

PERDAGANGAN KARBON HUTAN ACEH: ANALISIS HUKUM PADA TAHAPAN PERENCANAAN

ACEH FOREST CARBON TRADE: LEGAL ANALYSIS IN THE PLANNING STEP

Oleh: Sanusi, Mujibussalim, dan Fikri ^{*)}

ABSTRACT

The Province of Aceh has wide forest area which is potential for forest carbon trade in international market. However, incompleteness of legal bases for carbon trade which is consistent to wide-special Aceh autonomy and synchron and harmonis with Indonesian national law may create obstacles in utilizing that opportunities. This research is aimed at providing input to Government of Aceh in selecting alternative precise legal entities and regulating Aceh forest carbon trade in international market. In this research the combination of normative, comparative, and social-legal research approaches, to answer legal issues as research questions. The finding shows that is utilized proper implementing legal entities for Aceh forest carbon trade in international market is that which can combine various elements and interests of right holders and stakeholders. Combination of government, companies and civil society will strengthen synergicity and strengths in performing activities. Regulating Aceh forest carbon trade can be implemented in form of specific Qanun Aceh or as a part of contents of Qanun Aceh on Forestry and/or in gubernatorial decree, as implementing regulation which is already directed by related Qanun Aceh.. It is recommended to Government of Aceh to increase socialization and participation of right holders and stakeholders in each process of management and creating relevant legislation and/or regulation.

Keywords: Carbon Trade, Aceh Forest.

PENDAHULUAN

Pemanasan global (*global warming*) yang semakin meningkat telah dan akan mengganggu keseimbangan lingkungan hidup yang dapat membahayakan kelangsungan kehidupan manusia di atas bumi ini. Untuk itu, diperlukan berbagai upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi dampak negatif lingkungan hidup yang disebabkan. Salah satu upaya yang akan dilakukan adalah melalui metode perdagangan karbon (*carbon trade*) secara internasional, antara lain mekanisme pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (*Reduction Emission from Deforestation and Forest Degradation* (selanjutnya disingkat *REDD*)).

Provinsi Aceh yang merupakan wilayah Republik Indonesia memiliki potensi perdagangan karbon yang besar. Hal ini dikarenakan provinsi ini memiliki wilayah hutan yang luasnya mencapai

^{*)} Sanusi, S.H.,M.L.I.S.,LL.M, Dr. Mujibussalim, S.H.,M.Hum. dan Fikri, S.H.,M.H. adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala.

lebih dari tiga juta hektar yaitu 3.929.420 hektar (68,50%) dari luas wilayahnya,¹ yang dapat menghasilkan karbon untuk dijual di pasar internasional. Hal ini penting mengingat pasca konflik yang berkepanjangan dan bencana alam tsunami, menurut data *World Bank Poverty Assessment* Januari 2008 Aceh merupakan provinsi termiskin ke empat di Indonesia.²

Berdasarkan uraian di atas yang menjadi pokok permasalahan atau pertanyaan penelitiannya adalah sebagai berikut: (1) Apa bentuk entitas yang tepat dalam merealisasikan rencana perdagangan karbon hutan Aceh di pasar internasional sejalan dengan upaya peningkatan kesejahteraan terutama masyarakat miskin sekitar hutan dan pengurangan pemanasan global? (2) Bagaimana model pengaturan perdagangan karbon hutan Aceh yang dapat menjadi landasan hukum yang memadai sejalan dengan otonomi khusus yang luas berdasarkan UUPA sebagai bagian dari sistem hukum nasional Indonesia?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan gabungan yaitu, yuridis normatif, yuridis komparatif dan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis normatif ini meliputi *statutes, cases, and conceptual approaches*.³ Untuk itu, pengumpulan datanya dilakukan dengan mencari dan menemukan asas dan kaidah hukum yang berlaku, terkait dengan topik penelitian. Dalam hal ini berbagai sumber hukum yang ada ditelusuri, antara lain peraturan perundang-undangan, putusan hakim dan pendapat ahli, jurnal, buku teks dan kamus. Pendekatan yuridis normatif ini berguna untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama dan kedua di atas.

Pendekatan yuridis komparatif (perbandingan hukum) juga akan digunakan secara terbatas dalam membahas hal tertentu terkait kelembagaan dana amanat (*trust*) dengan melakukan pencarian dan penemuan data berupa asas dan kaidah hukumnya dari negara atau sistem hukum lain. Dalam

¹ Sekretariat Aceh Green, *Aceh Green Vision: Strategi Hijau Pembangunan Ekonomi dan Investasi Aceh*. Draft Dokumen, Pemerintah Aceh, Banda Aceh, 2008, hlm. 1.

² *Ibid*.

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Surabaya, 2005, hlm. 93-140.

hal ini hukum dari negara yang mengikuti sistem *common law* akan dibandingkan dengan hukum Indonesia, khususnya berkaitan dengan entitas penyelenggara dalam perdagangan karbon untuk menjawab pertanyaan pertama di atas.

Pendekatan yuridis sosiologis (*socio-legal research*) digunakan dengan cara mengumpulkan data primer dari lapangan dengan mempergunakan alat pengumpulan data berupa kuisisioner dan wawancara dengan para responden dan informan penelitian. Pendekatan yuridis sosiologis berguna terutama dalam menjawab pertanyaan kedua di atas.

Lokasi penelitian lapangan adalah Provinsi Aceh. Pemilihan lokasi ini karena adanya rencana Pemerintah Aceh untuk melakukan perdagangan karbon dengan pihak luar negeri dan Aceh dalam hal ini memiliki peluang yang besar karena potensi sumber daya hutan yang cukup luas. Untuk itu, dipilih beberapa daerah kabupaten/kota sebagai sampel lokasi penelitian lapangan yaitu, Kabupaten Aceh Besar, Kota Banda Aceh, dan Kabupaten Aceh Barat. Kabupaten Aceh Besar berada dalam Kawasan Ekosistem Ulu Masen (KEUM), sedangkan Aceh Barat berada dalam Kawasan Ekosistem Leuser (KEL). Di samping itu, untuk keperluan penelusuran hukum dan wawancara terstruktur dengan informan penelitian terkait, peneliti akan melakukan studi lapangan di instansi Pemerintah Aceh terkait di Banda Aceh. Dalam penelitian lapangan yang dijadikan sampel responden dan informan adalah sebagai berikut: Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten, pemerintahan mukim, masyarakat pemilik dan penggarap tanah hutan, dan ahli hukum terkait.

Data kepustakaan dan lapangan yang terkumpul dianalisis secara kualitatif. Data yang terkumpul diperiksa (*editing*) kelengkapan untuk melihat relevansi dan kecukupannya; diberi kode (*coding*) dengan memberi tanda dan nomor; dan terakhir disusun secara sistematis (*constructing/systematizing*) dengan mengelompokkan berdasarkan urutan pokok permasalahannya.⁴

PEMBAHASAN

1) Perdagangan Karbon

Perdagangan karbon meliputi aktivitas sebagai berikut:⁵ *carbon sequestration*, berupa pengembangan kemampuan penyerapan/penyimpanan karbon melalui penanaman hutan; *REDD* antara lain berupa preferensi minimalisasi konversi hutan (deforestasi) dan peningkatan kualitas penanaman, pelarangan penebangan hutan liar dan prevensi kebakaran hutan (degradasi); *maintaining carbon stock*, berupa pelarangan penebangan hutan liar dan prevensi kebakaran baik di hutan lindung maupun hutan konservasi; dan *increasing carbon stock* berupa pengayaan dan penghutan kembali.

Dari aspek transaksi bisnis, perdagangan karbon melibatkan pihak-pihak (penjual dan pembeli) dan pembayaran harga berupa jasa lingkungan untuk karbon sebagai kompensasi atas upaya peningkatan cadangan karbon dan pengurangan tingkat deforestasi dan degradasi hutan.⁶

Suatu transaksi bisnis internasional mencakup beberapa aktivitas yaitu:⁷ perdagangan barang lintas negara, perdagangan jasa lintas negara, transportasi orang lintas negara, perpindahan modal lintas negara dan mekanisme pembayaran lintas negara. Untuk dapat melaksanakannya membutuhkan landasan hukum yang memadai mulai dari tahapan persiapan awal sampai dengan tahapan pelaksanaan operasionalnya, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Landasan hukum ini meliputi pengaturan yang jelas tentang kapasitas dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, hubungan antarinstansi pemerintah, insentif investasi swasta, perizinan, distribusi nilai jual karbon, dan pengelolaan hutan.⁸

⁴ Abdur Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 91.

⁵ Nur Masripatin, *Kebijakan Peluang Pendanaan dan Pasar Karbon Hutan Indonesia*, Makalah Kelompok Kerja Perubahan Iklim Departemen Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, Departemen Kehutanan RI, 2006, hlm. 3.

⁶ Bandingkan dengan Brasmanto Nugroho, *Op.Cit.*, hlm.2.

⁷ Huala Adolf, *Hukum Ekonomi Internasional Suatu Pengantar*, Cetakan Ketiga, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.4 dan 5.

⁸ *Ibid*, hlm.7

Dalam hal ini diperlukan adanya entitas operasional multipihak, kejelasan status pemerintah pusat dan daerah, keadilan dalam distribusi nilai jual, dan penyiapan payung hukum prakarsa daerah.⁹

Pada tingkat nasional, Indonesia telah memiliki beberapa ketentuan yang mengatur aktivitas perdagangan karbon yang antara lain mengacu pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disingkat UUK) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Keanekaragaman Hayati (selanjutnya disingkat UUKH). Pengaturan dimaksud meliputi sebagai berikut:¹⁰ Permenhut Nomor P14 tahun 2004, Permenhut Nomor P68 Tahun 2008 tentang *Demonstration Activities*, Permenhut Nomor P30 tentang Tata Cara REDD; dan Permenhut Nomor P36 tentang IUPJL Penyerapan dan Penyimpanan Karbon.

Pengaturan yang ada di tingkat nasional tersebut belum cukup dan masih harus dilengkapi, baik menyangkut entitas operasional kelembagaannya maupun pengaturan terkait dengan penyelenggaraan perdagangan karbon itu sendiri¹¹. Pentingnya pengaturan tentang kelembagaan dan prosedur penyelenggaraan tersebut juga dikemukakan oleh Arief dan Hanafi.¹² Dengan kata lain, Indonesia mempunyai peluang perolehan pendapatan yang besar dalam perdagangan karbon, tetapi masih mengalami kendala antara lain untuk dapat membangun sistem, baik di pusat maupun di daerah.¹³

Hal demikian dapat dipahami karena perdagangan karbon di pasar internasional merupakan hal baru, sehingga kemungkinan ketiadaan pengaturan hukum yang lengkap adalah logis. Ketidaklengkapan (*incomprehensiveness*) hukum seringkali merupakan kelemahan yang terdapat di negara-negara berkembang sehingga tidak dapat memberikan perlindungan yang cukup kepada pihak-pihak.¹⁴

⁹ *Ibid*, hlm.8.

¹⁰ Nur Masripatin, *Op.Cit.* hlm. 6.

¹¹ Bandingkan Nurmasripatin, *Ibid*, hlm.7.

¹² Arief Wicaksono dan Hanafi Guciono, *Kesiapan Tata Kelola (Governance) REDD untuk Program Rintisan Kemitraan*, Makalah pada Pelatihan REDD untuk Pemerintah Aceh di Banda Aceh 20-22 Oktober 2009. hlm. 6 dan 10.

¹³ REDD Indonesia, Beranda <http://www.redd.indonesia.org>. diakses 14 Oktober 2009.

¹⁴ Terry W Conner, dan Braddley J. Rihards, 2003, "International Considerations in Lincensing", 762 PLI/Pat 681, 721.

Hukum yang lengkap akan memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan yang lebih besar kepada pihak yang berkepentingan dan masyarakat luas.¹⁵ Dalam kaitannya dengan perdagangan karbon suatu hal yang penting adalah pengaturan tentang pembiayaan untuk investasi awal dalam hal ini terdapat kemungkinan yang potensial melibatkan pihak swasta nasional dan asing. Keterlibatan pihak swasta dalam investasi karbon tersebut tergantung juga dari kesiapan hukum, artinya kelemahan pada aspek hukum ini akan tidak menarik investasi swasta baik nasional maupun asing.¹⁶

Dalam laporan akhir hasil penelitiannya *Dunlop* menyatakan bahwa meskipun Indonesia merupakan satu diantara negara pertama yang memiliki ketentuan perdagangan karbon nasional, namun pengaturan yang ada tersebut masih pada tahap awal, beberapa kesenjangan dan wilayah abu-abu di dalamnya masih harus diselesaikan dan untuk itu perlu diberikan bantuan teknis kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk membentuk peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan perdagangan karbon.¹⁷

Suatu persoalan yang sering dipermasalahkan ahli dan praktisi hukum adalah terjadinya pengaturan yang tumpang tindih dan ketidakjelasan kedudukan ketentuan-ketentuan dalam hirarki peraturan perundang-undangan.¹⁸ Persoalan serupa juga terjadi dalam pengaturan kehutanan pada umumnya dan perdagangan karbon pada khususnya. Dalam hal ini terdapat ketidakjelasan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Pemerintah Aceh, merupakan badan hukum publik yang secara hukum dapat melakukan transaksi bisnis internasional sendiri secara langsung. Dalam hal ini dengan memposisikan diri sebagai entitas bisnis pelaku hukum keperdataan, bukan sebagai pelaku hukum publik dan terhadap

¹⁵ Dengan kata lain, sistem hukum harus dapat mewujudkan kepastian (*predictability*), keadilan (*fairness*) dan efisiensi (*efficiency*): Hilman Panjaitan dan Abdul Mutalib Makarim, *Komentar dan Pembahasan Pasal demi Pasal Terhadap Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal*, 2007, Jakarta, IHC, hlm. 19 dan 20.

¹⁶ Bandingkan dengan Hendri Budi Untung, *Hukum Investasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.55-62. Lihat juga Sujud Margono, *Hukum Investasi Asing Indonesia*, Novindo Pustaka Mandiri, Jakarta, 2008, hlm. 14 dan 15.

¹⁷ Jane Dunlop, *REDD Tenure and Local Communities , A Study from Aceh Indonesia*, Banda Aceh, *International Development Law Organization*, 2009, hlm.10.

¹⁸ Joker Sihombing, *Hukum Penanaman Modal Indonesia*, Alumni, Bandung, 2009, hlm.162.

transaksi tersebut berlaku hukum keperdataan.¹⁹ Demikian juga BUMD, pelaku usaha yang modal merupakan seluruhnya atau sebagian besar dikuasai pemerintah daerah dapat melakukan transaksi perdagangan karbon dengan pihak asing. Perbuatan hukum yang dilakukan oleh BUMD merupakan perbuatan hukum privat yang tunduk pada hukum keperdataan. Swasta nasional dan asing serta lembaga swadaya masyarakat secara hukum juga dapat mengadakan transaksi bisnis dan tunduk pada hukum perdata.

Yang baru dan layak untuk dipertimbangkan adalah entitas dana amanat (*trust*). Dana amanat (*trust*) merupakan suatu entitas hukum yang diciptakan oleh pemberi dana untuk kemanfaatan para penerima manfaat tertentu berdasarkan hukum dan akta pendiriannya.²⁰ Dalam dana amanat (*trust*) terdapat tiga pihak, yaitu pemberi dana (*settler*), pengelola atau wali amanat (*trustee*), dan penerima manfaat (*beneficiary*).²¹ Kewajiban *trustee* antara lain menginvestasikan dana dan membayar kepada penerima manfaat.²² Namun, berbeda dengan keagenan (*agency*), *trustee* tidak mengikatkan *beneficiary* dengan pihak ketiga, tetapi melakukan sesuatu untuk kepentingan *beneficiary* sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya.²³

Berkaitan dengan aspek pengaturan, di Indonesia terdapat suatu sistem peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada hirarki yang dapat dipilih sesuai dengan materi muatan dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁴

Di Aceh peraturan daerah dinamakan Qanun. Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota, pengaturan yang berkaitan dengan kondisi khusus daerah, penyelenggaraan tugas pembentukan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan.²⁵

¹⁹ Yohannes Sigar Simamosa, *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, Laksbangpresindo, Surabaya, 2009, hlm. 91 dan 532.

²⁰ Bandingkan Henry Campell Black, *Blacks Law Dictionary*, Sixth ed. St.Paul, West Publishing Company, Page 1508, 1990.

²¹ Bandingkan Yulia Pamariyanti, *Pengelolaan Harta Trust dan Wakaf*, Cipta Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 2.

²² *Ibid*, hlm. 71.

²³ Gunawan Wijaya, *Transplantasi Trust dalam KUH Perdata, KUHD dan Undang-Undang Pasar Modal Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2008, hlm. 82, lihat juga Republik Indonesia, *Blue Print for Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF)*, GTZ Jakarta, 2005, hlm. 6-7.

²⁴ Maria Farida Indrati S, *Teori Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (jilid I), Penerbit Kanisius, Jakarta, 2007, hlm. 215-261.

²⁵ Qanun Aceh Nomor 3 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Qanun, yang penting adalah adanya keterlibatan masyarakat dalam setiap tahap pembentukannya atau hendaknya bersifat partisipatif.²⁶

CIFOR menyatakan bahwa salah satu tantangan berat dalam pengaturan perdagangan karbon adalah dalam mengintegrasikan pengaturannya dalam hukum terkait kehutanan yang ada dan ketentuan hukum di daerah.²⁷

2) Bentuk Entitas

Entitas penyelenggara dalam proses perdagangan karbon dapat terdiri dari berbagai alternatif kelembagaan yang secara hukum keberadaan dan pengaturannya tersebar dalam berbagai sumber hukum, baik lokal, nasional maupun luar negeri. Entitas tersebut antara lain, pemerintah (pusat, dan/atau provinsi). Selain itu terdapat perusahaan (negara/daerah, swasta) dan yang lainnya adalah yayasan/lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan dana amanat.

a. Pemerintah

Salah satu karakteristik utama lembaga-lembaga pemerintah (pusat, dan/atau provinsi) adalah adanya kewenangan-kewenangan (*authorities*) tertentu yang diberikan konstitusi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya untuk menyelenggarakan berbagai macam urusan kepentingan umum. Salah satu bentuk yang paling besar otonomi dan fleksibilitas dalam pengelolaan dana adalah Badan Layanan Umum (BLU), dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), yang di Provinsi Aceh, dinamakan Badan Layanan Umum Aceh (BLUA). Analisis Kekuatan dan Kelemahannya sebagai berikut:

Kekuatan instansi pemerintah terletak pada adanya dukungan politik dan kewenangan, sarana dan prasarana pendukung, dan kepercayaan pihak luar negeri. Sedangkan kelemahannya karena kurang terfokusnya perhatian pemerintah pada aktivitas bisnis, kurangnya profesionalisme dan pengalaman bisnis dari aparatur pemerintah dalam melakukan transaksi bisnis internasional,

²⁶ Bandingkan B.Hestu Cipta Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2008, hlm. 157-171.

²⁷ *Centre for International Forestry Research, Op.Cit*, hlm. 9.

belum jelasnya batas-batas kewenangan kehutanan/perdagangan karbon/REDD antar lembaga pemerintahan (pusat dan provinsi), kurang fleksibel dalam pengelolaan keuangan dan berhubungan dengan pihak lain, kecuali BLU/BLUD/BLUA, dan hasil penjualan karbon dapat masuk kas umum negara/ daerah yang belum tentu akan digunakan untuk perlindungan hutan dan pengentasan kemiskinan masyarakat sekitar hutan.

Kekuatan perusahaan negara (BUMN) dan Perusahaan daerah (BUMD) terletak pada adanya dukungan politik dari pemerintah/pemerintah daerah untuk terus mengembangkan BUMN/BUMD, adanya peluang penguatan atau penambahan kebutuhan modal dari APBN/APBD (APBA/APBK), dan lebih fleksibel dalam menjalankan usaha untuk memupuk laba.

Kelemahan kemungkinan adanya campur tangan kekuasaan pemerintahan, kelemahan dalam kinerja, dan hasil penjualan karbon yang menjadi laba BUMN/BUMD, sebagiannya disetor ke kas umum negara/daerah, yang belum tentu akan digunakan secara khusus untuk perlindungan hutan dan pengentasan kemiskinan masyarakat sekitar hutan.

Kekuatan perusahaan swasta terletak pada kemudahan dalam mengumpulkan dan menambah modal (akumulasi modal) serta mengalihkan modal melalui penjualan saham di pasar modal dan/atau merger, akuisisi, dan konsolidasi perusahaan; dan lebih mungkin untuk dikelola secara profesional berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Sedangkan kelemahannya terletak pada kemungkinan adanya perusahaan kosong/pura-pura (*stroman*) dan/atau digunakan untuk tujuan yang bersifat manipulatif dan spekulatif, kesulitan dalam menilai tingkat *bonafiditas* suatu perusahaan swasta, terutama swasta asing; dan hasil penjualan karbon yang menjadi hak perusahaan dan menjadi laba perusahaan tersebut.

Kekuatan koperasi terletak pada adanya dukungan politik dan landasan hukum yang kuat yang diatur dalam UUD 1945, peraturan perundang-undangan terkait perkoperasian, pembinaan khusus dari pemerintah/pemerintah daerah dan kedekatan dengan anggota masyarakat setempat. Sedangkan kelemahannya terletak dalam bidang permodalan, teknologi, pemasaran, pengelolaan

dan sisa hasil usaha yang belum tentu dapat bermanfaat dalam upaya perlindungan hutan dan pengentasan kemiskinan masyarakat sekitar hutan.

Kekuatan yayasan/LSM terletak pada adanya dukungan dari masyarakat setempat, dapat memperoleh dukungan finansial dan pengelolaan dari donatur asing/luar negeri; dan dapat menjadi kekuatan penyeimbang antara pemerintah dan swasta. Sedangkan kelemahannya pada umumnya kurang berpengalaman dalam urusan bisnis, dapat disusupi oleh kepentingan pihak lain, termasuk donatur asing/luar negeri, masalah transparansi keuangan dan pendapatan hasil penjualan karbon untuk pencapaian tujuan tertentu dari yayasan tersebut

Kekuatan dana amanat (*Trust*) terletak pada efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan dan pencapaian tujuan, menampung berbagai unsur dan kepentingan, mendukung pembagian hasil yang lebih adil (*fair income distribution*); dan memungkinkan untuk mengembangkan dana. Sedangkan kelemahannya terletak pada asal usul lembaga hukum tersebut dari sistem *common law*, belum banyak digunakan di Indonesia dan masih ada yang mempertanyakan.

3) Naskah Akademik

3. Naskah Akademik

a. Pendahuluan

Hutan Aceh yang luas mempunyai fungsi yang penting sebagai bagian dari perlindungan lingkungan hidup dan sekaligus menyimpan potensi ekonomi sumber daya alam yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, terutama mereka yang hidup sekitar hutan. Namun, realitasnya hampir 50% penduduk Aceh masih hidup di bawah garis kemiskinan.²⁸ Sekarang ini hutan Aceh dikelompokkan antara lain ke dalam 2 (dua) kawasan ekosistem, yaitu Kawasan Ekosistem Leuser (KEL) dan Kawasan Ekosistem Ulu Masen (KEUM). Kedua kawasan hutan ini direncanakan oleh Pemerintah Aceh untuk menjadi wilayah perlindungan hutan melalui mekanisme perdagangan

²⁸ Berdasarkan indikator penerima dana BLT dan Kompensasi BBM, Bappeda Aceh 2006, Pemerintah Aceh, FFI dan CC, 2007 *Reducing Carbon Emissions from Deforestation in the Ulu Masen Ecosystem Aceh, Indonesia: A Triple Benefit Project Design Note for CCBA Audit.*, Tidak Dipublikasikan., hal.12.

karbon/REDD. KEL merupakan kawasan ekosistem terbesar di Aceh, yang sebelumnya menyatu dengan kawasan hutan Provinsi Sumatera Utara. Sekarang ini, yang berada di wilayah Aceh saja dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 190/Kpts/2001 memiliki luas 2.255.577 Ha.²⁹

Pemerintah Aceh telah dan sedang melakukan negosiasi dengan beberapa pihak di luar negeri untuk memungkinkan terlaksananya rencana perdagangan karbon/REDD hutan Aceh tersebut. Meskipun demikian, dalam praktik ditemukan beberapa kendala, antara lain disebabkan belum jelasnya batas-batas kewenangan antara pemerintah pusat, dan Pemerintah Aceh, dalam bidang kehutanan. Kendala lainnya terkait potensi pertentangan antara wilayah hutan negara dengan hutan ulayat/hutan adat, antara lain yang berada di bawah kekuasaan mukim, dan potensi pertentangan dengan pemegang konsesi hutan dan anggota masyarakat yang sudah menempati wilayah kawasan hutan tersebut.³⁰

b. Dasar Penyusunan

1) Filosofis

Paling sedikit ada dua sila yang berkaitan erat dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada umumnya dan perdagangan karbon hutan pada khususnya. Pertama, sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. Sila kedua Pancasila ini mendukung terwujudnya konsep pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup (*sustainable development*), yang hendak mencapai tujuan pembangunan tidak saja untuk manusia yang hidup sekarang ini, tetapi juga untuk generasi yang akan datang. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUPPLH) mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai “upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan (Pasal 1 angka 3 UUPPLH).

²⁹ BPKEL, *Kawasan Ekosistem Leuser Antara Kenyataan dan Harapan*, BPKEL, Banda Aceh, 2009, hlm. 6.

³⁰ Pemerintah Aceh, FFI dan CC, 2007, *Op.Cit* . hlm.14 dan 23.

Kedua, sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Sila kelima Pancasila ini memuat tujuan idiil negara untuk mewujudkan keadilan sosial. Dalam konteks perdagangan karbon/REDD, keadilan sosial demikian dapat diwujudkan melalui, antara lain, pengaturan yang mencerminkan adanya keadilan dalam distribusi hasil penjualan karbon tersebut, yang peruntukannya untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, terutama kepada mereka yang kehidupan pencahariannya selama ini tergantung pada hutan tersebut, baik di KEL maupun KEUM, Provinsi Aceh.

2) Yuridis

Alternatif jenis peraturan perundang-undangan yang tepat meliputi Qanun Aceh dan/atau Peraturan Gubernur. Apabila jenis Qanun Aceh yang dipilih, maka perlu mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Pengaturan setingkat Qanun Aceh tersebut dapat diatur sebagai bagian dari pengaturan Qanun Aceh tentang Kehutanan atau dapat diatur secara khusus dalam suatu Qanun Aceh tersendiri (*sui generis*) di luar Qanun Aceh tentang Kehutanan. Alternatif lainnya mengatur dalam suatu Peraturan Gubernur (Pergub). Untuk itu, perlu didasari pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerintahkan pembentukannya. Jenis Pergub ini juga dapat dibuat untuk menindaklanjuti ketentuan tertentu di dalam Qanun Aceh tentang Kehutanan atau Qanun Aceh yang mengatur khusus tentang perdagangan karbon/REDD hutan Aceh tersebut.

Adapun dasar yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perdagangan karbon/REDD hutan Aceh antara lain meliputi sebagai berikut. Undang-Undang tentang Pemerintah Aceh, Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang tentang Kehutanan, Undang-Undang tentang Penataan Ruang, Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Presiden tentang Dewan Nasional Perubahan Iklim, Undang-Undang tentang Pengesahan *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim, Undang-Undang tentang

Pengesahan *Kyoto Protocol to the United Framework Convention on Climate Change* (Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung, Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tentang Kehutanan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 15 Tahun 2002 tentang Perizinan Kehutanan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Peraturan Menteri Kehutanan tentang Penyelenggaraan *Demonstration Activities* Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD), Peraturan Menteri Kehutanan tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD).

3) Sosiologis

Hasil penelitian lapangan terhadap informan dan responden penelitian menunjukkan adanya keragaman pandangan tentang entitas penyelenggaraan perdagangan karbon hutan Aceh. Sebagian besar responden mengharapkan adanya keterlibatan unsur pemerintahan kabupaten/kota, sebagian mengharapkan adanya dana amanat sebagian lagi mengharapkan keterlibatan pemerintahan mukim dan sebagian lainnya lembaga swadaya masyarakat. Untuk itu berbagai unsur dan kepentingan yang beragam tersebut perlu dilibatkan di dalam entitas penyelenggaraan yang akan dibentuk baik dari unsur pemerintahan, dana amanat, LSM dan lainnya.

Berkaitan dengan pengetahuan masyarakat tentang perdagangan karbon hutan Aceh/REDD ketika ditanya apakah responden pernah mendengar/membaca istilah tersebut sebagian (50%) responden menjawab ya, sedangkan sebagian lainnya (50%) menjawab tidak. Hal ini menunjukkan bahwa sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh sudah mencapai ke wilayah KEL dan KEUM sampel lokasi penelitian. Namun upaya tersebut belum menjangkau seluruh pemegang hak dan pemangku kepentingan terkait. Berkaitan dengan sumber informasi utama sebagian besar (80%) menjawab rapat/seminar/lokakarya/konferensi dan sebagian kecil (20%) menjawab koran/majalah. ketika ditanya fasilitas apa kebutuhan yang paling penting bagi masyarakat yang

tinggal sekitar hutan sekarang ini maka lebih banyak menjawab pekerjaan yang lebih baik (60%) sedangkan lainnya menginginkan fasilitas jalan dan transportasi, irigasi dan pengairan dan penanaman hutan kembali dan membantu sarana pertanian masyarakat yang tinggal di sekitar hutan.

Berkaitan dengan pertanyaan tentang status hutan tempat responden melakukan pekerjaan sehari-hari/mencari nafkah sebagian besar menjawab hak milik pribadi (50%) sebagian lagi menjawab hak pakai atas tanah masyarakat hukum adat/hak ulayat (40%) dan sebagian kecil menjawab hak pakai atas tanah negara (10%). Dalam hubungannya dengan pertanyaan terakhir ini ketika ditanya tentang asal usul penguasaan tanah hutan tersebut sebagian responden (50%) menjawab dari warisan dan sebagian lagi (50%) dari membuka lahan sendiri.

4. Materi Muatan

a. Ketentuan Umum

Ketentuan umum dalam naskah akademik ini menguraikan tentang definisi formal yang memberi arti terhadap istilah atau konsep tertentu yang digunakan di dalam rancangan yang dibahas. Istilah atau konsep operasional dimaksud meliputi antara lain Pemerintah Pusat, Aceh, Pemerintah Aceh, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah mukim, Hutan, Hutan negara, Hutan hak, Perdagangan karbon, Perubahan Iklim, Ekosistem, Pemanasan global, REDD, dan REDD-Plus.

b. Pokok Bahasan

1) Asas dan Ruang Lingkup

Yang menjadi asas dalam pengaturan perdagangan karbon hutan Aceh di pasar internasional meliputi, otonomi khusus, keadilan distribusi, kepastian hukum, manfaat, pembangunan berkelanjutan, kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan, kerja sama yang saling menguntungkan, melibatkan masyarakat setempat, dan perlindungan hutan.

Yang menjadi ruang lingkup wilayah pemberlakuan pengaturan meliputi seluruh hutan Aceh, yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut, KEL, KEUM, dan Kawasan hutan yang berada di luar wilayah KEL dan KEUM.

2) Kepemilikan dan Kewenangan Pengelolaan

Perdagangan karbon/REDD merupakan isu baru, baik dalam konteks perlindungan lingkungan terkait perubahan iklim dan pemanasan global, maupun dalam konteks bisnis internasional dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, dalam implementasinya masih banyak hal yang belum jelas, termasuk berkaitan dengan pengaturan tentang kepemilikan hak atas karbon tersebut. Dalam naskah standar sosial dan lingkungan REDD+ versi 15 Januari 2010 ditegaskan bahwa kepemilikan hak karbon dapat juga dimiliki oleh perseorangan dan kelompok. Ditentukan lebih lanjut bahwa, dimana program REDD+ memungkinkan kepemilikan perseorangan dan kelompok, hak-hak tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan dan hak adat tanah, wilayah, dan sumber daya yang menghasilkan pembuangan dan pengurangan gas rumah kaca. Pengaturan demikian di Indonesia dapat dikaitkan dengan klasifikasi hutan berdasarkan hutan negara dan hutan hak.

Persoalan berkaitan dengan kepemilikan karbon hutan Aceh perlu didasari pada konstitusi negara UUD 1945 yang dalam Pasal 33 menetapkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 33 UUD 1945 tersebut mengatur tentang penguasaan sumber daya alam di Indonesia, termasuk hutan dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Pengertian “dikuasai” dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak bermakna dimiliki, Artinya negara diberikan wewenang konstitusi untuk mengatur kepemilikan dan pengelolaan atas sumber daya alam, termasuk hutan dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, seperti karbon hutan. Untuk itu, negara dalam hal ini pembuat undang-undang dapat mengatur dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang sejalan dengan jiwa dan semangat Pasal 33 UUD 1945 tersebut.

Berdasarkan asas otonomi daerah yang berlaku secara nasional (*lex generalis*,) daerah dapat membentuk hukum kehutanan melalui peraturan daerahnya masing-masing. Atas dasar itu,

berkaitan dengan kewenangan pemberian izin pemanfaatan hutan dibagi ke dalam 3 (tiga) tingkatan pemerintahan sebagai berikut³¹

1. Menteri Kehutanan, apabila areal hutan berada pada lintas Provinsi;
2. Gubernur, apabila areal hutan berada pada lintas kabupaten/kota; dan
3. Bupati/walikota, apabila areal hutan berada dalam 1 (satu) kabupaten/kota.

Untuk Aceh, berdasarkan UUPA, terdapat pengaturan khusus tentang pengelolaan sumber daya alam, termasuk bidang kehutanan pada umumnya yang diatur dalam Pasal 156 yang menentukan bahwa:

- 1) Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota mengelola sumber daya alam di Aceh, baik di darat maupun laut wilayah Aceh sesuai dengan kewenangannya.
- 2) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perencanaan pelaksanaan, pemanfaatan dan kegiatan usaha yang dapat berupa eksplorasi, eksploitasi, dan budi daya.

Pasal 156 UUPA tersebut menegaskan bahwa yang berwenang dalam pengelolaan sumber daya alam di Aceh, termasuk kehutanan pada umumnya berada pada Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pasal ini menegaskan tentang kewenangan pengelolaan, namun tidak mengatur tentang kepemilikan sumber daya alam di wilayah Aceh.³² Bunyi perumusan Pasal 156 UUPA tersebut mengimplikasikan bahwa pengaturan demikian didasarkan pada asas desentralisasi.

Kewenangan pengelolaan tersebut tidak berada pada pemerintah pusat. Dan karena tidak ada pengaturan khusus tentang kepemilikan hutan, termasuk karbon hutan, maka soal kepemilikan perlu dirujuk kembali pada ketentuan yang ada dalam Pasal 33 UUD 1945, sebagaimana diuraikan di atas.

Apa yang diuraikan dalam Pasal 156 tersebut, sepanjang menyangkut dengan kewenangan dalam pengelolaan hutan, termasuk karbon hutan merupakan ketentuan yang berlaku untuk seluruh kawasan hutan di wilayah Aceh sebagai ketentuan umum di bidang kehutanan, sedangkan khusus

³¹ Abdul Hakim, *Op.Cit.*, hlm. 44 dan 45

³² Owen Podger, *Catatan dan Bahasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, GTZ dan AGSI, Banda Aceh, 2009, hlm. 156-171.

untuk KEL yang dulunya bersifat lintas provinsi karena sebagian wilayah juga berada di provinsi Sumatera Utara, pengaturan tentang pengelolaan diatur dalam Pasal 150 UUPA.

Pasal 150 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa “Pemerintah menugaskan Pemerintah Aceh untuk melakukan pengelolaan kawasan ekosistem Leuser di wilayah Aceh dalam bentuk perlindungan, pengamanan, pelestarian, pemulihan fungsi kawasan dan pemanfaatn secara lestari”. Pasal 150 UUPA tersebut menegaskan kewenangan pengelolaan KEL, yang berada pada Pemerintah Aceh. Pemerintah Kabupaten/Kota tidak diberikan kewenangan tersebut. Hal ini sesuai dengan wilayah KEL di wilayah Aceh yang meliputi lintas kabupaten/kota. Dari bunyi perumusan Pasal 150 ayat(1) UUPA tersebut mengimplikasikan bahwa pengaturan demikian didasarkan pada asas tugas pembantuan, Dengan kewajiban pembiayaan dari pemerintah pusat dengan demikian terdapat perbedaan asas otonomi daerah/khusus yang mendasari kewenangan Aceh dalam bidang Kehutanan.

Dalam hal ini kewenangan pengelolaan hutan Aceh pada umumnya sebagaimana diatur Pasal 156 UUPA lebih luas atau lebih penuh, karena berdasarkan asas desentralisasi, sedangkan kewenangan pengelolaan hutan KEL di wilayah Aceh sebagaimana diatur Pasal 150 UUPA lebih terbatas atau tidak penuh, karena berdasarkan asas tugas pembantuan. Hal ini perlu diperhatikan dalam pengaturan tentang perdagangan karbon/REDD hutan Aceh, karena memiliki implikasi yang berbeda.

Untuk mencegah terjadinya konflik kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, diharapkan agar pemerintah daerah dapat mematuhi asas tugas pembantuan tersebut di dalam mengatur lebih lanjut dan mmengimplementasikan kewenangan di bidang kehutanan.³³

Secara teoritis terdapat 3 (tiga) pendekatan terkait dengan pengaturan dan implementasi REDD ini, yang dapat dipilih. Masing-masing memiliki kekuatan dan kelemahannya sendiri. Ketiga alternatif pendekatan tersebut adalah sebagai berikut.³⁴

1) Pendekatan subnasional atau pendekatan proyek;

³³ Abdul Hakim, *Op.Cit.*, hlm.153.

- 2) Pendekatan nasional; dan
- 3) Pendekatan gabungan.

Pendekatan pertama (*subnational or project approach*) memiliki kekuatan dalam hal memungkinkan keterlibatan awal dan partisipasi yang luas serta menarik penanaman modal (investasi) swasta. Namun, memiliki kelemahan dalam hal memungkinkan kebocoran ke luar proyek dan tidak dapat menyelesaikan gencarnya kekuatan deforestasi dan degradasi hutan.³⁵ Pendekatan kedua (*national approach*) memiliki kekuatan dalam hal memungkinkan melaksanakan kebijakan dalam skala yang luas, mempertimbangkan kebocoran nasional dan menciptakan kepemilikan negara. Namun, memiliki kelemahan dalam jangka pendek dan menengah karena hanya layak untuk beberapa negara saja yang tidak dapat berjalan baik dalam suasana adanya kegagalan pemerintah, dan juga tidak kondusif dalam mengembangkan penanaman modal swasta dan keterlibatan pemerintah daerah.³⁶ Pendekatan ketiga (*nested approach*) menurut Arield Angelson dkk, yang fleksibel, karena memungkinkan memulai upaya REDD melalui pendekatan subnasional, atau kerja sama dari kedua pendekatan pertama dan kedua dimana kredit karbon diperoleh oleh proyek dan pemerintah, karena itu dapat memaksimalkan potensi dari kedua kekuatan. Namun, kelemahannya pada tantangan yang dihadapinya dalam mengharmonisasikan kedua tingkatan tersebut.

Menurut Angelson dkk, pendekatan pertama dapat dilaksanakan oleh perseorangan, masyarakat, LSM, perusahaan swasta, pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Pendekatan kedua dilaksanakan pemerintah pusat, sedangkan pendekatan ketiga suatu proses yang dimulai dari pendekatan pertama menuju kepada pendekatan kedua. Tampaknya Aceh memiliki pendekatan pertama (*subnational approach*) yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh bekerja sama dengan perusahaan swasta.

c. Perizinan Usaha

³⁴ Arield Angelson.etal, "What is the Right Scale for REDD" *CIFOR Infobrief*, Nomor 15 November, 2008, hlm. 1-6.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

Secara umum dalam suatu proses penanaman modal di Indonesia terdapat 3 (tiga) kelompok jenis perizinan, yang dapat disebut izin terkait penanaman modal. Pertama, izin pusat yang merupakan kewenangan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) di Jakarta. Kedua, izin daerah (izin setempat), yaitu izin umum yang bersifat non teknis/non sektoral yang dikeluarkan oleh pemerintah Provinsi dan/atau kabupaten/kota. Ketiga izin teknis (izin sektoral), yaitu izin yang dikeluarkan instansi teknis sektoral tertentu. Sekarang ini berdasarkan UUPA, Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2009 tentang Penanaman Modal, dan Qanun Perizinan Kehutanan semuanya sudah menjadi kewenangan daerah untuk memangkas jalur birokrasi perizinan penanaman modal yang dapat diperoleh melalui satu pintu pelayanan pada Badan Pelayanan Terpadu atau nama lain di Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota.³⁷

Terkait perdagangan karbon, yang perlu diatur lebih lanjut adalah tentang perizinan teknis (sektoral) izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan (IUPJL) atau izin proyek REDD atau nama lain, baik untuk KEL, KEUM, maupun di luar kawasan hutan tersebut, melalui suatu mekanisme pengaturan perdagangan karbon hutan Aceh di pasar internasional.

4. Entitas Penyelenggara

Untuk menampung kepentingan yang luas, Pemerintah Aceh dapat dan berencana membentuk atau mendirikan sebuah dana amanat (*trust fund*) atau dana abadi (*endowment fund*). Sebagai perbandingan dalam *Blueprint for Indonesian Climate Change Trust Fund* (ICCTF) disebutkan peranan dana amanat tersebut, meliputi sebagai katalisator, pembangun kemampuan istitusional dan pelaku, penghubung aliran investasi dan kemitraan.³⁸

Dalam rencana yang sama³⁹ telah diusulkan struktur organisasi dana amanat di tingkat nasional tersebut, yang terdiri dari *Ministrial Steering Committee on Coordination of ICCTF*, *Steering Committee*, *Secretariate* (*Chairman, Vice Chairman, and Members*) Sekretariat Dana Amanat ICCTF dapat dibantu oleh tenaga ahli.

³⁷ Sanusi Bintang, “Otonomi Khusus dalam Penanaman Modal dan Permasalahan Hukum Terkait : studi kasus di Provinsi Aceh” *Kanun* No.51 Edisi Agustus, 322-324

³⁸ Bappenas, *Op.Cit.*, hlm. 11.

Berkaitan dengan entitas kelembagaan, sebaiknya ada pemisahan kelembagaan dan/atau fungsinya. Pertama, yang berkaitan dengan pengelolaan perizinan perdagangan karbon termasuk melaksanakan transaksi jual beli di pasar internasional. Kedua, yang berkaitan dengan pengelolaan dana hasil penjualan karbon di pasar internasional, termasuk mengembangkan dana tersebut dan melakukan pembagian secara adil sesuai dengan tujuannya.

5. Pembagian Pendapatan

Pengaturan perdagangan karbon/REDD tidak hanya berkaitan dengan kehutanan dan lingkungan hidup, tetapi berkaitan dengan aspek keuangan dan bisnis.⁴⁰ Dalam hal yang terakhir ini penting adanya pembagian yang adil kepada setiap pemegang hak dan pemangku kepentingan atau untuk tujuan yang diinginkan tersebut, sehingga tercapainya pembagian yang adil (*fair distribution*). Di negara berkembang, distribusi pembagian REDD yang tidak adil dapat meningkatkan kesenjangan pendapatan dan merugikan serta memiskinkan masyarakat yang bergantung pada hutan sehingga memicu konflik, karena mereka akan kehilangan kepastian mata pencaharian.⁴¹

KESIMPULAN

Dalam merealisasikan rencana perdagangan karbon hutan Aceh di pasar internasional terdapat beberapa alternatif bentuk entitas penyelenggara yang dapat dipilih, yang masing-masing memiliki kekuatan dan kelemahannya sendiri, dan mewakili kepentingan yang berbeda. Kombinasi dari berbagai unsur dan kepentingan dapat menghasilkan sinergisitas dan memaksimalkan kekuatan dalam pelaksanaan kegiatan. Sebagai program baru yang bersifat rintisan peranan entitas pemerintah yang memiliki kewenangan dan dukungan politik adalah penting, terutama dalam mengikat hubungan kerja sama dengan entitas atau unsur terkait yang lain, termasuk masyarakat sipil (perseorangan, yayasan, dan LSM), dan sektor negara/daerah

³⁹ *Ibid.* hlm. 92-44.

⁴⁰ Kemitraan: Patnership for Government Reform. Tanpa Tahun. *Supporting Indonesia in Climate Change Mitigation and Adaptation.*, hlm. 27-31.

serta swasta. Pada tahapan awal, perdagangan karbon dapat diprakarsai oleh entitas pemerintah Aceh terkait, antara lain BPKEL atau nama lain di wilayah KEL dan KEUM, secara langsung melalui kerja sama dengan penanaman modal untuk mendirikan suatu PT patungan dan/atau melibatkan BUMD yang ada di Aceh. Pada tahapan berikutnya, dalam pengelolaan dana hasil penjualan karbon tersebut dapat dibentuk suatu dana amanat (*trust*) yang pengelolaannya melibatkan berbagai unsur pemegang hak dan pemangku kepentingan untuk dapat mengembangkan dana tersebut secara produktif dan membagikan atau menyalurkannya secara adil, terutama untuk pengentasan kemiskinan masyarakat sekitar hutan serta pemeliharaan hutan dalam mengurangi pemanasan global.

Pengaturan perdagangan karbon hutan Aceh dapat diatur dalam suatu Qanun Aceh tersendiri atau menjadi bagian materi muatan Qanun Aceh tentang Kehutanan, dan/atau diatur dalam suatu Peraturan Gubernur sebagai tindak lanjut pengaturan yang sebelumnya telah diatur materi muatan pokoknya dalam Qanun Aceh terkait tersebut. Pertimbangan perlunya pengaturan tersebut memenuhi dasar penyusunan peraturan perundang-undangan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Materi muatan yang diatur meliputi ketentuan umum dan pokok bahasan, yang meliputi asas, ruang lingkup, dan tujuan, kepemilikan dan kewenangan pengelolaan, perizinan usaha, entitas penyelenggara, kerja sama dan penanaman modal, pengelolaan dana dan pembagian pendapatan, penataan ruang dan pencadangan wilayah, sosialisasi dan pelibatan masyarakat, Komisi REDD Aceh, penyelesaian sengketa, penyidikan dan ketentuan pidana, ketentuan peralihan dan ketentuan penutup.

Disarankan Pemerintah Aceh dan pihak terkait dalam rencana perdagangan karbon/REDD hutan Aceh di pasar internasional perlu meningkatkan sosialisasi rencana program dan melibatkan semua pemegang hak dan pemangku kepentingan di dalam proses dari awal sampai dengan penyelesaian pembagian pendapatan. Hal ini penting adanya pemegang hak dan pemangku kepentingan selain Pemerintah Aceh yang terlibat, dan untuk

⁴¹ Barr et al, *Kesiapan Menghadapi REDD: Tata Kelola Keuangan dan Pelajaran dari Dana Reboisasi (DR) Indonesia*,

adanya pembagian pendapatan yang adil, terutama untuk pengentasan kemiskinan masyarakat sekitar hutan dan kelanjutan pemeliharaan hutan.

Pemerintah Aceh dan pihak terkait perlu mengusulkan pembentukan peraturan perundang-undangan tentang pengaturan perdagangan karbon/REDD melalui suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan daerah yang melibatkan adanya partisipasi masyarakat terkait dan DPRA. Untuk itu, naskah akademik ini dapat dijadikan sebagai salah satu bahan masukan dalam pembahasan lebih lanjut sesuai dengan tingkatan proses pembentukannya.

Penelitian ini perlu dilanjutkan pada tahun ke dua (terakhir), karena beberapa pokok bahasan untuk naskah akademik (pertanyaan penelitian kedua) memerlukan kajian lebih lanjut, antara lain tentang penataan ruang dan pencadangan wilayah, sosialisasi dan melibatkan masyarakat, dan Komisi REDD Aceh. Di samping itu, untuk pendalaman analisis dasar sosiologis perlu dilanjutkan penelitian empirik pada sampel lokasi yang baru di wilayah KEL dan KEUM. Terakhir, diperlukan tambahan waktu untuk merumuskan secara konkrit dan lebih lengkap pokok bahasan yang dibahas ke dalam perumusan isi pasal dan/ayat prarancangan Qanun Aceh Perdagangan Karbon/REDD yang dibahas.

DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, Huala, 2003, *Hukum Ekonomi Internasional Suatu Pengantar*, Cetakan Ketiga, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Black, Henry Campell, 1990, *Blacks Law Dictionary*, Sixth ed. St.Paul, West Publishing Company.
- Centre for International Forestry Research 2009, *REDD Apakah Itu?* Pedoman CIFOR tentang Hutan Perubahan Iklim dan REDD, CIFOR, Bogor.
- Dunlop, Jane, 2009, *REDD Tenure and Local Communities , A Study from Aceh Indonesia*, International Development Law Organization, Banda Aceh.

- Handoyo, B.Hestu Cipta, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta.
- Indrati S, Maria Farida, 2007, *Teori Perundang-undangan: Jenis,Fungsi dan Materi Muatan*, (jilid I), Jakarta: Penerbit Kanisius.
- Khakim, Abdul,2005, *Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia dalam Era Otonomi Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Surabaya.
- Masripatin, Nur, 2006, *Kebijakan Peluang Pendanaan dan Pasar Karbon Hutan Indonesia*, Makalah Kelompok Kerja Perubahan Iklim Departemen Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, Departemen Kehutanan RI
- Muhammad, Abdul Kadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Nugroho, Brasmanto, 2010, *Kelembagaan A/R CDM dan REDD: Tantangan dan Agenda*, Makalah disampaikan pada *Capacity Building on Carbon Forestry Mechanism*, Bogor.
- Podger, Owen. 2009. *Catatan dan Bahasan Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Cetakan Kedua. Pemerintah Aceh, GTZ dan AGSI, Banda Aceh.
- Sihombing, Joker, 2009, *Hukum Penanaman Modal Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Simamora, Yohannes Sigar, 2009, *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, Laksbangpresindo, Surabaya.
- Sloan, Amy E., 2003, *Basic Legal Reseach Tools and Strategies*, 2nd ed.New York; Aspen Publishers.
- Untung, Hendri Budi, 2010, *Hukum Investasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Wicaksono, Arief dan Hanafi Guciono, 2009, *Kesiapan Tata Kelola (Governance) REDD untuk Program Rintisan Kemitraan*, Makalah pada Pelatihan REDD untuk Pemerintah Aceh di Banda Aceh 20-22 Oktober 2009.