

TESIS

**POLITIK HUKUM LINGKUNGAN DALAM PERUBAHAN IKLIM
DI INDONESIA**



Oleh:

ANDI NURUL ULUM

NIM B012181086

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2022**

HALAMAN JUDUL

**POLITIK HUKUM LINGKUNGAN DALAM PERUBAHAN IKLIM
DI INDONESIA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada
Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI NURUL ULUM

NIM B12181086

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2022**

TESIS
**POLITIK HUKUM LINGKUNGAN DALAM PERUBAHAN IKLIM DI
INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI NURUL ULUM
B012181086

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 27 Desember 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui:

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Muhammad Yunus S.H., M.Si
NIP. 19570801 198503 1 005

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Irwansyah S.H., M.H.
NIP. 19661018 199103 1 002

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum**



Dr. Hasbir Paserangi S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**



Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Andi Nurul Ulum

NIM : B012181086

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **POLITIK HUKUM LINGKUNGAN DALAM PERUBAHAN IKLIM DI INDONESIA** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 27 Desember 2022

Yang Membuat Pernyataan,



Andi Nurul Ulum

NIM B012181086

UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah segala puji bagi Allah SWT Sang Pemilik Alam Semesta. Puji syukur penulis ucapkan atas kehadiran Allah karena rahmat dan karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Magister pada program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dengan judul Politik Hukum Lingkungan Dalam Perubahan Iklim Di Indonesia.

Penulisan tesis ini tidak dapat diselesaikan tanpa ada bantuan dari berbagai pihak. Ungkapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. Muhammad Yunus S.H., M.Si., selaku pembimbing utama yang selalu menyediakan waktu untuk memberikan bimbingan dan memberikan arahan demi penyelesaian tulisan ini.
4. Prof. Dr. Irwansyah S.H., M.H., selaku pembimbing pendamping yang berkenan menyediakan waktunya untuk mengoreksi dan mengarahkan dalam penyelesaian tulisan ini.
5. Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng S.H., M.H., Dr. Muh Hasrul S.H., M.H., Dr. Romi Librayanto S.H., M.H., selaku dewan penguji yang telah memberikan banyak masukan dalam semua tahapan ujian sehingga mendorong perbaikan substansi penulisan tesis ini.
6. Seluruh Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas segala ilmu yang telah diberikan kepada penulis selama

menempuh pendidikan di kampus ini. Semoga ilmu tersebut menjadi amal jariyah buat Bapak dan Ibu Dosen

7. Kedua orang tua penulis, almarhum bapak tercinta Drs. H, Andi Syahrulyali Razaq dan mama Dra. Hj. Andi Atipanampe atas pengertian dan dukungan serta kesabaran yang selama ini telah dicurahkan sepenuhnya kepada penulis.

Penulis menyadari dalam tesis ini masih ditemukan kekurangan atau ketidaksempurnaan, untuk itu penulis berbesar hati untuk menerima kritik, saran, dan masukan untuk penyempurnaan tesis ini. Semoga tesis ini berguna bagi masyarakat dan semoga Allah selalu melimpahkan rahmat-Nya kepada kita semua.

Makassar, 27 Desember 2022

Andi Nurul Ulum

ABSTRAK

Andi Nurul Ulum (B012181086), Politik Hukum Lingkungan Dalam Perubahan Iklim di Indonesia (Dibimbing oleh Muhammad Yunus dan Irwansyah)

Penelitian ini bertujuan untuk menjabarkan dan menggambarkan arah kebijakan perubahan iklim di Indonesia serta menganalisis peran dan langkah mitigasi perubahan iklim di Indonesia.

Tipe penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, dan pendekatan konseptual. Penelitian ini menggunakan sumber penelitian berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini sifatnya cenderung merujuk pada penelitian eksploratif dimana salah satu tujuannya untuk menjadikan sebuah topik yang baru (*smart regulation*) lebih dikenal oleh masyarakat luas. Penggunaan analisis pada penelitian ini merujuk pada *content analysis* (analisis isi) dan analisis yang bersifat kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa 1) arah kebijakan lingkungan terhadap perubahan iklim di Indonesia banyak dipengaruhi oleh kebijakan hukum lingkungan internasional. Kebijakan hukum lingkungan internasional ini kemudian diadopsi dan disesuaikan dengan kondisi hukum dan masyarakat di Indonesia. 2.) Peran dan langkah kebijakan hukum lingkungan dalam mitigasi perubahan iklim di Indonesia merupakan hasil dari transformasi nilai dari perjanjian internasional ke tataran lokal melalui peraturan perundang-undangan. Dalam penerapannya, menggunakan kombinasi instrumen yang tepat dan didukung dengan keterlibatan pihak ketiga akan mempercepat tercapainya tujuan mitigasi.

Kata kunci: politik hukum; perubahan iklim; mitigasi

ABSTRACT

Andi Nurul Ulum (B012181086), Environmental Law Politics in Climate Change in Indonesia (Supervised by Muhammad Yunus and Irwansyah)

This study aims to determine the direction of climate change policies in Indonesia and the role and steps of climate change mitigation in Indonesia.

This type of research is normative research using a statutory approach, a historical approach, and a conceptual approach. This study uses research sources in the form of legal materials consisting of primary legal materials and secondary legal materials. This research tends to refer to exploratory research where one of the goals is to make a new topic (*smart regulation*) better known to the wider community. The use of analysis in this study refers to *content analysis* and qualitative analysis.

The results of this study indicate that 1) the direction of environmental policy on climate change in Indonesia is heavily influenced by international environmental law policies. This international environmental law policy was then adopted and adapted to the legal conditions and society in Indonesia. 2.) The role and policy steps of environmental law in mitigating climate change in Indonesia are the result of the transformation of values from international agreements to the local level through laws and regulations. In its implementation, using the right combination of instruments and supported by the involvement of third parties will accelerate the achievement of mitigation objectives.

Keywords: legal politics; climate change; mitigation

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT.....	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Orisinalitas Penelitian.....	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	19

A. Politik Hukum.....	19
1. Definisi.....	19
2. Ruang lingkup dan manfaat	28
3. Prinsip cita hukum (<i>rechtsidee</i>).....	33
4. Politik hukum lingkungan.....	34
B. Kebijakan Hukum Lingkungan	37
C. Perubahan Iklim (<i>Climate Change</i>).....	38
1. Definisi.....	38
2. Teori-teori	45
a. Teori <i>smart regulation</i>	45
b. Teori the law of non transferability of law.....	64
c. Teori hukum pembangunan	69
3. Asas/prinsip	72
4. Dasar hukum pengaturan.....	77
5. Mitigasi perubahan iklim.....	78
D. Kerangka Pikir	83
E. Definisi Operasional	86
Bab III Metode penelitian.....	87

A. Tipe Penelitian.....	87
B. Pendekatan Masalah.....	87
C. Sumber Bahan Hukum	88
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	89
E. Analisis Bahan Hukum	89
BAB IV PEMBAHASAN	90
A. Arah Kebijakan Perubahan Iklim di Indonesia	90
1. Landasan filosofis pengaturan kebijakan perubahan iklim di Indonesia	91
2. Urgensi dan dasar pemikiran perubahan iklim.....	95
B. Peran dan Langkah Mitigasi Perubahan Iklim di Indonesia.....	103
1. Kebijakan mitigasi perubahan iklim di Indonesia	104
2. Strategi penerapan kebijakan mitigasi dalam perubahan iklim di Indonesia	112
BAB V PENUTUP	119
A. Kesimpulan.....	119
B. Saran	119
DAFTAR PUSTAKA.....	121

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Enforcement Pyramid	52
Gambar 2 7 Agenda Pembangunan Indonesia	108
Gambar 3 Pola Pikir Penyusunan Peta Jalan NDC	114

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Pilihan Instrumen Kebijakan	58
Tabel 2 Sejarah Amanat Perubahan Iklim di Tingkat Internasional	96
Tabel 3 Kebijakan Hukum Lingkungan Dalam Mitigasi Terhadap Perubahan Iklim di Indonesia	106

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak tahun 1972, perkembangan hukum lingkungan di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Konferensi Stockholm tahun 1972 yang merupakan konferensi lingkungan hidup yang pertama kemudian menghasilkan dokumen Deklarasi tentang Lingkungan Hidup Manusia yang sering disebut juga Deklarasi Stockholm menjadi salah satu pemicu berkembangannya hukum lingkungan di Indonesia. Walaupun sebenarnya jika melihat jauh ke belakang, pengaturan mengenai lingkungan hidup secara formal tentu sudah dimulai sejak zaman kolonial. Namun, sebagian besar faktor yang mempengaruhi berkembangnya hukum lingkungan di Indonesia bahkan menjadi cikal bakal munculnya Kementerian Lingkungan Hidup adalah sebagai respon atas pengaruh hukum lingkungan internasional.¹

Pada Konferensi Stockholm berfokus pada pembahasan tentang lingkungan hidup yang kemudian menghasilkan Rencana Tindak (*Action Plan*) yang terdiri atas 109 rekomendasi. Kemudian, pada tahun 1983, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa membentuk Komisi Dunia untuk

¹ Mas Sentosa dan Margaretha Quina, Gerakan Pembaruan Hukum Lingkungan Indonesia dan Perwujudan Tata Kelola Lingkungan Yang Baik Dalam Negara Demokrasi, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol 1 Issue 1, Indonesian Center for Environmental Law, 2014, h.24

Lingkungan (WCED), sebuah organisasi yang diketuai oleh Perdana Menteri Norwegia Gro Harlem Bruntland, yang kemudian dikenal sebagai Komisi Bruntland.² Pada tahun 1987, Komisi Bruntland ini menghasilkan sebuah laporan yang menitikberatkan terhadap masalah-masalah lingkungan dan pembangunan. Dalam laporan tersebut, istilah pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) mulai digunakan dan dipopulerkan serta merumuskan definisi dari pembangunan berkelanjutan. Ditulis dalam laporan *The World Commission on Environment and Development* berjudul “*Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*”, dijelaskan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan pada masa sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka.³

“Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs”.

Sebagai bentuk kebutuhan integrasi antara pembangunan ekonomi, pengelolaan sumber daya alam dan keadilan sosial seperti yang tertera pada

² Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, h. 12

³ The World Commission on Environment and Development, "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future." 19 December 1983. Sustainable Development Goals Knowledge Platform. 8 July 2020 <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>

laporan diatas, Perserikatan Bangsa-Bangsa kemudian menyelenggarakan Konferensi di Rio de Janeiro, Brasil tahun 1992 yang kemudian dikenal juga dengan nama *Earth Summit*.⁴ Konferensi ini mewakili kepentingan berbagai negara sehingga konferensi ini dihadiri oleh 178 utusan negara, 115 Kepala Negara Kedua dan Kepala Pemerintahan, 1400 orang perwakilan Lembaga Swadaya Masyarakat yang bekerja sama menjadikan pembangunan berkelanjutan sebagai sebuah realitas.⁵ Konferensi inilah yang kemudian dijadikan sebagai referensi sumber pengembangan hukum lingkungan dan diterimanya konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) baik secara internasional maupun nasional.

Di Indonesia sendiri, pengaturan tentang lingkungan hidup telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian disingkat menjadi UUD NKRI 1945 Pasal 28H Ayat 1. Pada pasal tersebut mengamanatkan bahwa setiap orang berhak memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat yang kemudian merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Kemudian pada Pasal 33 ayat 3 mengamanatkan pula bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh

⁴ Takdir Rahmadi, *Op.Cit*, h. 13

⁵ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, h.19

negara dan diperuntukkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dari dua pasal tersebut, jelas bahwa pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah perintah mutlak yang harus dijalankan dan diwujudkan bersama.⁶ Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan semua pemangku kepentingan memiliki kewajiban untuk melindungi dan mengelola lingkungan hidup dalam melaksanakan amanat undang-undang dan menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.⁷

Menindaklanjuti amanat UUD NKRI 1945, pengelolaan dan penggunaan sumber daya alam kemudian harus didukung instrumen hukum yang berlaku. Salah satunya acuan dasarnya adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pada konsideran menimbang TAP MPR tersebut dapat disimpulkan bahwa seharusnya pemanfaatan sumber daya alam dilakukan dengan selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi

⁶ Kedua pasal tersebut kemudian dimasukkan dalam konsideran “mengingat” dan dijadikan dasar hukum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Sebagaimana dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa dasar hukum diawali dengan kata “mengingat” dan dasar hukum haruslah memuat: dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan.

⁷ I Putu Sastra Wibawa, Politik Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Menuju Ekokrasi Indonesia, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol 18 No 1, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, 2016, h. 52

lingkungan hidup.⁸ Sebagai konsekuensinya, kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan harus dijiwai oleh kewajiban melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan.

Instrumen hukum lingkungan lain yang saat ini berlaku sekaligus berada pada hierarki perundang-undangan setelah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian disingkat UUPPLH.⁹ Dalam undang-undang ini menjabarkan dengan jelas tujuan lingkungan yang ingin dicapai. Pada konsideran menimbang poin b menyebutkan bahwa pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Kemudian dijelaskan kembali pada Pasal 1 bahwa pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, social, dan ekonomi ke dalam strategi

⁸ Berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, ada 8 ketetapan yang masih berlaku sampai sekarang termasuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Selain itu, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹ Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, berlaku Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian diganti dan disempurnakan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berbeda dari undang-undang sebelumnya, pada UUPPLH ditambahkan terminology "perlindungan" untuk lebih memaknai pentingnya perlindungan terhadap lingkungan hidup.

pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi mendatang.

Pengelolaan lingkungan hidup dengan memanfaatkan sumber daya alam dan mengedepankan prinsip pembangunan berkelanjutan adalah tujuan akhir lingkungan yang ingin dicapai. Dengan lahirnya UUPPLH dimaksudkan agar undang-undang ini dapat menjawab dan memenuhi cita-cita lingkungan. Pada UUPPLH poin kedua dan kelima konsiderans menimbang, menyatakan bahwa pembangunan ekonomi nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dan membahas pemanasan global yang semakin meningkat yang mengakibatkan perubahan iklim sehingga memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup. Poin ini sejalan dengan komitmen Indonesia sebagai negara pihak dari *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* terhadap Perjanjian Paris 2015.¹⁰ Dimana dikatakan bahwa Indonesia bersedia berkomitmen untuk ambil bagian mengatasi dampak perubahan iklim global dengan melakukan mitigasi emisi Gas Rumah Kaca (GRK) sebesar 26% bila

¹⁰ Perjanjian Paris 2015 ditandatangani oleh Indonesia pada tanggal 22 April 2016 yang kemudian diratifikasi pada tanggal 31 Oktober 2016 melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Pengesahan *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (Persetujuan Paris atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim).

dilakukan dengan usaha sendiri, atau 41% dengan bantuan dunia internasional”.¹¹

Komitmen tersebut diperoleh Indonesia sebagai bagian dari Negara Pihak dari *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* tahun 1992, kemudian berlanjut pada Protokol Kyoto Komitmen-1 tahun 2008-2012, Protokol Kyoto Komitmen-2 tahun 2013-2020, dan Perjanjian Paris 2015. Perjanjian Paris yang diadopsi pada *Conference of Parties (COP) United Nation Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* yang ke-21 di Paris merupakan kesepakatan yang fundamental terhadap pengaturan perubahan iklim dan bersifat mengikat bagi para pihak.¹² Pada konvensi ini, masyarakat internasional berhasil menyepakati untuk memperkuat respon global terhadap ancaman perubahan iklim dalam konteks pembangunan berkelanjutan dengan cara membatasi pemanasan global hingga kurang dari 2 derajat Celcius dan 1,5 derajat Celcius di bawah tingkat pra-industrialisasi¹³ Selain itu, karena menggabungkan klausa yang mengikat dan klausa yang tidak mengikat, Perjanjian Paris dibuat dengan hati-hati menggunakan pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up*) dan atas ke bawah (*top-down*), sehingga Perjanjian Paris menjadi perjanjian

¹¹ Mada Apriandi Zuhir et al., *Indonesia Pasca Ratifikasi Perjanjian Paris 2015; Antara Komitmen dan Realitas*, Bina Hukum Lingkungan, Volume 1 Nomor 2, Asosiasi Pembina Hukum Lingkungan Indonesia, 2017, h. 232

¹² *Ibid.*

¹³ Perserikatan Bangsa Bangsa, *Paris Agreement, United Nation Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, 2015, h.3

lingkungan internasional yang dengan cepat dan banyak diratifikasi oleh berbagai negara.¹⁴

Pada pasal 4, Perjanjian Paris memberikan tanggung jawab kepada negara yang terlibat untuk menyusun *Nationally Determined Contribution (NDC)* yaitu kewajiban negara pihak untuk menyusun penurunan emisi yang terstruktur, menyampaikan progress yang ingin dicapai dalam rentang waktu tertentu, dan memantau refleksi perkembangannya dalam 5 tahun sekali kepada sekretariat UNFCCC.¹⁵ Pada tahun 2020, Perjanjian Paris mengundang negara pihak untuk menyampaikan aksi yang akan mereka ambil untuk mengurangi emisi gas rumah kaca melalui *Nationally Determined Contribution (NDC)* yang telah disusun yang kemudian akan menjadi strategi jangka panjang (*long-term low greenhouse gas emission development strategies (LT-LEDS)*).¹⁶ Tidak seperti NDC, strategi LT-LEDS ini tidaklah wajib namun dapat membantu memberikan gambaran lebih luas, menempatkan NDC ke dalam konteks perencanaan jangka panjang dan prioritas pembangunan negara, dan memberikan visi dan arah pembangunan di masa depan.

¹⁴ Etheldreda E.L.T Wongkar, Marsya Mutmainnah dan Grita Anindarini, Catatan Kritis Memperingati 5 Tahun Berlakunya *Paris Agreement*, Indonesian Center for Environmental Law, Jakarta, 2021, h.3.

¹⁵ Perserikatan Bangsa-Bangsa, Op.Cit., h.4

¹⁶ Konvensi Rangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim, *The Paris Agreement*, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>, diakses pada 28 Mei 2021.

Meratifikasi Perjanjian Paris dan menyusun dan menyampaikan NDC pertamanya pada November 2016 ternyata tidak cukup kuat untuk melihat komitmen Indonesia dalam mengurangi dampak perubahan iklim. Pasalnya, komitmen yang disampaikan Indonesia inkonsisten dengan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Pertama, Indonesia menyampaikan NDC pertamanya pada tahun 2016 dengan menetapkan target penurunan emisi sebesar 29% dengan upaya sendiri dan 41% bantuan internasional. Namun, pada NDC 2020 Indonesia tidak melakukan perubahan target ambisi penurunan emisi pada NDC terbaru.¹⁷ Tidak adanya peningkatan ambisi ini tidak sejalan dengan apa yang Perjanjian Paris tekankan sebagai “*ambitious efforts*” dalam pengurangan emisi. Perlunya ambisi lebih dalam menghadapi perubahan iklim kemudian dikuatkan dengan laporan oleh *Intergovernmental Panel on Climate Change* bahwa membatasi pemanasan global hingga 1,5 derajat celcius dibandingkan dengan 2 derajat celcius akan mengurangi dampak menantang pada ekosistem, kesehatan dan kesejahteraan manusia, sehingga lebih mudah untuk mencapai *the United Nations Sustainable Development Goals*.¹⁸

¹⁷ Update Komitmen Target Penurunan Emisi Indonesia, Siaran Pers Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/2324 , diakses pada 27 Mei 2021

¹⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change, Summary for Policymakers of IPCC Special Report on Global Warming of 1,5°C approved by governments, <https://www.ipcc.ch/2018/10/08/summary-for-policymakers-of-ipcc-special-report-on-global-warming-of-1-5c-approved-by-governments/> , diakses pada 28 Mei 2021.

Kedua, dalam proses pembaruannya, NDC tidak melibatkan banyak masyarakat maupun organisasi non pemerintah.¹⁹ Hal ini berlawanan dengan UU No. 32/2009 yang berkarakter hukum responsif dengan harapan rezim pemerintahan yang demokratis dapat menjadi pintu gerbang menuju Indonesia ke arah 'ekokrasi' (negara yang berbasis lingkungan) dengan adanya partisipasi masyarakat dan tidak terpusatnya kewenangan pada pemerintah pusat saja serta adanya prinsip lingkungan berkelanjutan.²⁰ Karakter produk hukum yang responsive dalam bingkai system hukum ketatanegaraan di Indonesia pada hakekatnya mampu menerjemahkan cita hukum untuk dituangkan ke dalam perundang-undangan.²¹

Inkonsistensi berikutnya yang bertentangan dengan komitmen Perjanjian Paris adalah disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UUCK) yang menyederhanakan perizinan untuk memudahkan investasi-investasi berkarbon tinggi dan mengesahkan perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Menurut organisasi lingkungan non pemerintah Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) menyebutkan bahwa

¹⁹ Indonesian Center for Environmental Law, Pudarnya Ambisi Perubahan Iklim Indonesia, <https://icel.or.id/isu/lain-lain/pudarnya-ambisi-perubahan-iklim-indonesia/> , diakses pada 25 April 2021.

²⁰ I Putu Sastra Wibawa, *Op.Cit.* h. 67

²¹ Wahyu Nugroho, Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila (Drafting Responsive and Participative Regulation Based on Pancasila Law Idealism), Jurnal Legislasi Indonesia, Direktorat Pengundangan, Penerjemahan, dan Publikasi Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2013, h. 212

permasalahan penegakan hukum lingkungan masih sama dengan tahun sebelumnya. Hukum dioperasikan secara represif dan digerakan setengah hati untuk menghentikan kejahatan lingkungan”.²² Ini menunjukkan bahwa penegak hukum banyak mengakomodir kepentingan investasi dimana ini termasuk kepentingan politik yang sifatnya jangka pendek dan cenderung mengesampingkan kepentingan kemanusiaan dan lingkungan hidup yang sifatnya jangka panjang.²³ Beberapa ketentuan dalam UUCK juga banyak memberikan pelemahan terhadap perlindungan lingkungan hidup. AMDAL yang merupakan salah satu instrumen pencegahan dan/atau kerusakan lingkungan hidup ikut terdampak pada pemberlakuan UUCK ini. Dalam menyusun dokumen AMDAL, partisipasi public menjadi kunci penting pengkajian lingkungan hidup yang akurat dan efektif. Sayangnya, dalam UUCK, partisipasi publik dipersempit karena cenderung dilihat sebagai penghambat bagi pembangunan.²⁴

²² Boy Jerry Even Sembiring et al., Tinjauan Lingkungan Hidup 2020 Menabur Investasi, Menuai Krisis Multidimensi, Eksekutif Nasional WALHI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia), Jakarta, 2020, h. 18

²³ Jika dilihat secara luas, tahapan penegakan hukum dapat dikategorikan menjadi tiga, yaitu: (1) tahap legislasi/formulasi; (2) tahap aplikasi (penegakan norma); (3) tahap eksekusi (penjatuhan sanksi). Perencanaan dan penyusunan peraturan perundang-undangan dibidang lingkungan hidup, khususnya pada tigtatan Undang-Undang yang dilakukan oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat mementingkan kepentingan investasi sehingga Undang-Undang yang lahir bersifat transaksional. Hal ini tentu akan memengaruhi perangkat penegak hukum di bawah serta peraturan turunan lainnya.

²⁴ Raynaldo G. Sembiring et.al., Proyeksi Keberlanjutan Lingkungan Hidup di Tengah Upaya Pemulihan Ekonomi, Indonesia Environmental Law Outlook 2021, Edisi Pertama, Indonesia Center for Environmental Law, 2021, h. 4

Terakhir, pemerintah juga mengeluarkan kebijakan terkait penghapusan limbah batu bara dan limbah sawit dari daftar limbah bahan berbahaya dan beracun (B3).²⁵ Aturan tersebut tertuang dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang merupakan aturan turunan dari UUCK. Adanya aturan ini mengecualikan kewajiban produsen untuk mengelola limbah berbahaya tersebut.

Dari beberapa faktor inkonsistensi yang berkaitan dengan perubahan iklim yang telah disebutkan diatas, semuanya berkaitan erat dengan persoalan kebijakan dan peran pembuat kebijakan sehingga persoalan lingkungan ini termasuk persoalan politik. Berbicara tentang politik juga berarti berbicara tentang kekuasaan dan otoritas/kewenangan. Pembahasan keduanya akan erat kaitannya dengan apa yang disebut dengan kebijakan (*policy*). Oleh karena itu persoalan kebijakan di bidang lingkungan hidup adalah kebijakan lingkungan hidup atau *environmental policy*.

Arah kebijakan hukum di bidang lingkungan hidup itu disebut dengan politik hukum lingkungan. Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (*kebijakan*) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam

²⁵ Haryanti Puspa Sari, Limbah Batu Bara Dikeluarkan dari Kategori Berbahaya dan Potensi Rusak Lingkungan, <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/13/09053331/limbah-batu-bara-dikeluarkan-dari-kategori-berbahaya-dan-potensi-rusak?page=all> , diakses pada 19 Mei 2021.

rangka mencapai tujuan negara.²⁶ Melalui politik hukum pemerintah dapat melakukan pembaruan-pembaruan hukum di semua aspek dan menyesuaikan dengan tuntutan masyarakat, baik dalam skala nasional maupun skala internasional.²⁷ Oleh karena itu, arah, corak, dan tujuan politik hukum suatu negara bergantung pada siapa yang memegang kekuasaan suatu negara.

Arah politik hukum lingkungan juga dapat dipengaruhi dan berubah jika yang memegang kekuasaan suatu negara dan pembuat kebijakannya memperhatikan instrumen pendekatan yang digunakan dalam pelaksanaan peraturan lingkungan hidup. Instrumen pendekatan yang banyak digunakan saat ini cenderung mengarah pada instrumen atur dan awasi (Command and Control) yang sifatnya kaku dan memberikan beban dan peran yang besar bagi pemerintah sehingga sering disalahgunakan dan mengundang praktek korupsi. Namun, jika diperhatikan kembali, ada beberapa pilihan instrumen pendekatan yang dapat dikombinasikan demi mencapai regulasi yang lebih baik. Mengkombinasikan satu instrumen dengan instrumen yang lainnya diperkenalkan dalam teori "*Smart regulation*".

Pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Athya menganalisis bagaimana peraturan hukum lingkungan internasional terkait perubahan iklim

²⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, h.1

²⁷ Irwansyah, *Kajian Ilmu Hukum*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020, h. 247

diratifikasi dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan hukum lingkungan tersebut yakni Konvensi Perubahan Iklim, Protokol Kyoto, dan Perjanjian Paris menjadikan prinsip *Common But Differentiated Responsibility* sebagai acuan atau prinsip dalam melindungi system iklim dunia. Namun, *United Nation Framework Convention on Climate Crisis* (selanjutnya disebut UNFCCC) atau lebih dikenal dengan Konvensi Rangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim mengadopsi tidak hanya satu prinsip dalam upaya penanggulangan perubahan iklim. Ada empat prinsip yang dianut oleh UNFCC yaitu prinsip *Common But Differentiated Responsibility*, prinsip mengedepankan dan menaruh perhatian lebih terhadap negara-negara berkembang dengan tingkat kerentanan yang lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara maju, prinsip kehati-hatian, dan terakhir prinsip pembangunan berkelanjutan. Maka dari itu, penelitian ini akan membahas bagaimana arah politik hukum lingkungan dalam perubahan iklim dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan menggunakan pendekatan teori "*smart regulation*" dengan judul "POLITIK HUKUM LINGKUNGAN DALAM PERUBAHAN IKLIM DI INDONESIA"

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang akan dibahas pada penelitian ini yaitu:

1. Bagaimanakah arah kebijakan lingkungan terhadap perubahan iklim di Indonesia?

2. Bagaimanakah peran dan langkah kebijakan politik hukum lingkungan dalam mitigasi perubahan iklim di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk menjabarkan dan menggambarkan arah kebijakan lingkungan terhadap perubahan iklim di Indonesia.
2. Untuk menganalisis peran dan langkah kebijakan hukum lingkungan dalam mitigasi perubahan iklim di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini, adapun manfaat yang diharapkan dapat diperoleh setelah penelitian ini yaitu:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritik dalam pengembangan teori, konsep, dan asas hukum khususnya terkait dengan hukum lingkungan
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan kepada praktisi hukum lingkungan maupun pengambil kebijakan lingkungan terhadap perubahan iklim di Indonesia.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Muhammad Akib, **Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Perspektif Otonomi Daerah Menuju Pengaturan Hukum yang Berorientasi Keberlanjutan Ekologi**, Tesis Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2011, menguraikan dinamika perkembangan politik hukum lingkungan dan refleksinya dalam produk hukum daerah; pengaturan hukum wewenang dan kelembagaan serta kerjasama antar daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup lemah dan belum mencerminkan politik hukum yang berorientasi keberlanjutan ekologi; dan konsep pengaturan hukum yang ideal tentang wewenang dan kelembagaan serta kerjasama antardaerah dalam pengelolaan lingkungan hidup yang kuat dan mencerminkan politik hukum yang berorientasi keberlanjutan ekologi.
2. Hendery John Piris, **Politik Hukum Perencanaan Pembangunan Wilayah Pesisir**, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, 2019, menganalisis bagaimana politik hukum sebagai instrumen pembangunan wilayah pesisir; kedudukan politik hukum dalam perencanaan pemanfaatan wilayah pesisir; dan penataan hukum perencanaan pembangunan wilayah pesisir.
3. Khairil Ridwan, **Politik Hukum Lingkungan Hidup dalam Perda No 6 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan**

Hidup Pada Pasal 19-23, Tesis Program Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2019, mengetahui politik hukum lingkungan hidup di kabupaten Cirebon melalui perda No 6 Tahun 2016 Tentang perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta penerapan perda tersebut di Kabupaten Cirebon, dan tentang pandangan Siyash Dusturiyah terhadap perda Kabupaten Cirebon No 6 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif analisis melalui teknik observasi, library research, dokumentasi dan wawancara. Metode deskriptif analisis dilakukan dengan rincian pengumpulan data dan pengelolaan data yang tertuju pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang serta meliputi analisa tentang arti data itu. Serta dilengkapi dengan kajian litelatur.

4. Athya, **Harmonisasi Prinsip Common But Differentiated Responsibility Sebagai Norma Hukum Internasional Terhadap Hukum Nasional Bagi Perlindungan Sistem Iklim Dunia**, Tesis Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Andalas, 2019, menjabarkan bagaimana bentuk harmonisasi prinsip CBDR sebagai norma hukum internasional terhadap hukum nasional bagi perlindungan system iklim dunia dan membahas hambatan Indonesia dalam melaksanakan prinsip CBDR. Penelitian ini

menggunakan penelitian yuridis normative yang bersifat yuridis
normative

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Politik Hukum

1. Definisi

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtpolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*.²⁸ Dalam Bahasa Indonesai kata *recht* berarti hukum. Adapun dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh van der Tas, kata *politiek* mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* sendiri dalam Bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*). Dari penjelasan itu bisa dikatakan bahwa politik hukum secara singkat berarti kebijakan hukum. Adapun kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.²⁹ Sedangkan kata kebijakan menurut para ahli hukum merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah, dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam

²⁸ Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, h.19

²⁹ *Ibid* h. 22

rangka mencapai tujuan.³⁰ Dalam kata lain, politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.³¹

Berkenaan dengan istilah kebijakan (*policy*), istilah ini ternyata memiliki keragaman arti. Hal itu dapat kita lihat dari pandangan beberapa tokoh yang mencoba untuk menjelaskan apa sebenarnya kebijakan (*policy*) itu. Klein misalnya, menjelaskan bahwa kebijakan itu adalah tindakan secara sadar dan sistematis, dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah. Hampir senada dengan Klein, Kuypers menjelaskan kebijakan itu adalah suatu susunan dari; (1) tujuan-tujuan yang dipilih oleh para administrator public baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan kelompok; (2) jalan-jalan dan sarana-sarana yang dipilih olehnya; dan (3) saat-saat yang mereka pilih. Adapun Freid memahami bahwa kebijakan pada hakikatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan memengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat di masa datang.

³⁰ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum DI Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2018, h.9

³¹ Imam Syaukani, *Op.Cit.* h.25

Carl J. Friedrich, di sisi lain menggambarkan politik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan oleh individu, kelompok atau pemerintah dalam keadaan tertentu dengan menyampaikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut untuk mencapai tujuan tertentu.³² Dan James E., Anderson mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan dengan tujuan tertentu yang diikuti dan dilakukan oleh seorang aktor atau sekelompok actor untuk memecahkan suatu masalah tertentu. Dari pengertian-pengertian yang dikemukakan oleh beberapa ahli di atas, maka dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Ada perbedaan pendapat di antara para ahli tentang definisi kebijakan. Jelasnya konsep kebijakan itu sulit untuk dirumuskan dan diberikan makna yang tunggal, atau dengan perkataan lain, sulit bagi kita untuk memperlakukan konsep kebijakan tersebut sebagai sebuah gejala yang khas dan konkret, terutama bila kebijakan itu kita lihat sebagai suatu proses yang terus berkembang dan berkelanjutan mulai dari proses pembuatan sampai implementasinya.
- b. Terdapat perbedaan “penekanan” tentang kebijaksanaan di antara para ahli. Sebagian dari mereka melihat kebijakan sebagai suatu

³² Imam Syaukani, *Op.Cit.* h.23

perbuatan, sedangkan yang lain melihat sebagai suatu sikap yang direncanakan (suatu rencana), atau bahkan suatu rencana dan suatu tindakan.

- c. Para ahli juga berbeda pendapat berkaitan dengan tujuan dan sarana. Ada yang berpendapat, bahwa kebijakan meliputi tujuan dan sarana, bahkan ada yang tidak lagi menyebut baik tujuan maupun sarana.

Untuk melengkapi penjelasan di atas, perlu dijelaskan bahwa ada satu istilah dalam Bahasa Indonesia yang kerap dipakai secara bergantian dalam pengertian yang hampir serupa dengan istilah kebijaksanaan, yaitu kebijakan. Berkaitan dengan istilah di atas Girindo Pringgodigdo memberikan penjelasan yang menarik. Ia membedakan pengertian antara istilah kebijaksanaan (*policy; beleid*) dan kebijakan (*wisdom; wijsheid*). Menurut Pringgodigdo, kebijaksanaan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang direncanakan di bidang hukum untuk mencapai tujuan atau sasaran yang dikehendaki.³³ Orientasinya pada pembentukan dan penegakan hukum masa kini dan masa depan. Adapun kebijakan adalah tindakan atau kegiatan seketika (*instant decision*) melihat urgensi serta situasi/kondisi yang dihadapi, berupa pengambilan keputusan di

³³ *Supra* catatan kaki nomor 27

bidang hukum yang dapat bersifat pengaturan (tertulis) dan/atau keputusan tertulis atau lisan, yang antara lain berdasarkan kewenangan/kekuasaan diskresi (*discretionary power/freies ermessen*).

Perbedaan pengertian kedua istilah di atas pada tataran konseptual dengan sendirinya akan berimbas pada aktualisasi konsep itu pada tataran praksis. Namun, meskipun terdapat perbedaan pengertian, kedua istilah ini kerap dipakai dalam pengertian yang sama, yaitu rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Dengan demikian, secara etimologis, politik hukum secara singkat berarti kebijaksanaan hukum.

Padmo Wahjono, dalam salah satu karya tulisnya, mengemukakan bahwa politik hukum adalah sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.³⁴ Pada tulisannya yang lain Padmo Wahyono menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, yang dalam hal ini dapat berkenaan dengan pembentukan hukum, penerapan

³⁴ *Infra* catatan kaki nomor 31

hukum, dan penegakannya.³⁵ Dari kedua definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa menurut Padmo Wahjono politik hukum adalah kebijakan negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, politik hukum menurut Padmo Wahjono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).³⁶

Satjipto Rahardjo menjelaskan, bahwa politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat (lebih menitikberatkan pada pendekatan sosiologis). Terhadap pengertian ini terdapat beberapa pandangan yang sangat mendasar dalam studi politik hukum yaitu: pertama, apa yang ingin dicapai dengan system hukum yang ada; kedua, cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; ketiga, kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; keempat, dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu memutuskan

³⁵ Nurul Qamar, *Pengantar Politik Hukum Ketatanegaraan*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2012, h. 9

³⁶ Imam Syaukani, *Op.Cit.* h. 27

proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.³⁷

Definisi politik hukum berikutnya dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam sebuah makalahnya berjudul “Politik Hukum Nasional” yang disampaikan pada Kerja Latihan Bantuan Hukum (KALABAHU). Menurut Garuda Nusantara, Politik Hukum Nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Politik Hukum Nasional bisa meliputi: (1) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten; (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaharuan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksanaan hukum dan pembinaan anggotanya; (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan.³⁸

Apabila kita perhatikan, definisi politik hukum dari Garuda Nusantara di atas merupakan definisi politik hukum yang paling

³⁷ Abdul Manan, *Op.Cit.* h.10

³⁸ Imam Syaukani, *Op.Cit.* h. 31

komprehensif di antara definisi-definis politik hukum yang dipaparkan sebelumnya. Ini disebabkan karena ia menjelaskan secara gamblang wilayah kerja politik hukum yang meliputi; pertama, territorial berlakunya politik hukum dan kedua, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*. Lebih dari itu, ia menekankan pula pada pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum, suatu hal yang tidak disinggung oleh para ahli sebelumnya.³⁹

Adapun pengertian menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah “legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan perbuatan hukum yang baru maupun dengan penggantian hukum yang lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁴⁰ Dari pengertian tersebut, jelas bahwa politik hukum berbicara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan demi mencapai tujuan negara. Jelas tergambar bahwa hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Sehingga secara sederhana, politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk

³⁹ Imam Syaukani

⁴⁰ Moh MAhfud MD, Op.Cit. h. 1

menciptakan hukum nasional untuk mewujudkan cita bangsa dan tujuan negara.

Politik hukum diartikan sebagai kebijakan dasar penyelenggaraan negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Politik hukum tidak terlepas dari realita sosial yang terdapat di negara, dan di pihak lain sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realitas dan politik hukum internasional.⁴¹

Adapun factor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung para kehendak pembentuk hukum, praktisi, atau para teoritisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara tertentu dengan negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan Politik Hukum Nasional.⁴²

⁴¹ Muhammad Yusuf Putra, *Politik Hukum Tindak Pidana Gratifikasi Dalam Pembaruan Hukum Pidana Indonesia*, Disertasi, Fakultas Hukum Univeristas Hasanuddin, 2019, h. 25

⁴² Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, 1991, h. 1

2. Ruang lingkup dan manfaat

Ketika kita berbicara tentang wilayah kajian (domain) sebuah disiplin ilmu, politik hukum dalam perspektif akademis tidak hanya berbicara sebatas pengertian di atas *an sich* tetapi mengkritisi juga produk-produk hukum yang telah dibentuk. Dengan demikian, politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu selain sebagai kerangka pikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang, ia juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* di atas. Berdasarkan uraian tersebut, penulis menetapkan ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut⁴³:

- a. Proses penggalian nilai-nilai aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;

⁴³ Imam Syaukani, *Op.Cit.* h. 51

- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
- d. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan;
- f. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Enam masalah itulah yang seterusnya akan menjadi wilayah telaah dari politik hukum. Dalam hal ini, politik hukum secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses-proses yang tercakup dalam enam wilayah kajian itu dapat menghasilkan sebuah *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat. Enam wilayah kajian itu tentu saja bersifat integral satu sama lain.⁴⁴

Ruang lingkup pertama merupakan tahap awal dari kajian politik hukum. Pada tahap ini kita ingin mengetahui apakah nilai-nilai (*values*) dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat telah diakomodasi oleh penyelenggara negara yang merumuskan politik hukum atau bahkan mungkin sebaliknya. Kajian terhadap bidang ini penting untuk dilakukan karena secara substansial, hukum tidak pernah lepas dari

⁴⁴ *Ibid*, h. 52

struktur rohaniah masyarakat yang bersangkutan, atau masyarakat yang mendukung hukum tersebut. Itu artinya bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Bila itu dikaitkan dengan teori kedaulatan hukum, yang baik harus memenuhi syarat sosiologis, filosofis, dan yuridis⁴⁵.

Agar resistensi masyarakat itu tidak terjadi dan syarat keberlakuan hukum terpenuhi, para penyelenggara negara yang berwenang menarik dan merumuskan nilai-nilai dan aspirasi itu dalam bentuk tertulis harus peka terhadap kedua hal tersebut. Namun, di sinilah letak permasalahannya, lembaga kenegaraan yang berwenang menentukan politik hukum atau meminjam istilah Teuku Mohammad Radhie, *legal framework*, yaitu sebuah kerangka umum yang memberikan bentuk dan isi dari hukum suatu negara, bukan lembaga yang genuine dari berbagai kepentingan. Di dalam lembaga-lembaga negara itu berkumpul berbagai kelompok kepentingan yang terkadang

⁴⁵ Keabsahan secara yuridis (*juristische geltung*) adalah apabila ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi. Keabsahan sosiologis (*seziologische geltung*) adalah apabila berlakunya tidak hanya karena paksaan penguasa tetapi juga karena diterima masyarakat. Keabsahan filosofis (*filosofische geltung*) adalah apabila kaidah hukum mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang dalam UUD 1945 nilai-nilai tersebut tercermin dalam apa yang disebut dengan cita hukum (*rechtsidee*).

lebih mementingkan aspirasi kelompoknya daripada aspirasi masyarakat secara umum.

Pada tahap inilah disiplin politik hukum mengajak kita untuk mengetahui bahwa hukum sarat dengan warna politik atau lebih tepatnya, bahwa hukum harus dipandang sebagai hasil dari suatu proses politik (*law as a product of political process*). Ditambah lagi, subsistem politik dianggap lebih *powerfull* dibandingkan subsistem hukum. Artinya, subsistem politik memiliki konsentrasi energy yang lebih besar daripada subsistem hukum. Hal ini mengakibatkan apabila hukum berhadapan dengan politik, maka ia berada pada kedudukan yang lebih lemah. Subsistem politik mempunyai tingkat determinasi yang lebih tinggi daripada subsistem hukum karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing⁴⁶.

Dari asumsi dasar ini hendak mengatakan bahwa hukum tidak boleh diterima begitu saja secara apa adanya (*taken for granted*) tanpa mempertimbangkan latar belakang yang bersifat non-hukum yang kemudian sangat determinan dalam mempengaruhi bentuk dan isu suatu produk hukum tertentu. Bagian ini menjadi wilayah kajian kedua, ketiga, dan kelima dari disiplin politik hukum. Adapun wilayah

⁴⁶ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.* h.20

kajian yang keempat merupakan konsekuensi logis dari wilayah kajian politik hukum kedua dan ketiga. Pada wilayah kajian keempat kita akan mengetahui pada tataran peraturan perundang-undangan yang mana suatu kebijakan hukum sebuah negara dapat ditemukan. Mengetahui hal ini akan bermanfaat bagi mahasiswa hukum untuk menentukan penghierarkian peraturan perundang-undangan, sehingga antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain tidak saling bertentangan.⁴⁷

Pada wilayah kajian keenam yang sebenarnya berkaitan erat dengan wilayah kajian kelima, disiplin politik hukum mengajak mahasiswa hukum untuk mengkritisi proses pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Kajian ini diarahkan pada: sejauh mana peraturan perundang-undangan itu memenuhi unsur-unsur kepatutan untuk dapat diterapkan dan memenuhi juga prinsip praktis-fungsional. Kajian ini bisa dikatakan sebagai satu bentuk otokritik terhadap kebijakan hukum (*legal policy*) yang telah diterapkan. Otokritik ini bermanfaat untuk mengevaluasi sebuah politik hukum dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan berdasarkan politik hukum tersebut.⁴⁸

⁴⁷ Imam Syaukani, *Op.Cit.* h. 54

⁴⁸ *Ibid*, h.55

Jika evaluasi menunjukkan bahwa politik hukum dan implementasinya dalam peraturan perundang-undangan tidak lagi memenuhi kebutuhan masyarakat, keduanya harus diperbarui dengan formulasi baru. Ini dimaksudkan agar hukum harus selalu selaras dengan dinamika yang sedang berlangsung di masyarakat.

3. Prinsip cita hukum (*rechtsidee*)

Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, selain berpijak pada lima dasar (Pancasila), juga harus berfungsi dan selalu berpijak pada empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*), yakni: (1) melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan (*integrasi*); (2) mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan; (3) mewujudkan kedaulatan rakyat (*demokrasi*) dan negara hukum (*nomokrasi*); (4) menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan keadaban dalam hidup beragama.⁴⁹

Empat prinsip cita hukum tersebut haruslah selalu menjadi asa umum yang memandu terwujudnya cita-cita dan tujuan negara, sebab cita hukum adalah kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normative dan konstitutif. Cita hukum itu bersifat normative karena berfungsi sebagai pangkal atau prasyarat ideal yang

⁴⁹ Deni Bram, *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Setara Press, Malang Jawa Timur, 2014, h. 14

mendasari setiap hukum positif, dan bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum dan tujuan yang hendak dicapai oleh negara.⁵⁰

4. Politik hukum lingkungan

Seperti yang telah dikemukakan di atas, politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum dibangun dan ditegakkan. Sehingga dalam tulisan ini, politik hukum yang dimaksud adalah kebijakan hukum yang menjadi dasar dari pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Di Indonesia sendiri, pengaturan tentang lingkungan hidup telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian disingkat menjadi UUD NKRI 1945 Pasal 28H Ayat 1. Pada pasal tersebut mengamanatkan bahwa setiap orang berhak memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat yang kemudian merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Kemudian pada Pasal 33 ayat 3 mengamanatkan pula bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dari dua pasal tersebut, jelas bahwa pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup

⁵⁰*Ibid.*

adalah perintah mutlak yang harus dijalankan dan diwujudkan bersama.⁵¹ Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam melaksanakan amanat undang-undang dan melaksanakan prinsip pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.⁵²

Menindaklanjuti amanat UUD NKRI 1945, pengelolaan dan penggunaan sumber daya alam kemudian harus didukung instrumen hukum yang berlaku. Salah satunya acuan dasarnya adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pada konsideran menimbang TAP MPR tersebut dapat disimpulkan bahwa seharusnya pemanfaatan sumber daya alam dilakukan dengan selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi

⁵¹ Kedua pasal tersebut kemudian dimasukkan dalam aspek “mengingat” dan dijadikan dasar hukum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Sebagaimana dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa dasar hukum diawali dengan kata “mengingat” dan dasar hukum haruslah memuat: dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan.

⁵² I Putu Sastra Wibawa, Politik Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Menuju Ekokrasi Indonesia, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol 18 No 1, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, 2016, h. 52

lingkungan hidup.⁵³ Sebagai konsekuensinya, kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan harus dijiwai oleh kewajiban melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan.

Instrumen hukum lingkungan lain yang saat ini berlaku sekaligus berada pada hierarki perundang-undangan setelah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian disingkat UUPPLH.⁵⁴ Dalam undang-undang ini menjabarkan dengan jelas tujuan lingkungan yang ingin dicapai. Pada konsideran menimbang poin b menyebutkan bahwa pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan

⁵³ Berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, ada 8 ketetapan yang masih berlaku sampai sekarang termasuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Selain itu, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁵⁴ Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, berlaku Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian diganti dan disempurnakan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berbeda dari undang-undang sebelumnya, pada UUPPLH ditambahkan terminology "perlindungan" untuk lebih memaknai pentingnya perlindungan terhadap lingkungan hidup.

berwawasan lingkungan. Kemudian dijelaskan kembali pada Pasal 1 bahwa pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, social, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi mendatang.

B. Kebijakan Hukum Lingkungan

Adanya perkembangan pemikiran dan konsep pengelolaan lingkungan yang terjadi di dunia internasional, maka Indonesia perlu pula memiliki komitmen untuk sungguh-sungguh mengisi substansi peraturan perundang-undangan lingkungan hidupnya dengan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan yang bersifat global. Misalnya, dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup di Indonesia perlu memuat prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan yang baik (*good environmental governance*) dan pengelolaan pembangunan berkelanjutan yang baik (*good sustainable development governance*) secara utuh dan rinci. Adapun prinsip-prinsip tersebut terdiri dari:⁵⁵

1. Intergenerational equity;
2. Intragenerational equity;
3. The precautionary principle;

⁵⁵ Deni Bram, Op.Cit., h. 54

4. The internalization of externality;
5. Pollution prevention;
6. Polluter pays principle;
7. Strict liability and absolute liability;
8. Shifting of burden of proof;
9. Transboundary principle
10. Extraterritoriality principle.

Selain itu, Indonesia perlu juga memperhatikan asas-asas kebijakan lingkungan (*principles of environmental policy*) yaitu antara lain:⁵⁶

1. Abatement at the source;
2. Best practicable means/best technical means;
3. Stand still principle;
4. Principle of regional differentiation.

C. Perubahan Iklim (*Climate Change*)

1. Definisi

Lingkungan hidup adalah semua bentuk kegiatan dan/atau upaya melestarikan fungsi lingkungan hidup yang tertuju pada sumber-sumber daya (sumber daya alam/sumber daya buatan) sebagai aspek fisik

⁵⁶ *Ibid.*,

lingkungan hidup dan dilaksanakan secara integral dengan pemanfaatan sumber-sumber daya tersebut. Pelestarian fungsi lingkungan hidup hanya bisa terwujud jika interaksi manusia dengan lingkungan hidupnya berlangsung dalam batas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.⁵⁷

Salah satu isu lingkungan hidup yang memberikan pengaruh signifikan terhadap semua komponen kehidupan dan system kehidupan banyak kalangan saat ini adalah mengenai fenomena perubahan iklim (*climate change*). Menurut *United Nation Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), perubahan iklim didefinisikan sebagai bentuk perubahan terhadap iklim yang ada baik disebabkan secara langsung maupun tidak langsung dari tindakan manusia yang memicu perubahan komposisi atmosfer global yang juga berpengaruh pada tingkat variabilitas iklim pada kurun waktu tertentu. Perubahan iklim hadir sebagai bentuk fenomena kerusakan lingkungan yang memiliki dampak pada hampir setiap bidang kehidupan manusia, baik pada tataran lokal, nasional maupun pada tataran global.⁵⁸

Pada tataran internasional, kajian mengenai adanya kecurigaan telah terjadinya eksploitasi terhadap negara-negara berkembang dari

⁵⁷ irwany

⁵⁸ Deni Bram, *Hukum Perubahan Iklim Perspektif Global dan Nasional*, Setara Press, Malang, 2016, h. 2

perusahaan tingkat multinasional di negara maju merupakan perdebatan yang tidak dapat dielakkan. Di sisi lain pada tingkat nasional, kerap muncul tuduhan mengenai perbedaan perlakuan baik berdasarkan ras maupun kepentingan masing-masing daerah menjadi titik analisis dalam pengelolaan lingkungan hidup. Pada tataran lokal, wacana tentang pembagian tanggung jawab dan bebas dalam pengelolaan lingkungan seringkali dipandang sebagai bentuk keadilan lingkungan.⁵⁹

Keadaan ekosistem bumi yang tidak terikat oleh batas wilayah administratif serta saling berkaitannya kondisi saat ini dengan proyeksi keadaan iklim kedepan menjadikan teori keadilan lingkungan bertumpu pada 2 (dua) premis utama, yaitu keadilan intra generasi dan keadilan inter generasi.⁶⁰

Laporan Kajian Ke-5 (Assessment Reports 5 atau AR5) Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) menyebutkan bahwa suhu bumi telah meningkat sekitar 0,8°C selama abad terakhir. Pada akhir tahun 2100, suhu global diperkirakan akan lebih tinggi 1.8-4°C dibandingkan rata-rata suhu pada 1980-1999. Kenaikan suhu ini setara dengan 2.5-4.7°C jika dibandingkan periode pra-industri (1750). Laporan IPCC juga menegaskan bahwa terjadinya perubahan iklim yang berupa meningkatnya emisi gas rumah kaca (karbon dioksida, metana, nitrogen

⁵⁹ *Ibid*, h. 17

⁶⁰ *Ibid*.

oksida dan sejumlah gas industri) diakibatkan oleh aktivitas manusia. Peningkatan emisi gas rumah kaca dalam 50 tahun terakhir menunjukkan yang tertinggi dalam sejarah dan belum pernah terjadi sebelumnya sejak 800.000 tahun yang lalu. Perubahan iklim juga telah berdampak pada ekosistem dan manusia di seluruh bagian benua dan samudera di dunia serta beresiko besar bagi kesehatan manusia, keamanan pangan global, dan pembangunan ekonomi. Permasalahan perubahan iklim dan dampaknya mendorong Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi di Rio de Janeiro, Brazil tahun 1992, menghasilkan Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Konvensi ini bertujuan untuk menstabilisasi konsentrasi gas-gas rumah kaca di atmosfer pada tingkat yang tidak membahayakan sistem iklim sehingga ekosistem dapat memberikan jaminan pada produksi pangan dan keberlanjutan pada pembangunan ekonomi. Konvensi Perubahan Iklim memiliki kekuatan hukum sejak 21 Maret 1994 dengan membagi negara-negara peratifikasi dalam 2 (dua) kelompok, yaitu Negara Annex I dan Negara Non-Annex I. Negara Annex I adalah negara-negara penyumbang emisi GRK sejak revolusi industri. Sedangkan Negara Non-Annex I adalah negara-negara yang tidak termasuk dalam Annex I yang kontribusinya terhadap emisi GRK jauh lebih sedikit dan memiliki pertumbuhan ekonomi yang jauh lebih rendah.

PBB mengungkap 2019 menjadi tahun 'terpanas' dalam periode lima tahun terakhir. Laporan PBB tersebut menuliskan rata-rata suhu global pada 2015-2019 berada dalam jalur 'terpanas'. Dikutip dari AFP, iklim periode ini diperkirakan naik 1,1derajat Celcius di atas era pra-industri (1850-1900) dan 0,2 derajat Celcius lebih hangat sejak 2011-2015. Empat tahun terakhir ini sudah menjadi terpanas sejak pencatatan iklim dan cuaca dimulai pada 1850. Mengutip dari Laman Resmi Bmkg Suhu tertinggi di Indonesia terjadi pada tanggal 24 September 2019, 37 derajat Celcius tepatnya di Kota Banjarmasin. Greenpeace Indonesia menyebut, fenomena hujan ekstrem di wilayah jabodetabek bukan fenomena perubahan iklim tetapi sudah masuk kategori Krisis Iklim dan Bukti Krisis Iklim secara global bisa kita lihat dari salah satu kasus yaitu bencana Kebakaran Hutan Amazon di Brasil dan melehnya gletser Gunung Okjokull di Islandia, Citra satelit milik NASA menunjukkan lebih dari 9.500 kebakaran telah terdeteksi dan menambah total 73.000 dari Januari-agustus 2019 yang membuat kita kehilangan 20% oksigen Dunia. Indonesia juga terkena dampak krisis Iklim yaitu Kebakaran Hutan di Sumatera dan Kalimantan yang sangat berdampak pada Indonesia dan bagi dunia Internasional.

Indonesia menguraikan strategi implementasi NDC yang dilaksanakan dalam tiga tahap: 1) Tahap pertama yakni penyiapan prakondisi yang

harus diselesaikan sebelum tahun 2020. Tahap pertama ini terdiri dari pengembangan ownership dan komitmen, pengembangan kapasitas, enabling environment, penyusunan kerangka kerja, dan jaringan komunikasi, kebijakan satu data GRK, penyusunan kebijakan, rencana dan program intervensi, dan penyusunan pedoman implementasi NDC, termasuk review kesiapan memasuki periode komitmen 2020-2030; 2) Tahap kedua merupakan implementasi pada periode komitmen pertama mulai tahun 2020 - 2030; dan 3) Tahap ketiga, yakni pemantauan dan review NDC selama periode komitmen, yang mencakup capaian target baik dari sisi pengurangan emisi dan peningkatan kapasitas adaptasi serta peningkatan resiliensi termasuk pelaporan internasional, serta capaian target pembangunan. Artinya, fase pertama atau fase prakondisi merupakan fase penting dalam menetapkan tonggak untuk menetapkan dan menerapkan kebijakan NDC.

Berdasarkan data yang dikumpulkan Carbon Dioxide Information Analysis Center jika dilihat hanya dari emisi karbondioksida dari sektor energi, maka Indonesia merupakan emitter ke-15 dunia dengan total emisi sebesar 397 juta Ton CO₂. Dalam Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca, ditentukan bahwa terdapat 5 sektor utama yang harus melakukan tindak lanjut dalam rangka Rencana Aksi Nasional Gas rumah Kaca yaitu bidang

Pertanian, Kehutanan dan lahan gambut, energy dan transportasi, industry dan pengelolaan limbah.⁶¹

1. Sektor Kehutanan dan Lahan

Sektor kehutanan merupakan sektor yang memberikan kontribusi terbesar terhadap penurunan emisi NDC yaitu sebesar 17,2%. Kontribusi ini diwujudkan dengan: 1) menekan laju deforestasi, utamanya dengan menghentikan deforestasi tidak terencana pada tahun 2030; 2) pemberantasan pembalakan liar; 3) peningkatan laju pertumbuhan tanaman; serta 4) restorasi gambut dan rehabilitasi lahan tidak produktif

2. Sektor Energi

First Biennial Update Report mengomunikasikan emisi GRK Indonesia telah meningkat sebesar 0,452 GtCO₂e sejak tahun 2000, dengan porsi emisi terbesar kedua berasal dari sektor energi, yaitu sebesar 34,9%.¹⁷ Untuk itu, pemerintah harus mengambil langkah-langkah strategis untuk menekan peningkatan emisi ini. Dalam Dokumen Ringkasan NDC, upaya mitigasi harus difokuskan pada beberapa hal, meliputi: a) Efisiensi penggunaan energi final; b) Pemanfaatan Teknologi Clean Coal Technology - CCT; c) Produksi Listrik Energi Baru Terbarukan; d) Penggunaan bahan

⁶¹ Wahyudin, Said Sampa dan Hamza Baharuddin, Kebijakan Hukum Lingkungan Terhadap Penanggulangan Krisis Iklim di Indonesia, Kalabbirang Law Journal, Volume 2 Nomor 2, Yayasan Al-Ahmar, 2020, h. 94

bakar nabati - BBN B30; e) Penambahan jaringan Gas; dan f) Penambahan Stasiun Pengisian Bahan Bakar Gas.

Pada sector ini, inkonsistensi komitmen penurunan emisi terlihat pada masih banyaknya usaha yang mengandalkan energy fosil dan belum beralih pada energy bersih. Salah satu kebijakan yang menunjukkan bahwa adanya inkonsistensi dalam sector energy adalah Indonesia masih mensubsidi energy berbasis fosil salah satunya dengan kebijakan *domestic market obligation* untuk batu bara.

3. Sektor Pertanian

Sektor pertanian berkontribusi 0,32% terhadap penurunan emisi dalam NDC. Kontribusi ini akan dicapai dengan: 1) Penggunaan varietas rendah emisi di lahan sawah; 2) Penerapan sistem pengairan sawah lebih hemat air; 3) Pemanfaatan limbah ternak untuk biogas; dan 4) Perbaikan suplemen pakan.

2. Teori-teori

a. Teori *smart regulation*

Konsep "*smart regulation*" pertama kali diperkenalkan oleh Gunningham dkk. pada tahun 1998 melalui buku dengan judul yang sama. Menurut Gunningham, istilah "*smart regulation*" mengacu pada bentuk pluralisme regulasi yang mencakup bentuk kontrol sosial yang

fleksibel, imajinatif, dan inovatif. Dalam pelaksanaannya, *smart regulation* melibatkan pemerintah, pelaku usaha, dan pihak ketiga.

“In doing so, it harnesses governments as well as business and third parties. For example, it encompasses self-regulation and co-regulation, using commercial interests and non-governmental organisations (NGOs) (such as peak bodies) as regulatory surrogates, together with improving the effectiveness and efficiency of more conventional forms of direct government regulation”

Alasan yang paling mendasari adalah di beberapa kondisi atau keadaan, penggunaan kebijakan ganda dibandingkan dengan instrumen kebijakan tunggal serta melibatkan pelaku regulasi yang lebih luas (tidak hanya mencakup pemerintah saja), akan menghasilkan peraturan yang lebih baik. Dengan kata lain, konsep “*smart regulation*” dalam implementasinya mengkombinasikan instrumen dan pelaku regulasi yang sesuai demi memenuhi dan menyelesaikan masalah lingkungan tertentu.⁶²

Menurut Gunningham, regulasi yang cerdas merujuk pada pluralisme pengaturan (*regulatory pluralism*), sebagai bentuk kontrol sosial yang fleksibel, imajinatif, dan inovatif. Bentuk pluralisme di sini diartikan sebagai keterlibatan pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat (pihak ketiga) dalam penyusunan dan penerapan norma. Dalam konteks ini, berbeda dari regulasi yang hanya menitikberatkan pada keterkaitan dua pihak, yaitu pemerintah sebagai pihak regulator

⁶² Peter Drahos, ed., *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, Australian National University Press, Acton Australian Capitol Territory, 2017, h. 133

dan pelaku usaha sebagai pihak yang diatur (*regulated communities*), maka *smart regulation* didasarkan pada pemikiran bahwa berbagai pihak dapat mempengaruhi perilaku *regulated communities*, baik secara formal maupun informal. *Smart regulation* tidak hanya melihat keterkaitan dan kombinasi antara satu instrumen penataan dengan instrumen lainnya, tetapi juga menjelaskan keterlibatan pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat (baik komersial maupun non-komersial) dalam penerapan instrumen-instrumen tersebut.⁶³

Untuk menerapkan “*smart regulation*”, penting untuk dicatat bahwa secara tradisional, regulasi dianggap sebagai proses bipartit yang hanya melibatkan pemerintah sebagai regulator dan bisnis sebagai entitas yang diatur. Namun, banyak penelitian empiris yang mengungkapkan bahwa keberagaman dalam regulasi yang melibatkan banyak pelaku yang turut mempengaruhi perilaku dari kelompok yang diatur dalam kondisi yang lebih kompleks. Berdasarkan pandangan dari konsep “*smart regulation*”, menyarankan bahwa kita sebaiknya menaruh perhatian lebih pada bagaimana kita memahami bahwa pengaruh regulasi dan interaksi yang lebih luas, termasuk: organisasi standar internasional; mitra dagang dan rantai pemasok (*trading partners and the supply chain*); institusi komersial dan pasar keuangan

⁶³ Andri G Wibisana, Instrumen Ekonomi, Command and Control, dan Instrumen Lainnya: Kawan Atau Lawan? Suatu Tinjauan Berdasarkan Smart regulation, Bina Hukum Lingkungan, Volume 4 Nomor 1, Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan, 2019, h. 174

*(commercial institutions and financial markets); peer-pressure and self-regulated through industry associations, internal environmental management systems and culture; serta masyarakat sipil dalam berbagai kalangan (civil society in myriad different forms).*⁶⁴

Dalam hal sejarah intelektualnya, “*smart regulation*” berkembang dalam satu periode di mana menjadi jelas bahwa baik regulasi tradisional atur dan awasi (*command and control*) maupun pasar bebas (*free market*) memberikan jawaban yang memuaskan untuk masalah lingkungan yang semakin kompleks dan serius yang melanda dunia. Hal ini menyebabkan pencarian alternatif yang lebih mampu menangani tantangan lingkungan dan, secara khusus, untuk eksplorasi berbagai alat kebijakan seperti ekonomi instrumen (*economic instruments*), pengaturan diri dan strategi berbasis informasi (*self-regulation and information-based strategies*).⁶⁵

Gunningham kemudian menambahkan bahwa:

“Smart regulation also emerged in a period of comparative state weakness, in which the dominance of neoliberalism had resulted in the relative emasculation of formerly powerful environmental regulators and in which third parties such as NGOs and business were increasingly filling the ‘regulatory space’ formerly occupied by the state.”

Konsep *smart regulation* juga muncul dalam periode kelemahan negara komparatif, di mana dominasi neoliberalisme telah

⁶⁴ Peter Drahos, *Op.Cit.*, h. 133-134

⁶⁵ *Ibid.*, h. 134

menghasilkan relative pengembalian regulator lingkungan yang sebelumnya kuat dan masuk yang semakin diisi oleh pihak ketiga seperti LSM dan bisnis 'ruang regulasi' yang sebelumnya ditempati oleh negara.

Inti dari “*smart regulation*” adalah serangkaian prinsip desain regulasi, kepatuhan yang memungkinkan pembuat kebijakan untuk memanfaatkan sejumlah peluang-peluang, strategi, dan teknik untuk mencapai kebijakan lingkungan yang efisien dan efektif. Adapun prinsip desain regulasi ini meliputi:⁶⁶

1. Keinginan untuk lebih memilih instrumen campuran yang saling melengkapi dibandingkan dengan pendekatan instrumen tunggal, namun tetap menghindari bahaya “*smorgasbordism*” yaitu salah mengasumsikan bahwa semua instrumen harus digunakan atau diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan (*The desirability of preferring complementary instrument mixes over single instrument approaches, while avoiding the dangers of ‘smorgasbordism’ (that is, wrongly assuming that all complementary instruments should be used rather than the minimum number necessary to achieve the desired result).*

⁶⁶ *Ibid.*, h. 134-135

2. Manfaat kesederhanaan; mengapa tindakan intervensi yang lebih sedikit harus menjadi pilihan pertama dan bagaimana mencapai hasil tersebut (*The virtues of parsimony: why less interventionist measures should be preferred in the first instance and how to achieve such outcomes*).
3. Manfaat dari respons yang meningkatkan pada piramida instrumen (memanfaatkan tidak hanya pemerintah, tetapi juga bisnis dan pihak ketiga) untuk membangun ketanggapan peraturan, untuk meningkatkan ketergantungan hasil melalui pengurutan instrumen dan untuk memberikan awal peringatan kegagalan instrumen melalui penggunaan pemicu (*The benefits of an escalating response up an instrument pyramid (utilising not only government, but also business and third parties) to build in regulatory responsiveness, to increase dependability of outcomes through instrument sequencing and to provide early warning of instrument failure through the use of triggers*).
4. Memberdayakan pihak ketiga (baik komersial maupun non komersial) untuk bertindak sebagai regulator pengganti, sehingga mencapai tidak hanya lebih baik hasil lingkungan dengan biaya lebih rendah tetapi juga membebaskan yang langka sumber daya regulasi, yang dapat digunakan kembali dalam situasi tertentu dimana tidak ada alternative untuk intervensi langsung pemerintah

yang tersedia (*Empowering third parties (both commercial and non-commercial) to act as surrogate regulators, thereby achieving not only better environmental outcomes at less cost but also freeing up scarce regulatory resources, which can be redeployed in circumstances where no alternatives to direct government intervention are available*).

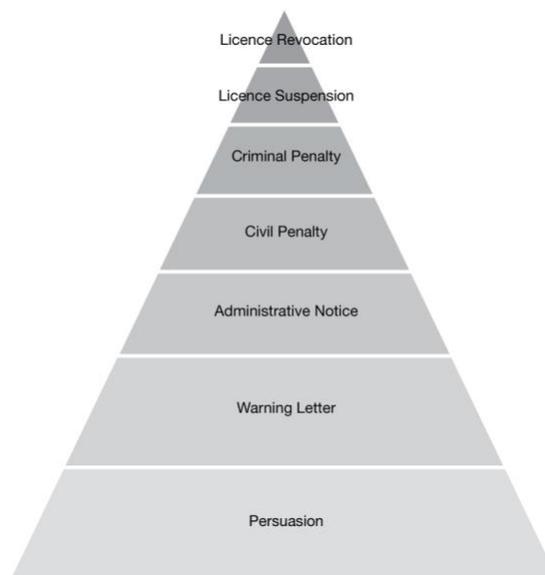
5. Memaksimalkan peluang untuk hasil yang sama-sama menguntungkan dengan memperluas batas-batas di mana peluang tersebut tersedia dan mendorong bisnis bisnis untuk “melampaui kepatuhan” dalam persyaratan hukum yang ada (*Maximising opportunities for win–win outcomes by expanding the boundaries within which such opportunities are available and encouraging business to go ‘beyond compliance’ within existing legal requirements*).

Selain konsep *smart regulation*, dua hal yang juga penting untuk dibahas yaitu: kepatuhan dan penegakan hukum dan pentingnya merancang kombinasi instrumen pelengkap.

1. Kepatuhan dan penegakan hukum

Di luar peran penegakan negara, “*smart regulation*” berpendapat penegakan hukum dimungkinkan tidak hanya dilakukan oleh negara tetapi juga bisa dilakukan oleh pihak kedua atau pihak

ketiga sebagai regulator pengganti. Konsep “*smart regulation*” beranggapan bahwa dengan manfaat yang diterima dari peningkatan penegakan tiga sisi piramida, dengan kemungkinan eskalasi penegakan di setiap tahap piramida, termasuk pada tahap kedua melalui pengaturan sendiri atau tahap ketiga melalui berbagai tindakan oleh pihak ketiga baik komersial maupun non komersial atau keduanya, selain tahap pertama yaitu tindakan pemerintah, jauh lebih baik dibanding dengan regulasi responsive di mana regulator meningkatkan atau menurunkan eskalasi intervensi mereka tergantung pada respon regulator.⁶⁷



Gambar 1. Enforcement Pyramid
Sumber: Peter Drahos, Regulatory Theory

⁶⁷ *Ibid.* h. 135

Salah satu contoh yang melibatkan pihak ketiga sebagai regulator pengganti adalah the Forest Stewardship Council (FSC) seperti yang dikutip dari McDermont dkk :⁶⁸

“In the case of the third face, an example is the Forest Stewardship Council (FSC), which is a global environmental standards-setting system for forestry products. The FSC both establishes standards that can be used to certify forestry products as sustainably managed and ‘certifies the certifiers’. As such, its enforcement ‘clout’ rests on changing consumer demand in favour of FSC-certified timbers and timber-based products. While government involvement, such as formal endorsement or preferential procurement, may be valuable, the scheme is essentially a freestanding one: from base to peak (consumer sanctions and boycotts), the scheme is entirely third-party run. Under such an institutional system, the imposition of environmental standards is independent of government regulators”

Piramida “*smart regulation*” juga memahami kemungkinan regulasi menggunakan sejumlah instrumen berbeda yang diterapkan oleh berbagai pihak yang disebutkan di paragraph sebelumnya, dengan eskalasi ke tingkat koersif yang lebih tinggi tidak hanya dalam kategori instrumen, tetapi juga pada beberapa instrumen yang berbeda dan pada permukaan yang berbeda pada piramida. Salah satu contoh ilustrasi dari kondisi tersebut digambarkan oleh Joe Rees;⁶⁹

“A graphic illustration of how this can indeed occur is provided by Joe Rees’s analysis of the highly sophisticated self-regulatory program of the Institute of Nuclear Power Operations (INPO). INPO, established in the wake of a near meltdown of a US nuclear power

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.* h. 137

plant, is arguably among the most impressive and effective of such schemes worldwide (Rees 1994). However, INPO is incapable of working effectively in isolation. There are, inevitably, industry laggards—nuclear power plants that do not respond to education, persuasion, peer group pressure, gradual nagging from INPO, shaming or other measures at its disposal. INPO's ultimate response, after five years of frustration, was to turn to the government regulator, the Nuclear Regulatory Commission (NRC). That is, the effective functioning of the lower levels of the pyramid may depend on invoking the peak, which, in this case, only government could do: closing a nuclear power plant.”

Selanjutnya dikemukakan bahwa kasus INPO juga menunjukkan pentingnya kordinasi pada level yang berbeda dan tingkatan permukaan dalam piramida. Hal ini lebih lanjut dinyatakan oleh Gunningham⁷⁰:

“The INPO case also shows the importance of coordination of the different levels and faces of the pyramid. The NRC did not just stumble across the issue or threaten action against the recalcitrant alone. Rather, there was considerable communication between INPO and the NRC. This facilitated a tiered response of education and information, escalating through peer group pressure and a series of increasingly threatening letters, ultimately leading to the threat of criminal penalties and incapacitation. Crucially, the peak enforcement response is one the government alone possesses, while INPO is in the best position to pursue lower-level enforcement responses. Thus, even in the case of one of the most successful schemes of self-regulation ever documented, it was the presence of a regulatory ‘gorilla in the closet’ that secured its ultimate success (as such, it may be more accurately termed co-regulation).”

Namun, contoh kasus diatas tidak sepenuhnya membenarkan kordinasi satu tingkatan atau lebih pada tingkatan sisi piramida yang berbeda bisa diterapkan pada semua kasus. Sebaliknya, peningkatan

⁷⁰ *Ibid.*

yang terkendali memungkinkan terjadi jika instrumen yang digunakan sesuai dengan strategi penegakan yang bertingkat, responsive, dan interaktif. Pendekatan yang paling sesuai dengan strategi tersebut adalah pendekatan “atur dan awasi” (command and control) dan swa regulasi (self-regulation). Dengan demikian, bukan kebetulan jika contoh di atas menunjukkan bagaimana perubahan atau pergeseran dari satu tingkatan pada piramida menuju tingkatan lainnya terjadi ketika salah satu pihak meminta pilihan penegakan hukum yang lebih adil dikeluarkan oleh pihak yang lebih tinggi di piramida dari kombinasi instrumen ini.

Gunningham kemudian menambahkan bahwa ada instrumen lain yang sedikitnya memang sesuai dengan kondisi di atas dengan menyatakan:⁷¹

“However, there are other instruments that are at least partially amenable to such a response. A combination of government-mandated information (a modestly interventionist strategy) with third-party pressure (at the higher levels of the pyramid) might also be a viable option. For example, government might require business to disclose various information about its levels of emissions under a Toxic Release Inventory, leaving it to financial markets and insurers (commercial third parties) and environmental groups (non-commercial third parties) to use that information in a variety of ways to bring pressure and financial sanction to bear on poor environmental performers.”

⁷¹ *Ibid.*, h. 138

Di sisi lain, Gunningham juga menambahkan bahwa dalam ada instrumen lain yang tidak memenuhi kapasitasnya untuk regulasi yang responsive. Hal ini bisa terjadi karena instrumen tunggal tidak didesain untuk memfasilitasi regulasi yang responsive maupun karena instrumen tersebut tidak dapat dikombinasikan dengan instrumen yang lainnya. Lebih jelasnya, Gunningham menjelaskan:⁷²

“In contrast, in the case of certain other instruments, the capacity for responsive regulation is lacking. This is either because an individual instrument is not designed to facilitate responsive regulation (that is, its implementation is ‘static’ rather than ‘dynamic’ and cannot be tailored to escalate or de-escalate depending on the behaviour of specific firms) or because there is no potential for coordinated interaction between instruments. Another limitation is the possibility that, in some circumstances, enforcement escalation may only be possible to the middle levels of the pyramid, with no alternative instrument or party having the capacity to deliver higher levels of coerciveness. Or a particular instrument or instrument combination may facilitate action at the bottom of the pyramid and at the top, but not in the middle levels, with the result that there is no capacity for gradual escalation. In the substantial range of circumstances when coordinated escalation is not readily achievable, a critical role of government remains to fill the gaps between the different levels of the pyramid. In doing so, they should seek to compensate for the absence of suitable second or third-party instruments or for their static or limited nature. They should do so: a) through direct intervention; or b) by facilitating action by other parties; or c) by acting as a catalyst for effective second or third-party action.”

Terakhir, “*smart regulation*” mengingatkan bahwa ada dua kondisi umum dimana tidak tepat untuk mengadopsi respon bertahap dari piramida penegakan hukum, terlepas dari kemungkinan untuk menerapkan respon tersebut. Pertama, dalam situasi di mana ada

⁷²Ibid.

resiko kerugian serius yang tidak dapat diperbaiki atau kerusakan katastrofik yang akan segera terjadi. Kedua, respon bertahap dapat dilaksanakan ketika para pihak terlibat dalam interaksi yang berkelanjutan.

Singkatnya, peran pemerintah dalam “*smart regulation*” adalah membuat prasyarat yang diperlukan untuk pihak kedua atau ketiga mengasumsikan bagian yang lebih besar dari beban regulasi daripada terlibat dalam intervensi langsung. Dengan cara ini, pemerintah bertindak sebagai katalisator atau fasilitator. Secara khusus, hal ini bisa memainkan peran penting dalam memungkinkan eskalasi yang terkoordinasi dan bertahap pada piramida instrumen, mengisi setiap celah yang mungkin ada di piramida itu dan memfasilitasi hubungan antara berbagai lapisannya.

2. Kombinasi instrumen

Konsep “*smart regulation*” menitikberatkan pada pentingnya penggunaan kombinasi instrumen dan para pihak untuk melengkapi kelemahan dari kebijakan lingkungan tunggal. Namun, tidak semua instrumen dapat dikombinasikan dan saling melengkapi. Ada beberapa instrumen yang jika dikombinasikan akan bersifat kontra produktif satu sama lain. Hasil dari kombinasi instrumen juga dapat beragam tergantung pada konteks spesifik pada pengaplikasiannya.

Sayangnya, untuk menjawab pertanyaan kombinasi instrumen manakah yang saling melengkapi satu sama lain, kombinasi manakah yang saling bertentangan satu sama lain, dan kombinasi instrumen yang sesuai konteksnya memanglah rumit.

Maka dari itu, Neil Gunningham memaparkan beberapa kombinasi instrumen potensial beserta contohnya yang dapat diterapkan oleh pembuat kebijakan serta pentingnya memilih kombinasi instrumen secara bijak. Pada tabel dibawah merangkum instrumen kebijakan yang dapat dipilih dan digunakan oleh pembuat kebijakan. Walaupun contoh dibawah diambil dalam konteks regulasi lingkungan, namun pendekatan yang sama dapat diterapkan dalam berbagai regulasi lainnya.⁷³

Tabel 1. Pilihan Instrumen Kebijakan

Command-and-control regulation

The various types of command-and-control standards have fundamentally different modi operandi. For example, technology standards prescribe an approved technology for a particular industrial process or environmental problem. Such a standard 'is defined in terms of the specific types of safeguarding methods one must use in specific situations and ... places great emphasis on the design and construction of these safeguards' (McAvoy 1977: 9). In contrast, performance standards define a firm's duty in terms of the problems it must solve or the goals it must achieve. That is, performance standards are outcome-focused. They avoid overt prescriptions on how to achieve these outcomes. Finally, process standards address procedures and parameters for achieving a desired result—in

⁷³ Ibid., h. 140

particular, the processes to be followed in managing nominated hazards. They are most often used in respect of hazards that do not lend themselves to easy risk measurement and quantification.

Economic instruments

Three types of economic instruments may be distinguished. The first are broad-based economic instruments, such as tradable emission/resource permits and pollution/ resource taxes that apply to the whole industry, which do not discriminate between sectors and/or preferred technological solutions or impose performance limits on individual firms. That is, apart from government setting the overall level of the tax or the number and value of permits, the market is left to operate freely. The second are supply-side incentives, which are financial subsidies provided by government for particular types of technology and/or specific types of industrial activity. These are distinguished from broad-based instruments in that there is a much higher level of government prescription. The third is that of legal liability whereby firms can be held financially responsible for cases of environmental harm.

Self-regulation

This is not a precise concept, but, for present purposes, self-regulation may be defined as a process whereby an organised group regulates the behaviour of its members. Most commonly, it involves an industry-level organisation (as opposed to the government or individual firms) setting rules and standards (codes of practice) relating to the conduct of firms in the industry. One can further categorise industry selfregulation in terms of the degree of government involvement ('pure' self-regulation, without any form of external intervention, is relatively uncommon).

Voluntarism

In contrast with self-regulation, which entails social control by an industry association, voluntarism is based on individual firms undertaking to do the right thing unilaterally, without any basis in coercion. Commonly, voluntarism is initiated by government and may involve government playing the role of facilitator and coordinator. At a general level, this category embraces voluntary agreements between governments and individual businesses taking the form of 'non-mandatory contracts between equal partners, one of which is government, in which incentives for action arise from mutual interests

rather than from sanctions' (OECD 1994: 7). However, the variety of such agreements makes precise classification difficult.

Information strategies

The range of educational and information-based instruments is broad and, in many cases, these instruments may overlap. For present purposes, information strategies may be taken to include: education and training; environmental reporting; community right-to-know; freedom of information; proactive public disclosure; pollution inventories; and product certification.

Kategori instrumen kebijakan

Beberapa kombinasi dari instrumen diatas dapat saling berhubungan dan melengkapi satu sama lain. Artinya, efektivitas dan efisiensi dari satu instrumen dapat meningkat jika dikombinasikan terlepas dari masalah lingkungan yang sedang dihadapi. Salah satu contoh kombinasi instrumen yaitu voluntarism dan regulasi command-and-control. Kesukarelaan (*voluntarism*) akan melengkapi kebanyakan bentuk regulasi atur-dan-awasi (*command and control*). Selanjutnya Neil Gunningham menjelaskan lebih detail:⁷⁴

"Voluntarism (when genuine rather than tokenistic) will complement most forms of command-and-control regulation, particularly where levels of environmental performance 'beyond compliance' are desired. In the case of performance standards, a minimum performance benchmark is established, with voluntary-based measures encouraging firms to achieve additional improvements. The 33/50 program of the US Environmental Protection Agency (EPA) is an example of this approach (Aora and Cason 1995). Under the 33/50 program, firms were encouraged to reduce the levels of their toxic chemical releases, often at substantial cost, on a purely voluntary

⁷⁴ *Ibid.*, h. 141

basis. Existing command-and-control regulations that applied to toxic chemical releases remained in force, with the 33/50 program delivering additional benefits in terms of reducing unregulated emissions.”

Kombinasi dari kedua instrumen tersebut berarti partisipasi perusahaan didorong untuk melampaui standar minimum, sementara perusahaan yang tidak berpartisipasi harus tetap mematuhi standar kinerja ini. Jika kesukarelaan diberlakukan secara tunggal, tidak akan ada jaminan bahwa perusahaan yang tidak berpartisipasi akan mengontrol tingkat pelepasan bahan kimia beracun mereka, sehingga membebaskan mereka yang berkomitmen pada tingkat pengurangan yang lebih tinggi. Kombinasi dari kesukarelaan dan atur-dan-awasi berbasis kinerja dalam hal ini telah menghasilkan perbaikan lingkungan tambahan untuk hal-hal yang bisa dicapai dalam isolasi. Sebaliknya, jika kesukarelaan dan standar berbasis kinerja menargetkan tingkat perilaku yang sama, paling banter, mereka akan menjadi kombinasi duplikatif dan, paling buruk, bersifat kontraproduktif.⁷⁵

Kesukarelaan juga dapat berlaku dengan baik dengan proses standar, misalnya penerapan system manajemen lingkungan. Neil Gunningham menjelaskan:⁷⁶

“for example, where the adoption of environmental management systems (such as ISO 14001) has been mandated (Thomas 1997). As

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

process-based prescriptions tend to be qualitative in nature, and therefore more difficult to measure quantitatively than performance or technology standards, their full potential is difficult to enforce externally unless the regulated firm is committed to the concept. Voluntary measures that seek to change the attitude of managers and the prevailing corporate culture may serve to underpin a commitment to process standards.”

Sebaliknya, standar teknologi tidak dapat menghasilkan kombinasi yang saling melengkapi jika disandingkan dengan kesukarelaan. Hal ini dikarenakan standar teknologi lebih preskriptif yang memberikan pilihan pada perusahaan untuk dapat mematuhi maupun tidak mematuhi. Dijelaskan:⁷⁷

“This is because they are highly prescriptive: firms can either comply or not comply, resulting in little room for beyond compliance achievements. In effect, technology standards restrict the way in which firms respond to an environmental imperative in terms of the method of environmental improvement, whereas voluntary measures are, in principle, designed to provide additional regulatory flexibility”

Ada pula beberapa kombinasi yang menghasilkan kombinasi yang kontraproduktif dan saling tumpang tindih satu sama lain. Efisiensi dan efektivitas dari instrumen tersebut berkurang saat mereka digunakan secara bersamaan. Sebagai contoh, ketika regulasi atur-dan-awasi (command and control) dan instrumen ekonomi. Gunningham menyatakan:⁷⁸

“The example of command-and-control regulation and economic instruments is illustrative. Most command-and-control instruments—namely, performance standards and technology standards— seek to

⁷⁷ *Ibid.*, h. 142

⁷⁸ *Ibid.*

impose predetermined environmental outcomes on industry. That is, even if the standards are not uniform (in that different requirements apply to different sectors or firms), individual firms are not free to make independent judgements as to their preferred method of environmental improvement (in the case of technology standards) or their overall level of environmental performance (in the case of performance standards). Economic instruments, in contrast, seek to maximise the flexibility of firms in making such decisions: government influences the overall level of environmental performance by providing a price signal relative to the level of pollution or resource consumption desired, or by creating a purchasable right to pollute or consume resources within an overall cap”

Jika instrumen atur-dan-awasi harus ditumpangkan pada instrumen ekonomi yang menargetkan masalah lingkungan yang sama, atau sebaliknya, sejauh instrumen atur-dan-awasi membatasi pilihan perusahaan dalam membuat keputusan individu, instrumen ekonomi akan menjadi berlebihan (kecuali bertindak sebagai aliran pendapatan bagi pemerintah). Artinya, akan ada hasil regulasi yang kurang optimal. Instrumen ekonomi dirancang untuk mengontrol perbedaan biaya marjinal perusahaan. Gunningham menambahkan:⁷⁹

“Economic instruments are designed to exploit differences in the marginal cost of abatement between firms. It makes economic sense for those firms that can reduce their levels of pollution most cheaply to carry a greater share of the collective abatement burden, and for those for whom it is most expensive to carry a lesser share of the same burden. The result is that the net cost of reducing the overall level of pollution (or resource consumption) will be lessened. Alternatively, for a given level of expenditure, a greater level of pollution reduction will be achieved. By simultaneously applying a prescriptive command-and-control instrument (be it a performance or a technology standard), free market choices would be artificially restricted, thus undermining the basic rationale of the economic instrument. An example of this might

⁷⁹ *Ibid.* h. 143

be mandating specific energy efficiency technologies for firms in tandem with a carbon tax.”

Salah satu cara untuk menghindari kombinasi instrumen yang berpotensi tidak kompatibel adalah mengurutkan pengenalan mereka. Artinya, instrumen tertentu mungkin disimpan sebagai cadangan, untuk diterapkan hanya jika dan saat instrumen lain terbukti gagal memenuhi tolak ukur kinerja yang telah ditentukan sebelumnya. Salah satu jenis pengurutan adalah ketika kategori instrumen yang sama sekali baru diperkenalkan di mana kategori sebelumnya gagal. Versi lain adalah ketika hanya komponen penegakan instrumen yang sudah ada sebelumnya digunakan untuk melengkapi kekurangan instrumen lain. Secara logika, seperti itu sekuensing akan mengikuti perkembangan dari peningkatan tingkat intervensi. Dengan demikian, utilitas yang cukup besar dapat diturunkan dari disfungsi kombinasi instrumen dan, dalam prosesnya, ketergantungan sebuah bauran kebijakan secara keseluruhan dapat ditingkatkan.⁸⁰

b. Teori the law of non transferability of law

Robert B. Seidman menganalisis bagaimana pengalihan hukum asing dengan melihat negara-negara bekas jajahan Inggris di Afrika. Dari penelitian tersebut, Seidman berharap memperoleh jawaban tentang hal yang akan terjadi bila aturan-aturan hukum diambil alih

⁸⁰ *Ibid.* h. 143

dari negara-negara yang sudah maju dahulu. Kesimpulan yang diambil oleh Robert B. Seidman adalah hukum suatu bangsa tidak dapat dialihkan begitu saja kepada bangsa lain dan penemuannya ini dirumuskannya dalam sebuah konsep dengan berjudul "*The Law of Nontransferability of Law*" (Hukum mengenai tidak dapat dialihkannya hukum).⁸¹

Penelitian itu didasarkan pada anggapan bahwa hukum administrasi di Afrika bekas jajahan Inggris mengikuti hukum yang berlaku di Inggris, yaitu "*The Common Law System*". Hukum administrasi ini secara formal memenuhi persyaratan sebagai hukum yang bersifat yuridis rasional tetapi hukum administrasi di Afrika bekas jajahan Inggris menghadapi kenyataan yang berbeda. Hukum administrasi yang bersifat yuridis-rasional ini, seharusnya didasarkan pada birkorasi yang instrumental dengan rumusan peranan-peranan yang sesempit mungkin, untuk membatasi timbulnya pengaruh yang subyektif. Ini berarti bahwa kebebasan para pejabat dalam memutuskan sesuatu sangat dibatasi. Ternyata bahwa hukum yang demikian ini tidak mampu menangani keadaan di Afrika bekas jajahan Inggris itu.

⁸¹ Bambang Santoso, Relevansi Pemikiran Teori Robert B Seidman Tentang 'The Law of Non Transferability of The Law' Dengan Upaya Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, Jurnal Yustisia, Edisi Nomor 70, Sebelas Maret Institutional Repository, 2007, h. 3

Hukum yang diwarisi dari Inggris tidak cukup memberikan peraturan-peraturan yang dibutuhkan guna mengendalikan para pejabat pemerintahan di Afrika yang berada tersebar di pedalaman. Untuk mengatasi keadaan yang demikian ini dibutuhkan pemerintahan yang sifatnya otoriter dan dibutuhkan pelaksanaan hukum yang didasarkan inisiatif perorangan.

Bahkan peraturan hukum administrasi yang tidak memenuhi persyaratan tersebut, pada akhirnya masih dapat digunakan untuk penyesuaian. Ini karena peranan organisasi informal sekelompok pejabat kulit putih Inggris yang ditugaskan ke Afrika. Institusi informal ini diciptakan dengan system penerimaan orang-orang dengan karakteristik berbeda yang mengarah pada pembentukan seperangkat nilai yang menjadi dasar ikatan di antara mereka. Yang memungkinkan terbentuknya nilai-nilai mengikat tersebut adalah pejabat-pejabat bangsa Inggris tersebut, semua lulusan '*public schools*' di Inggris terkenal berhasil menciptakan '*English Gentleman*' yang memiliki sifat-sifat yang kemudian dianggap sebagai ciri informal, yaitu nilai-nilai dan sikap-sikap paternalistik, otoriter, sikap non-korup, dedikasi tinggi terhadap tugas, sadar akan kewajiban, memiliki inisiatif perseorangan, tahu bagaimana memerintah dan memberi perintah-perintah, tetapi tinggi hati (sombong).

Nilai-nilai dan sikap-sikap ilmiah yang mampu menggantikan peraturan-peraturan yang terperinci yang dibutuhkan oleh masyarakat jajahan itu. Kekurangan-kekurangan di bidang pengaturan hukum administrasi yang formal, telah diisi oleh ethos yang dihayati oleh seluruh anggota-anggota lembaga informal yang terdiri dari pejabat-pejabat kolonial kulit putih Inggris. Tanpa dukungan ethos seperti itu, hukum administrasi yang dijalankan di Afrika jajahan Inggris, tidak akan dapat berjalan dengan lancar dan peristiwa demikian itu terbukti ketika Inggris meninggalkan jajahannya di Afrika itu. Mulai saat itu kehidupan hukum di tempat-tempat itu jauh merosot dibandingkan semasa masih dijajah oleh Inggris.

Kesimpulan bahwa hukum suatu bangsa tidak dapat dialihkan begitu saja kepada bangsa lain oleh Robert B. Seidman didasarkan pada analisis-analisis sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana seseorang pemegang peran di dalam masyarakat akan bertindak, harus ditinjau dalam hubungannya dengan fungsi-fungsi dari faktor-faktor yang berhubungan dengan peran yang diharapkan (*role expectation*) dari orang itu. Fungsi-fungsi itu adalah:

- a) Peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada orang itu;

- b) Sanksi-sanksi peraturan hukum tersebut;
 - c) Aktivitas lembaga penerap sanksi seperti: pengadilan, kejaksaan,kepolisian;
 - d) Seluruh kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ekonomi yang mempengaruhinya.
2. Bila peraturan hukum tertentu sudah berhasil menggerakkan perilaku anggota-anggota masyarakat, maka keadaan itu merupakan sesuatu yang bersifat khas dalam masyarakat tersebut.
3. Penggunaan peraturan-peraturan hukum sama, berikut sanksinya, harus ditempatkan dalam konteks waktu dan tempat tertentu.

Oleh karena itu penggunaan peraturan hukum tersebut untuk waktu dan tempat yang berbeda dan juga dengan lembaga penerap sanksi yang berbeda serta kompleks kekuatan sosial, politik, ekonomi, yang mempengaruhi pemegang peran yang berbeda pula, tidak dapat diharapkan akan menimbulkan aktivitas pemegang peran yang sama dengan yang terjadi di tempat asal dari peraturan-peraturan hukum tersebut.

c. Teori hukum pembangunan

Mochtar Kusumaatmadja dipandang menggagas satu pemikiran hukum yang kemudian dikenal dengan “Teori Hukum Pembangunan”. Secara kronologis, beliau mengakui bahwa konsep hukumnya sangat dipengaruhi oleh sarjana hukum dari Amerika Serikat, yaitu Myres McDougal dan F.S.C. Northop, melalui pendekatan orientasi politik serta dasar-dasar filosofi dan sosiologi hukum.⁸²

Hukum menurut pandangan Mochtar, tidak hanya merupakan keseluruhan asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi meliputi pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan. Ia juga mengakui bahwa teori tentang hubungan hukum dan pembangunan tersebut, memadukan pendekatan pemikiran Eugene Ehrlich dan Roscoe Pound. Bagi negara yang sedang melakukan pembangunan, salah satu sarana yang bisa digunakan adalah melalui hukum. Hukum dijadikan sebagai sarana perubahan masyarakat. Hukum digunakan sebagai alat agar perubahan yang terjadi sebagai actor dalam pembangunan nasional bisa berjalan dengan tertib dan teratur. Selaras dengan konsepsi mengenai hukum, ia tidak melihat hukum semata-mata mengejar ketertiban dan

⁸² Irwanysah, *Op.Cit.*, h. 235

keteraturan, tetapi tetap memerhatikan keyakinan hukum di dalam masyarakat (*living law*).

Mochtar Kusumaatmadja memodifikasi konsep *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound sehingga mengarahkan pada pemikiran hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat yang lebih menekankan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia. Sifat mekanisme tersebut terlihat dengan digunakannya istilah "*tool*" yang berarti alat oleh Roscoe Pound, yang oleh Mochtar cenderung menggunakan istilah "sarana daripada alat."⁸³ Agar dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembangunan dalam masyarakat dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran sociological jurisprudence yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.⁸⁴

Teori ini menggunakan kerangka acuan pada pandangan hidup masyarakat dan bangsa Indonesia yang berdasarkan nilai-nilai dan dasar falsafah Pancasila yang bersifat kekeluargaan tidak lupa

⁸³ Martha Safira, *Law Is a Tool Of Social Engineering Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia Ditinjau Dari Hukum Islam Dan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Kodifikasi, Volume 11 Nomor 1, LPPM Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo, 2017, h.187-188.

⁸⁴ Yolanda Islamy, *Urgensi Pengaturan Trading In Influence Sebagai Sarana Pembangunan Masyarakat*, DiH; Jurnal Ilmu Hukum, Volume 17 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2021, h.8.

memberi perhatian kepada peranan sentral perundang-undangan di Indonesai yang dipengaruhi oleh system hukum civil law, dalam proses pembaruan hukum yang menonjol, dibandingkan di Amerika Serikat yang menonjolkan system yurisprudensi. Secara substantive, konsepsi Mochtar masih merujuk pada positivism hukum dan utilitarisme, dengan alasan bahwa penggunaan hukum sebagai sarana perubahan bertumpu pada undang-undang dengan hukum yang hidup, bukan pada hakim atau pengadilan.⁸⁵

Pandangan dan pemikiran Mochtar yang merupakan inti ajaran atau teori hukum pembangunan dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara teratur. Perubahan yang teratur menurut Mochtar, dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi keduanya. Beliau menolak perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata.
- b) Baik perubahan atau ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan awal dari masyarakat yang sedang membangun, maka

⁸⁵ Irwansyah, *Op.Cit.*, h.235

hukum menjadi suatu sarana (bukan alat) yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.

- c) Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga hukum (sebagai kaidah sosial) harus dapat mengatur (membantu) proses perubahan dalam masyarakat.
- d) Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (the living law) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.
- e) Implementasi fungsi hukum tersebut di atas, hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan, namun kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam koridor hukum.

3. Asas/prinsip

Prinsip sustainable development

Konsep pembangunan berkelanjutan pertama kali diperkenalkan pada Konferensi Lingkungan Pertama di Stockholm tahun 1972. Pada tahun 2000, para pemimpin dunia pada *United Nation Development Program* menyepakati tentang 8 pembangunan global yang spesifik dan terukur yang disebut *Millenium Development*

Goals (MDGs). MDGS memiliki beragam target yang ingin dicapai dalam rentang waktu 5 tahun (2000-2015). MDGs lahir dari gagasan pembangunan berkelanjutan yang berupaya memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kebutuhan generasi mada depan. Pada tanggal 25 September 2015, MDGs disempurnakan menjadi *Sustainable Development Goals* atau tujuan pembangunana berkelanjutan. *Sustainable Development Goals* disingkat dengan SDGs adalah rencana aksi global yang disepakati oleh pemimpin dunia yang berisi 17 tujuan dengan 169 capaian yang terukur dan tenggat yang telah ditentukan oleh PBB sebagai agenda dunia pembangunan untuk kemaslahatan manusia dan planet bumi. Tujuan ini dicanangkan bersama oleh negara-negara lintas pemerintahan pada resolusi PBB yang diterbitkan pada 21 Oktober 2015 sebagai ambisi pembangunan bersama hingga tahun 2030.

Agenda pembangunan berkelanjutan yang baru dibuat untuk menjawab tuntutan kepemimpinan dunia dalam mengatasi kemiskinan, kesenjangan, dan perubahan iklim dalam bentuk aksi nyata. Konsep Tujuan Pembangunan Berkelanjutan lahir pada Konferensi Pembangunan Berkelanjutan PBB, Rio+20, pada 2012 dengan menetapkan rangkaian target yang bisa diaplikasikan secara universal serta dapat diukur dalam menyeimbangkan tiga dimensi

pembangunan berkelanjutan; (1) lingkungan, (2) sosial, dan (3) ekonomi.

Secara sederhana, pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) didefinisikan sebagai —“*development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”. Istilah ini pertama kali dipopulerkan dalam *Our Common Future*, sebuah laporan yang dipublikasikan oleh Komisi Dunia untuk Lingkungan Hidup dan Pembangunan the world Commission on Environment and Development (WCED) pada tahun 1987. Sejak kemunculannya, pembangunan berkelanjutan mempunyai banyak definisi dan konsep itupun menjadi cair. Meskipun demikian, beberapa hal prinsipil mendapatkan penekanan. Pertama, komitmen pada keadilan dan fairness, dimana prioritas seyogyanya diberikan kepada masyarakat dunia yang paling miskin dan keputusan seharusnya mempertimbangkan hak-hak generasi yang akan datang. Kedua, sebagai suatu pandangan jauh ke depan (*long-term*) yang menekankan prinsip-prinsip precautionary, yaitu, —dimana ada ancaman serius atau sesuatu yang tidak bisa dicegah, kekurangan kepastian pengetahuan secara penuh seyogyanya tidak digunakan sebagai alasan untuk menunda ukuran-ukuran biaya efektif (*cost-*

effective measures) guna mencegah degradasi lingkungan. Ketiga, pembangunan berkelanjutan mengintegrasikan, dan memahami, sekaligus bertindak dalam kesalinghubungan yang kompleks yang ada di antara lingkungan, ekonomi, dan masyarakat. Lingkungan, pembangunan ekonomi, dan keadilan sosial ini menjadi tiga pilar utama pembangunan berkelanjutan.⁸⁶

Adapun tujuan SDG mencakup:

1. Mengakhiri segala bentuk kemiskinan
2. Mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan dan peningkatan gizi
3. Menjamin kehidupan yang sehat dan meningkatkan kesejahteraan penduduk di segala usia
4. Menjamin kualitas pendidikan yang adil dan inklusif serta meningkatkan kesempatan belajar seumur hidup untuk semua
5. Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan dan anak perempuan
6. Menjamin ketersediaan dan manajemen air dan sanitasi secara berkelanjutan

⁸⁶ Muhammad Fardan Ngoyo, *Mengawal Sustainable Development Goals (SDGs); Meluruskan Orientasi Pembangunan, Sosioreligius, Volume I Nomor 1, Universitas Islam Negeri Alauddin*, 2015, h. 81

7. Menjamin akses terhadap energy yang terjangkau, dapat diandalkan, berkelanjutan, dan modern
8. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang merata dan berkelanjutan
9. Membangun infrastruktru tangguh, mempromosikan industrialisasi inklusif dan berkelanjutan dan mendorong inovasi
10. Mengurangi ketimpangan dalam dan antar negara
11. Membuat kota dan pemukiman manusia yang adil, merata, aman, tangguh dan berkelanjutan
12. Menjamin pola produksi dan konsumsi yang berkelanjutan
13. Mengambil tindakan segera untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya
14. Melestarikan samudera, laut, dan sumber daya kelautan secara berkelanjutan untuk pembangunan berkelanjutan
15. Melindungi, memulihkan dan meningkatkan pemanfaatan secara berkelanjutan ekosistem darat, mengelola hutan, memerangi desertifikasi, dan menghentikan dan memulihkan degradasi lahan dan menghentikan hilangnya keanekaragaman hayati
16. Meningkatkan masyarakat yang inklusif dan damai untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses terhadap

keadilan bagi semua dan membangun institusi yang efektif, akuntabel dan inklusif di semua tingkatan.

17. Memperkuat sarana pelaksanaan dan merevitalisasi kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan.

Perubahan iklim termasuk ke dalam tujuan pembangunan berkelanjutan poin 13 dengan 3 sub poin yaitu:

13.1 Memperkuat ketahanan dan kapasitas adaptif terhadap bahaya terkait iklim dan bencana alam di semua negara.

13.2 Mengintegrasikan tindakan perubahan iklim ke dalam kebijakan, strategi dan perencanaan nasional.

13.3 Meningkatkan pendidikan, peningkatan kesadaran dan kapasitas manusia dan kelembagaan tentang mitigasi perubahan iklim, adaptasi, pengurangan dampak dan peringatan dini.

4. Dasar hukum pengaturan

- a. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement to The Nations Framework Convention on Climate Change* (Persetujuan Paris ats Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim).
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup .

- c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations Framework Convention on Climate Change (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim).
- e. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2015 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan – Direktorat Jendral Pengendalian Perubahan Iklim.
- f. Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2020 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

5. Mitigasi perubahan iklim

Perubahan iklim merupakan suatu hal yang tidak dapat dielakkan lagi. Pada tahun 1995, intergovernmental panel on climate change (IPCC) memberikan tiga rekomendasi tindakan utama yang dapat digunakan yaitu mitigasi, adaptasi, dan penelitian.⁸⁷ Tindakan adaptasi dan mitigasi adalah pilihan yang banyak dipilih oleh berbagai negara.

Kedua pilihan diatas memberikan manfaat masing-masing untuk proses penanggulangan perubahan iklim. Mitigasi dalam pendapat ahli mengatakan ditujukan kepada negara-negara maju

⁸⁷ Deni Bram, *Op.cit.*, h. 55

yang telah mapan dengan pertumbuhan ekonomi serta pembangunan berbasis sumber energy yang begitu tinggi sehingga perlu adanya tindakan pengurangan emisi yang dihasilkan. Sedangkan adaptasi ditujukan kepada negara-negara berkembang atau miskin karena golongan inilah yang mempunyai tingkat kerentanan lebih besar dalam menerima dampak perubahan iklim.

Salah satu bentuk awal pengikatan terhadap negara-negara dalam rangka penanggulangan perubahan iklim pada awalnya dimulai dengan mekanisme pendekatan berbasis *Top Down*. Model seperti ini diusung dalam Protocol Kyoto dalam kurun waktu yang ditentukan untuk komitmen periode pertama (2008-2012) dengan menentukan pula target yang hendak dicapai. Konstruksi *Top Down* approach seperti ini sudah dapat terlihat saat diadakannya pertemuan *Conference Of Parties (COP) 1* di Berlin pada tahun 1995. Para negara yang hadir sepakat untuk menegosiasikan beban penurunan emisi yang harus dilakukan. Luaran dari pertemuan ini menghasilkan target penurunan emisi yang kemudian dikenal dengan *Quantitative Emission Limitation And Reduction Objectives (QELROs)* bagi negara-negara yang masuk dalam kelompok Annex.⁸⁸

⁸⁸ *Ibid.*, h. 153

Salah satu keunggulan dari mekanisme yang terdapat dalam Protokol Kyoto adalah fleksibilitas terhadap upaya pemenuhan komitmen. Dapat dikatakan bahwa Protokol Kyoto tidak memiliki prasyarat yang ketat mengenai upaya untuk membuat komitmen yang diperlukan. Dalam skema Protokol Kyoto, setiap negara berhak memilih instrumen pencapaian komitmennya dengan mempertimbangkan biaya dan target pencapaian yang lebih mudah dicapai.⁸⁹

Meskipun Protokol Kyoto memberikan beberapa fleksibilitas dalam hal memenuhi komitmen masing-masing negara, pilihan instrumen yang disediakan masing-masing negara dan jumlah kewajiban setiap negara terikat secara pasti. Bahkan sejauh ini Protokol Kyoto hanya memberikan satu kategori terkait dengan pemenuhan komitmen internasional yang wajib dilakukan terlepas dari kondisi ekonomi nasional dan perubahan prioritas nasional dari gas-gas yang termasuk dalam kriteria gas rumah kaca yang telah ditetapkan.⁹⁰

Namun, pendekatan top down ini telah dikritik ketika negara-negara yang diatur di dalamnya pada akhirnya gagal memenuhi komitmen mereka. Dalam konteks Protokol Kyoto, hal ini

⁸⁹ *Ibid.*,

⁹⁰ *Ibid.*, h. 154

disebabkan oleh tiga hal yaitu; Pertama, pelaku contributor emisi besar dunia seperti Amerika Serikat dan Cina tidak mengikuti semua skema penurunan emisi yang telah ditawarkan dalam Protokol Kyoto. Hal ini tentu berdampak pada keengganan dari negara-negara lain saat mengetahui tindakan mereka tidak memberikan sumbangsih berarti. Kedua, penentuan target penurunan emisi yang tidak didasari oleh keinginan masing-masing negara melalui pendekatan yang bersifat unilateral sehingga lebih didasari oleh legitimasi hukum internasional dan mengabaikan kepentingan nasional dalam mencapai tujuan. Terakhir, sanksi yang diberikan kepada negara yang tidak mampu memenuhi targetnya tidak diikuti oleh keberlakuan yang mengikat pada periode komitmen berikutnya.⁹¹

Terinspirasi dari pendekatan top down Protokol Kyoto, lahirlah terobosan baru melalui *Copenhagen Accord* yang secara nyata mencapai model pendekatan yang sepenuhnya sejalan dengan Protokol Kyoto yaitu berbasis *Bottom Up*. Skema yang diatur oleh *Copenhagen Accord* adalah setiap negara bebas menentukan komitmennya secara unilateral. Sedangkan untuk negara maju, diberikan kebebasan untuk menentukan periode baru hingga tahun

⁹¹ *Ibid.*

2020 namun dengan baseline setiap negara termasuk model perhitungan dan target yang ingin dicapai. Untuk negara berkembang, mereka dibebaskan untuk dapat mendaftarkan *Nationally Appropriate Mitigation Actions* (NAMAs) sebagai landasan komitmen yang akan dirumuskan.⁹²

Salah satu keunggulan model *Bottom Up* ini adalah memberikan kemandirian suatu negara dalam mencapai tujuan perlindungan system iklim berdasarkan kapasitas dan kapabilitas negara tersebut masing-masing. Tujuan internasional tersebut akan semakin mudah untuk diraih saat hukum internasional tidak lagi hanya memberikan suatu aturan yang harus dilakukan oleh suatu negara secara satu arah, namun lebih kepada mencoba memberikan penguatan kepada kebijakan pada tataran domestic terkait dengan isu perubahan iklim.⁹³

Melengkapi dua pendekatan sebelumnya, pendekatan berbasis *Multi Track* dianggap dapat mengedepankan nilai keadilan dan efektivitas. Dalam skema *Multi Track*, setiap negara diberikan keleluasaan untuk dapat mengajukan komitmen yang baik didasari oleh perjanjian yang berbasis multilateral maupun perjanjian berbasis unilateral. Cakupan dari *Multi Track* ini pun beragam yang

⁹² *Ibid.*, h. 156

⁹³ *Ibid.*,

tidak hanya mengatur terkait jumlah penurunan emisi, namun juga dapat menyentuh tataran yang lebih spesifik terkait sumber emisi tertentu satu sama lain seperti emisi yang bersumber dari kendaraan bermotor dan sebagainya. Selain itu, setiap negara juga diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk dapat melakukan kerjasama dalam berbagai bidang guna menghadirkan system iklim yang lebih baik semisal melalui transfer teknologi, kerjasama finansial, penelitian dan pengembangan hingga adaptasi.⁹⁴

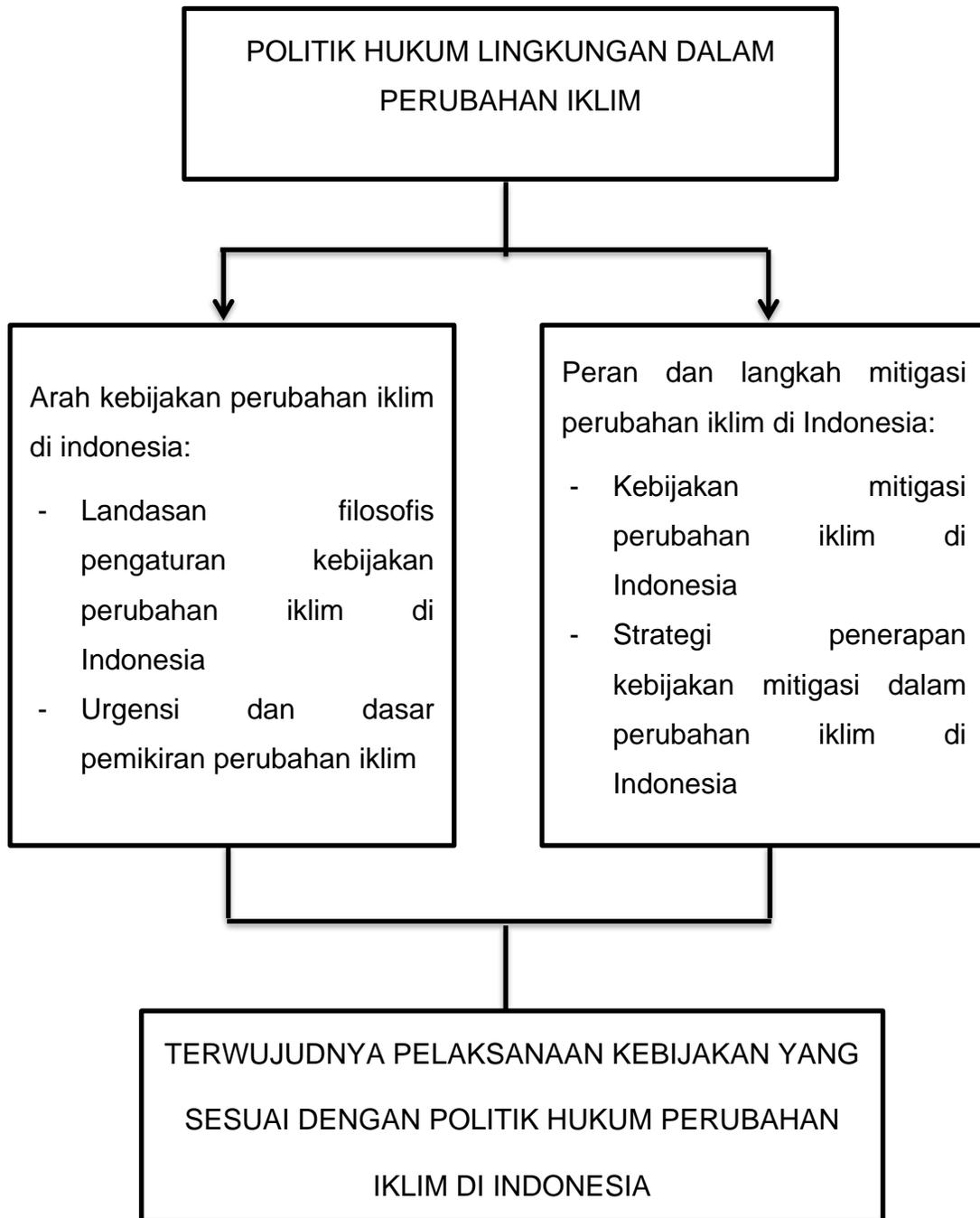
D. Kerangka Pikir

Judul dan pembahasan pada penelitian ini yaitu Politik Hukum Lingkungan Dalam Perubahan Iklim. Pokok masalah pertama dalam penelitian ini adalah Arah Kebijakan Perubahan Iklim di Inonesia. Adapun indikator pertama yang akan dibahas dalam pokok masalah ini adalah menganalisis landasan filosofis kebijakan perubahan iklim di Indonesia dengan menggunakan teori “The law of Non Transferability of Law” dan menggunakan pendekatan historis dengan menelaah kembali latar belakang dan perkembangan historis perubahan iklim.. Indikator kedua yaitu menganalisis urgensi kebijakan perubahan iklim di Indonesia dengan menggunakan teori hukum pembangunan dan menggunakan pendekatan perundang-undangan.

⁹⁴*Ibid.*, h. 157

Pokok masalah kedua dalam penelitian ini adalah Peran dan Langkah Kebijakan Hukum Lingkungan dalam Mitigasi Perubahan Iklim di Indonesia. Indikator pertama yaitu menganalisis dan menginventarisasi kebijakan mitigasi perubahan iklim di Indonesia dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Indikator kedua menganalisis strategi penerapan kebijakan mitigasi perubahan iklim di Indonesia dengan melihat teori *Smart regulation* melalui pendekatan konseptual.

Output dari penelitian ini adalah terwujudnya politik hukum lingkungan dalam perubahan iklim di Indonesia.



E. Definisi Operasional

1. Politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai, yang dalam hal ini dapat berkenaan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya, untuk mencapai tujuan negara yang sesuai dengan kehendak masyarakat.
2. Perubahan iklim adalah berubahnya beberapa unsur iklim menuju tren tertentu yang menyimpang dari kondisi rata-rata jangka panjang yang diakibatkan langsung atau tidak langsung oleh aktivitas manusia.
3. Mitigasi Perubahan Iklim adalah tindakan aktif untuk mencegah/memperlambat perubahan iklim sebagai bentuk upaya penanggulangan dampak perubahan iklim.
4. Landasan filosofis adalah pengkajian dan penilaian yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Reoublik Indonesia Tahun 1945.
5. Landasan sosiologis adalah pengkajian dan penilaian yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan keinginan masyarakat dan negara dalam berbagai aspek.