KARBON BAGI KOMUNITAS

Tindakan menjaga daya tahan terhadap perubahan iklim
(Sumber: effectivehitech.co.il)

Berbagai uraian pada lapangan hukum agraria, perdata dan lingkungan hidup yang telah diutarakan di atas sampai pada beberapa kesimpulan untuk konsep hak atas karbon, terutama bagi komunitas yang memiliki dan mengelola hutan. Beberapa kesimpulan tersebut adalah sebagai berikut:

A. Siapa yang Punya Hak atas karbon

Konsep hak atas karbon harus merupakan bagian yang melekat dalam pengakuan atas hutan-hutan komunitas. Saat ini, rezim hukum kehutanan menempatkan urusan karbon sebagai salah satu urusan pusat. Pengakuan negara atas hutan-hutan komunitas seharusnya menata ulang urusan ini agar pengakuan atas hutan komunitas sekaligus merupakan pengakuan hak atas karbon komunitas. Semua pakar hukum agraria dan perdata dalam tulisan ini menyepakati bahwa hak atas karbon melekat pada hak atas tanah dan hutan.

B. Hak untuk membangun

Hak atas karbon mempunyai implikasi pada peningkatan emisi. Karena itu manfaat hak ini harus memprioritaskan pelaku yang secara historis tidak banyak berkontribusi pada pelepasan emisi. Pembagian benefit harus memberi prioritas lebih bagi kelompok-kelompok yang memberi perlindungan lebih banyak bagi hutan daripada eksploitasi. Di sini, hutan-hutan komunitas adat yang telah dilindungi bertahun-tahun harus mendapat manfaat lebih besar. Selain itu, hak ini juga memberi prioritas membangun bagi komunitas yang secara historis tidak banyak bertanggung jawab terhadap emisi saat ini. Karena itu, masyarakat adat maupun komunitas lokal masih mempunyai jatah membangun daripada kelompok lain yang telah menggunakan hak membangun secara boros. Kalaupun masyarakat pemilik

hutan tidak menggunakan hak mereka untuk membangun maka kerelaan mereka harus dikompensasi oleh mereka yang mempunyai tanggung jawab historis pelepasan emisi.

C. Menjaga daya tahan terhadap perubahan iklim

Keputusan dan Perjanjian Paris menolak mencantumkan *climate liability* dari negara maju untuk mendanai aksi *Loss and Damage* akibat perubahan iklim. Namun keputusan ini dan perjanjian ini tidak menghilangkan tanggung jawab historis negara maju. Karena itu, skema pendanaan kehutanan pada aspek mitigasi bisa diarahkan untuk sekaligus membantu komunitas yang rentan menghadapi perubahan iklim. Tindakan pemerintahan nasional diperlukan untuk menghubungkan kebijakan mitigasi dan adaptasi agar terhubung satu sama lain.

Daftar Pustaka

- Hadikusuma, Hilman, 2001,
Hukum Perekonomian adar Indonesia., Citra Aditya Bakti, Bandung
- Sudiyat, Iman, 2000,
Hukum adat sketsa asas, Liberty, Yogyakarta
- Ter Har Bzn, 1960,
Azaz – Azas Dan Susunan Hukum Adat, Pradnya Paramitha, Jakarta

Referensi

Buku/Kertas Kerja

1. Indarto,G.B., et al. The Context of REDD in Indonesia, CIFOR Working Paper no.92/2012.
2. Tacconi. L, F. Downs, P. Larmour (2009). Anti-corruption policies in the forest sector and REDD+, in Angelsen A. (Ed.) Realising REDD+ National strategy and policy options, Center for International Forestry Research, Bogor.
3. FAO (2001). Illegal activities and corruption in the forestry sector, State of the World's Forests 2001, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
4. REDD+ National Strategy, Indonesian REDD+ Task Force, Jakarta, Indonesia, June 2012.
5. Linda Yanti Sulistiawati, Lingkungan Hidup dan Kehutanan, REDD+ di Indonesia dalam buku: , Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2014.

Jurnal, Paper, Lain-lain

1. Fahmi, Zul, et. al., Briefing Paper on Indonesia Timber Industry and FLEGT Innitiative, 2007
2. Ditjen BPK, Dephut, 2004
3. US Energy Information Administration, 2003

Internet/website

1. <http://change.nature.org/2010/12/08/so-what-is-redd-anyway/>
2. http://www.norway.or.id/Norway_in_Indonesia/Environment/-FAQ-Norway-Indonesia-REDD-Partnership-/
3. <http://www.adb.org/countries/indonesia/main>.

Tentang HuMa

HuMa adalah organisasi non-pemerintah (*non-governmental organisation*) yang bersifat nirlaba yang memusatkan perhatian kerjanya pada isu pembaharuan hukum (*law reform*) pada bidang sumberdaya alam (SDA). Konsep pembaharuan hukum SDA yang digagas oleh HuMa menekankan pentingnya pengakuan hak-hak masyarakat adat dan lokal atas SDA, keragaman sistem sosial/budaya dan hukum dalam penguasaan dan pengelolaan SDA, dan memelihara kelestarian ekologis. Pada tataran praktis, proses pembaharuan hukum harus melibatkan masyarakat adat dan lokal sebagai aktor utamanya. Sesuai dengan visi dan misi HuMa, gagasan dan praktek pembaharuan hukum yang dikembangkan memiliki tujuan utama untuk mendorong pembaharuan sistem dan praktik hukum yang adil bagi masyarakat marginal dan lingkungan, serta menghormati nilai-nilai kemanusiaan dan keragaman sosial budaya.

Nilai-nilai perjuangan HuMa:

- Hak Asasi Manusia;
- Keadilan Sosial;
- Keberagaman Budaya;
- Kelestarian Ekosistem;
- Penghormatan terhadap kemampuan rakyat;
- Kolektivitas.

Hubungi Kami di:

Alamat: Jalan Jati Agung No. 8 Jatipadang, Jakarta, Kode Pos 12540, Indonesia

Telp: +62 (21) 78845871, Fax: +62 (21) 780 6959

Email: huma@huma.or.id; huma@cbn.ne.id

Facebook: Perkumpulan HuMa

Twitter: [@perkumpulanhuma](https://twitter.com/perkumpulanhuma)