

PENERAPAN HUKUM LINGKUNGAN TENTANG PERUBAHAN IKLIM DALAM PERSPEKTIF INTERNASIONAL DAN NASIONAL¹³

Oleh:

Firman Muntaqo, Mada A. Zuhir, Wike Widhananda Mustika

1. PENDAHULUAN

Berdasarkan data *Center for International Environmental Law (CIEL)*, suhu di kutub utara rata-rata pertahun meningkat sekitar empat kali lebih tinggi dari rata-rata suhu di seluruh dunia.¹⁴ Komunitas ilmiah memperkirakan bahwa pada abad ke-20, suhu global rata-rata meningkat sekitar 0,6°C dan diperkirakan pada tahun 2100, suhu rata-rata global akan meningkat 1,4°C menjadi 5,8°C.¹⁵ Selaras dengan hal tersebut, Program Lingkungan PBB (UNEP) menyatakan bahwa konsentrasi atmosfer dari karbon dioksida, metana, dan nitrogen oksida atau gas rumah kaca (GRK), telah meningkat sekitar 30%, 145%, dan 15% pada akhir abad ini.¹⁶

Isu perubahan iklim ditandai perubahan cuaca yang ekstrem yang diakibatkan oleh terbukanya lubang ozon di atmosfer sehingga sinar ultraviolet langsung menuju bumi sehingga dapat mengancam kehidupan makhluk hidup di bumi.¹⁷ Aktivitas manusia yang mendistorsi dan mempercepat proses alami dengan menciptakan efek rumah kaca di atmosfer lebih tinggi daripada yang diperlukan untuk menghangatkan bumi ke suhu yang ideal, dianggap sebagai pemicu persoalan ini.¹⁸ Akibatnya, alam tidak mampu lagi menyangga ekosistem yang pada akhirnya akan menurunkan kemampuan daya dukung

¹³ Makalah ini merupakan ringkasan Laporan Hasil Penelitian DIPA FH Unsri Tahun 2015 yang disampaikan pada Seminar Laporan Hasil Penelitian DIPA FH UNSRI Tahun 2015 pada tanggal 26 November 2015 di Palembang.

¹⁴ Center for International Environmental Law. *Climate Change Program*, (tanpa tahun), <<http://www.ciel.org/Climate/programclimate.html>> [diakses pada 19/03 2014].

¹⁵ Alexis Manning. *An Economic Analysis of the Kyoto Protocol*, 2002. <<http://titan.iwu.edu/~econ/ppe/2002/alexis.pdf>> [diakses pada 10/3/2014].

¹⁶ Donald Goldberg and Stephen Porter. "Global Climate Change", 1997. *Infocus May*, Vol. 3 No. 12.

¹⁷ Isu perubahan iklim global bukanlah sesuatu yang baru di kalangan ilmuwan. Sebagai contoh, pada tahun 1898, ilmuwan Swedia, Svante Arrhenius menyatakan bahwa emisi karbon dioksida dapat menyebabkan perubahan iklim global. Dalam 100 tahun terakhir suhu bumi terlihat mulai ditentukan oleh peningkatan CO₂ di atmosfer. Pada zaman pra-industri (sebelum tahun 1850) konsentrasi CO₂ masih sekitar 290 ppm, sedang pada tahun 1990 konsentrasinya telah meningkat menjadi 353 ppm. Peningkatan suhu rata-rata bumi sebesar 0,5 °C telah dicatat. Dengan pola konsumsi energi dan pertumbuhan ekonomi seperti sekarang, maka diperkirakan pada tahun 2100 konsentrasi CO₂ akan meningkat dua kali lipat dibanding zaman industri, yaitu sekitar 580 ppm. Lihat United Nations Environment Programme. *Combating Global Warming*. The Climate Change Convention, Earth Summit+5 1997.

¹⁸ Beberapa contoh aktivitas manusia yang mendistorsi dan mempercepat efek tersebut adalah; pembakaran gas alam, batubara dan minyak, beberapa bentuk praktek pertanian dan perubahan penggunaan lahan, pabrik yang memproduksi gas industri jangka panjang yang tidak terjadi secara alami, deforestasi serta pertumbuhan penduduk. Lihat Larry West. NDP. "What Is Greenhouse Effect", *Environmental Issue* dapat diakses pada <http://environment.about.com/od/globalwarming/a/greenhouse.htm>. (8/3/2014). Selain itu, sekitar 80% dari seluruh energi yang digunakan di dunia berasal dari pembakaran bahan bakar fosil. Lihat United Nations Environment Programme. 1997, *Loc. Cit*.

bumi bagi makhluk hidup. Dampak fenomena ini, dapat dilihat sekarang dengan adanya peningkatan banjir dan kekeringan, naiknya permukaan air laut, penyebaran penyakit mematikan seperti malaria dan demam berdarah serta peningkatan badai yang intensitasnya meningkat dibandingkan waktu sebelumnya.¹⁹

2. PERKEMBANGAN DAN UPAYA PENERAPAN HUKUM INTERNASIONAL DAN NASIONAL TERKAIT PERUBAHAN IKLIM

Perubahan iklim global merupakan contoh persoalan publik secara global, karena persoalan ini bukan hanya persoalan satu negara dan peristiwa serta akibatnya tidak hanya pada satu wilayah saja. Tidak ada yang memiliki atmosfer dan emisi masing-masing negara yang timbul dari GRK berkontribusi kumulatif terhadap peningkatan polusi keseluruhan atmosfer. Bahkan jika satu negara berhenti memancarkan polusi apapun, masih akan mendapatkan polusi yang dilakukan oleh negara-negara lain.²⁰

Perkembangan hukum lingkungan nasional dan internasional merupakan premis dari perhatian dan permasalahan lingkungan baik lokal, regional dan global, juga disebabkan dua faktor krusial yang saling terkait yaitu saling ketergantungan ekologi dan ekonomi.²¹ Dalam konteks perubahan iklim, isu ini berkaitan dengan kepentingan utama ekonomi, sosial, lingkungan masing-masing Negara. Sehingga, Konvensi dan Protokol yang berkaitan dengan isu perubahan iklim global mendeklarasikan perubahan iklim sebagai “*common concern of humankind*”.²²

Kesepakatan-kesepakatan internasional yang berkaitan dengan persoalan lingkungan regional dan global memperlihatkan kepedulian masyarakat internasional atas isu lingkungan yang ada. Dimulai pada tahun 1972, Deklarasi Stockholm, Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia dan perjanjian-perjanjian internasional lainnya, ditujukan untuk membatasi kerusakan lingkungan dan kelestarian lingkungan.²³ Sedangkan perkembangan rezim perubahan iklim di akhir 1980-an dan awal 1990-an diinisiasikan oleh aktivis-aktivis lingkungan melalui publikasi penemuan lubang ozon pada tahun 1987 dan publikasi laporan Komisi Bruntland, serta Konferensi PBB pada tahun 1992 terkait

¹⁹ Munic-Re, perusahaan re-asuransi, mencatat bahwa selama 2007 ada 950 bencana alam. Pada tahun sebelumnya hanya 850. Angka ini menjadi rekor sejak tahun 1974. Namun kerugian akibat badai Katrina dan gempa di Pakistan tahun 2005 belum tertandingi yang mencapai 220 milyar USD. Lihat Pratiwi Manik. 2007. *Bencana Alam 2007*, dapat diakses pada www.globalwarming.detik.com. (8/3/ 2014).

²⁰ Lihat Marco Grasso, *Climate Change: The Global Public Good*, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale – Università degli Studi di Milano Bicocca 1 (2004), dapat diakses pada <http://129.3.20.41/eps/othr/papers/0405/0405010.pdf>. (7/3/ 2014).

²¹ Alexandre C. Kiss and Dinah Shelton, *Guide to International Environmental Law*, 2007. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers. Hlm 32. Lihat juga Patricia Birnie dan Alan Boyle. 2002. *International Law and The Environment* (2nd ed) London. Oxford Press. Hlm. 18.

²² Menurut Munadjat Danusaputro, pencakupan beberapa bidang hukum ke dalam hukum lingkungan berdasarkan pemikiran para pakar ekologi, bahwa “masalah lingkungan harus dilihat dan diselesaikan berdasarkan pendekatan menyeluruh dan terpadu”. Lihat Munadjat Danusaputro. 1981. *Hukum Lingkungan*, Buku I Umum, Binacipta. Bandung. Hlm. 36.

²³ Perkembangan selanjutnya, hukum lingkungan internasional kemudian meliputi berbagai kelompok topik, yaitu: Perubahan Iklim, Pembangunan Berkelanjutan, *Biodiversity*, *Transfrontier pollution*, *Marine pollution*, Spesies Langka, Bahan Beracun dan Berbahaya (B3), Pelestarian Budaya, Disertifikasi/Penggundulan Hutan, dan Pemanfaatan Laut.

Lingkungan dan Pembangunan (UNCED) di Rio de Janeiro.²⁴ Pada tahun 1988, Organisasi Meteorologi Dunia (WMO) dan *United Nations Environment Programme* mendirikan *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), yang kemudian menghasilkan draft *United Nation Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC).²⁵ Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim merupakan perjanjian internasional yang paling banyak mendapat dukungan.²⁶ Para pihak penandatanganan UNFCCC berjanji menstabilkan konsentrasi GRK di atmosfer pada tingkat yang akan mencegah gangguan antropogenik yang berbahaya terhadap sistem iklim,²⁷ tetapi Konvensi tidak memberikan batasan *level* yang dimaksud. Akibatnya, UNFCCC tidak secara signifikan mengurangi emisi GRK. UNFCCC hanya memberikan sistem bagi para pihak untuk melaporkan emisinya, berbagi informasi terkait lainnya serta inisiasi bagi negara-negara maju untuk memberikan dukungan keuangan dan teknis bagi negara-negara berkembang.

Menyadari bahwa komitmen UNFCCC tidak cukup untuk mencegah perubahan iklim yang serius, pemerintah-pemerintah kemudian menegosiasikan Protokol Kyoto²⁸, yang membuat komitmen bagi

²⁴ Sebelumnya, terdapat *Geneva Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution* 1979 dan protokolnya, *Vienna Convention for the Protection of Ozone Layer* 1985 serta *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer* 1987. *Vienna Convention for the Protection of Ozone Layer* 1985 mengatur hal-hal yang umum, namun dianggap sebagai langkah maju menuju tindakan pencegahan dan konsisten dengan prinsip kehati-hatian yang ditetapkan kemudian dalam Deklarasi Rio 1992. Lebih lanjut lihat John O'Brien, *International Law*, Cavendish Publishing Ltd, 2002, hlm. 65-66. Protokol Montreal 1987 mengenai Bahan-Bahan yang Merusak Lapisan Ozon, memuat format kerangka konvensi: kewajiban umum dan kerangka kelembagaan yang ditetapkan oleh Perjanjian, yang akan dibuat lebih spesifik di masa akan datang melalui negosiasi tentang protokol yang lebih rinci atau sub perjanjian yang terbuka bagi para pihak pada Konvensi Induk. Protokol ini sengaja dirancang fleksibel dan dinamis bagi instrumen-negara yang dibolehkan untuk memilih tindakan yang paling ekonomis secara insentif untuk mengurangi bahan kimia yang paling berbahaya, juga hak-hak khusus ditetapkan bagi kepentingan negara-negara berkembang dan ketentuan yang dibuat sehubungan dengan transfer teknologi alternatif. KTT Rio pada tahun 1992 menghasilkan beberapa poin penting terkait perubahan iklim, seperti Agenda 21, sebuah rencana aksi untuk sepuluh tahun ke depan dan memasuki abad ke-21. Deklarasi Rio tentang Lingkungan dan Pembangunan, Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim 1992, memuat kerangka kerja untuk negosiasi protokol rinci tentang masalah lebih lanjut, seperti kontrol pada emisi gas rumah kaca, terutama karbon dioksida dan deforestasi, Konvensi 1992 tentang Keanekaragaman Hayati, memuat pengaturan tentang akibat kerusakan habitat dan polusi bagi spesies tertentu dan Pernyataan Resmi *Non-Legally Binding* (tidak mengikat) tentang Hutan. Lihat Daniel Bodansky, *The History and Legal Structure of the Global Climate Change Regime*, PIK Report 29 May 1997, dapat diakses pada http://www.pik-potsdam.de/pik_web/publications/pik_reports/reports/reports/pr.21/pr21_7.htm. (8 Maret 2005). Lihat juga World Bank. *International Environmental Law; Concepts and Issues*, World Bank Group 2002, dapat diakses pada http://www4.worldbank.org/legal/legen/legen_iel.html. (8 Maret 2013).

²⁵ *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) merupakan sebuah organisasi yang terdiri dari perwakilan pejabat pemerintah yang ditugaskan membantu secara ilmiah, teknis, dan memberikan informasi sosial-ekonomi yang relevan untuk memahami risiko, potensi dampak, serta opsi mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Laporan IPCC diadopsi secara konsensus dan mewakili pendapat luas dari berbagai negara dan berbagai disiplin ilmu terkait kondisi kekinian perubahan iklim global. Rekomendasi panel tidak mengikat pemerintah, namun model dan rekomendasi yang dihasilkan merupakan starting points guna negosiasi-negosiasi terkait perubahan iklim secara internasional. Lihat *Intergovernmental Panel on Climate Change, "Climate Change 2007: The Scientific Basis", Summary for Policymakers*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007, hlm. 4-6.

²⁶ Dibuka untuk ditandatangani pada tahun 1992 dan mulai berlaku pada tahun 1994. Sampai saat ini telah diratifikasi oleh 196 para pihak (*contracting parties*), 195 negara dan 1 organisasi ekonomi regional, termasuk Amerika Serikat. Lihat UNFCCC, http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php (diakses pada 9 Februari 2015).

²⁷ Lihat Article 2 UNFCCC 1992.

²⁸ Protokol Kyoto mulai berlaku pada tahun 2005 dan telah diratifikasi sampai saat ini oleh 192 para pihak (191 negara dan 1 organisasi ekonomi regional) lihat http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php (diakses pada 9 Februari 2015).

negara-negara industri untuk terikat pada pengurangan emisi gas rumah kaca minimal 5% di bawah tingkat emisi mereka pada tahun 1990 selama periode 2008-2012. Protokol ini fokus pada negara-negara maju (Annex I)²⁹ guna merefleksikan fakta bahwa mereka adalah sumber emisi GRK yang paling banyak, meskipun memungkinkan negara maju untuk memenuhi komitmen pengurangan mereka sebagian melalui proyek-proyek untuk mengurangi atau menghindari pengurangan GRK di negara-negara berkembang.

Kritik disampaikan oleh negara-negara industri, termasuk Amerika Serikat, terhadap negara-negara industri baru, seperti Brasil, India, dan China, yang diklasifikasikan sebagai negara-negara non-Annex I dan menikmati pengecualian dari kewajiban mengikat pengurangan emisi. Secara kolektif, negara-negara industri baru tersebut juga menjadi penghasil emisi GRK terbesar di dunia. China, Brazil dan India berkontribusi secara berturut-turut, 19%, 5% dan 4.9% dari seluruh emisi GRK dunia.

Amerika Serikat menandatangani Protokol namun tidak meratifikasinya. Presiden George W. Bush pada waktu itu berpendapat bahwa dampak ekonomi dari pengurangan yang diwajibkan akan terlalu sulit bagi dunia ekonomi dan menyarankan untuk melakukan komitmen pengurangan domestik secara sukarela.³⁰ Jepang dan Rusia pada tahun 2011, menyatakan tidak ikut lagi pencapaian target Kyoto Protokol, bahkan Pemerintah Kanada pada tanggal 12 Desember 2011 mengumumkan penarikan diri dari Protokol Kyoto. Protokol Kyoto, periode komitmen-I ini, habis masa berlakunya pada tahun 2012 dan dilanjutkan dengan periode komitmen-2 yang dimulai dari 1 Januari 2013 sampai dengan 31 Desember 2020.³¹

UNFCCC dilihat dari tujuan yang terdapat pada Pasal 2 memiliki makna yang ambigu dan minimal dapat dikatakan “lunak”. Pasal ini menyerukan negara untuk menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer “pada level yang akan mencegah gangguan antropogenik yang membahayakan sistem iklim “ (“...at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system”). Sementara itu, Pasal 4 (2.a) UNFCCC mensyaratkan adanya laporan ketika tindakan konkret dilakukan Negara-negara yang diperlukan untuk “mengadopsi kebijakan nasional dan mengambil

²⁹ Negara-negara yang meratifikasi dibagi menjadi dua kelompok yakni negara-negara Annex I dan negara-negara Non-Annex. Negara-negara Annex I adalah negara-negara yang telah lebih dulu berkontribusi gas rumah kaca melalui kegiatan manusia sejak berlangsungnya revolusi industri tahun 1850-an. Sementara negara-negara Non-Annex adalah negara-negara selain Annex I yang menghasilkan emisi gas rumah kaca jauh lebih sedikit dibanding negara-negara Annex I serta mempunyai tingkat perekonomian lebih rendah.

³⁰ Lihat Environmental Issue. “Should the US Ratify the Kyoto Protocol” , 2005 dapat diakses pada <http://environment.about.com/od/kyotoprotocol/i/kyotoprotocol.htm>. (8 Maret 2013).

³¹ Periode komitmen-I Protokol dimulai tahun 2008 dan berakhir pada tahun 2012. Komitmen baru untuk Annex I Protokol Kyoto dikenal dengan periode komitmen-2 (*Doha Amendment*) yang dimulai dari 1 Januari 2013 sampai dengan 31 Desember 2020. Selama periode komitmen-I, 37 negara-negara industri dan Masyarakat Eropa berkomitmen untuk mengurangi emisi GRK dengan rata-rata 5% pada level 1990. Selama periode komitmen-2, para pihak berkomitmen untuk mengurangi emisi GRK sebesar 18% di bawah level 1990 pada periode delapan tahun 2013-2020, namun , komposisi Pihak dalam periode komitmen-2 berbeda dari yang pertama. 37 negara yang merupakan target mengikat: Australia, Uni Eropa (dan negara-negara anggotanya 28), Belarus, Islandia, Kazakhstan, Liechtenstein, Norwegia, Swiss, dan Ukraina. Belarus, Kazakhstan dan Ukraina menyatakan mereka mungkin menarik diri dari Protokol atau tidak akan memberlakukan target pada periode ke-2. Jepang, Selandia Baru, dan Rusia berpartisipasi dalam Kyoto Periode-I, namun tidak ikut pada komitmen target pada Periode-2. Negara-negara maju lain yang tidak berkomitmen pada Periode-2 adalah Kanada (yang mengundurkan diri dari Protokol Kyoto tahun 2012) dan Amerika Serikat (yang belum meratifikasi Protokol). Hanya negara-negara Eropa tertentu saja yang berkomitmen untuk mengurangi CO2 lebih tinggi dibandingkan pada periode-I. Target periode-2 rata-rata 5% pengurangan emisi dibandingkan pada level tahun 1990 selama periode-I. Lihat UNFCCC pada http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php. (diakses pada 26 Februari 2015).

langkah-langkah yang sesuai dengan mitigasi perubahan iklim...” (“*adopt national policies and take corresponding measures on the mitigation of climate change...*”)

Berbeda dengan UNFCCC, Protokol Kyoto 1997,³² kekuatan hukumnya dapat dikatakan “lebih keras”, karena memiliki target yang sifatnya mengikat (*legally binding*) dan waktu tertentu bagi negara-negara industri dan aturan yang cukup spesifik serta prosedur tentang bagaimana menerapkan dan memantau kepatuhan Protokol ini. Namun kemudian Protokol ini menimbulkan polemik dan dipandang tidak efektif. Dalam perkembangan selanjutnya, konferensi-konferensi para pihak (COP) tersebut, diwarnai karakteristik “*soft law*” dan “*hard law*”.³³

Karakteristik *soft law* dan *hard law* ini menarik untuk dikaji terutama dalam konteks kekuatan hukum dari instrumen-instrumen internasional tersebut serta implikasinya bagi para pihak. Beberapa penulis berpendapat bahwa *soft law* bukanlah hukum dalam arti formal, namun digunakan untuk menggambarkan instrumen yang tidak mengikat dalam sistem hukum internasional.³⁴ Tidak ada konsensus mengenai kegunaannya atau kekuatan yang dimilikinya sebagai instrumen yang tidak mengikat secara hukum, namun *soft law* memiliki fitur pelengkap dan memberikan jalan bagi aktor non-negara untuk berpartisipasi dalam pengembangan norma di tingkat internasional. Sebaliknya, karakteristik *hard law* selalu mengikat secara hukum dan hukum yang dibentuknya selalu menentukan, yang timbul dari persetujuan dari para pihak.³⁵

Secara umum, perjanjian internasional membutuhkan kesepakatan para pihak, di mana suatu negara dapat memilih apakah akan bergabung dengan suatu perjanjian internasional, terikat dengan perjanjian itu ataukah akan menarik diri. Tingkat keterikatan ini tergantung dari bagaimana bentuk hukum perjanjian itu (*legal form of the agreement*) dan biaya atas ketidakpatuhan itu (*cost to the state of noncompliance*).³⁶

Perjanjian internasional bisa saja memiliki kekuatan hukum yang karakteristiknya ‘*hard law*’ (*treaties, protocols, dan contracts*) yang mengikat secara hukum para pihak, atau ‘*soft law*’ (seperti deklarasi, resolusi, dan *guidelines*) yang tidak mengikat secara hukum. Tetapi kenyataannya lebih kompleks, suatu perjanjian yang mengikat secara hukum karena memuat kewajiban, namun juga memuat aturan yang sifatnya pengingat (*hortatory provisions*) yang dipahami sebagai bentuk aspirasi.³⁷ Beberapa perjanjian mungkin memuat aturan spesifik dan tunduk pada pengawasan dan akuntabilitas, sementara yang lain tidak jelas dan sulit untuk memverifikasinya atau bisa saja suatu perjanjian, memuat mekanisme penegakan

³² Lihat United Nations Environmental Programme, *Climate Change*, dapat diakses pada <http://climatechange.unep.net/jcm/doc/emit/kyoto.html>. (8 Maret 2013).

³³ Banyak kritik kemudian ditujukan pada COP di Copenhagen dan Cancun, dilihat dari tujuannya, dikategorikan sebagai *soft law*. Konferensi lanjutan antar para pihak (COP) UNFCCC secara lengkap sebagai berikut: COP-1 1995, Mandat Berlin, COP-2 1996 Jenewa, COP-3 1997 Kyoto Protocol, COP-4 1998 Buenos Aires, COP-5 1999 Bonn; COP-6 2000 The Hague argument bis 2001 kesepakatan Bonn, COP-7 2001 Marakesh Accord, COP-8 2002 New Delhi Declaration, COP-9 2003 Milan, COP-10 2004 Buenos Aires, COP-11 2005 Montreal, COP-12 2006 Nairobi, COP-13 2007 Indonesia-Bali Action Plan, COP-14 2008 Poznan, COP-15 2009 Copenhagen Accord, COP-16 2010 Cancun, COP-17 2011 Durban Platform, COP-18 2012 Doha Gateway, COP-19 2013 Warsawa, COP-20 2014 Paris.

³⁴ Kenneth W. Abbot dan Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance” *International Organization Journal*. Number 54. 2000, hlm. 421-477.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ IPCC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, Cambridge University Press, 2014, hlm. 1019.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 1020.

yang mungkin sangat ketat atau mungkin lemah dari sekedar pemberian sanksi perdagangan sampai dengan sanksi kekuatan militer.

Karakter *hard law* dari Protokol Kyoto, walaupun dianggap merupakan “keberhasilan yang luar biasa” untuk mengikat komitmen negara-negara di dunia mengurangi emisi GRK, namun memiliki efek menghalangi partisipasi tujuan dari perjanjian ini, negara-negara berkembang menolak setiap upaya untuk memaksakan komitmen pada mereka dengan alasan tanggung jawab sejarah dunia industri pada emisi gas rumah kaca melalui prinsip tanggung jawab “*common but differentiated*” yang diberikan kepada mereka dalam UNFCCC.³⁸ Selain itu, Protokol Kyoto memerlukan proses ratifikasi. Hal ini menjadi rintangan besar bagi negara-negara kunci seperti Jepang, Australia, Kanada dan Amerika Serikat, yang menghadapi tekanan internasional untuk bersama-sama mengurangi emisi, tetapi juga mendapatkan resistensi besar dari kelompok-kelompok kepentingan dalam negeri mereka. Pada akhirnya, kurangnya partisipasi memiliki dampak buruk terhadap komitmen yang berarti sulitnya pencapaian tujuan perjanjian tersebut. Sehingga perdebatan dan polemik terjadi apakah instrumen-instrumen internasional terkait perubahan iklim idealnya dibuat dengan karakteristik *hard law* ataukah *soft law*.

Kritik utama kelompok skeptis terhadap keadaan hukum lingkungan internasional selama ini menyatakan bahwa secara karakter hukum lingkungan internasional “lunak”, tidak sistematis dan ruang lingkupnya kurang komprehensif serta lemah dalam hal kepatuhan dan penegakan hukum,³⁹ dipertegas dengan keberadaan UNFCCC dan beberapa perjanjian turunannya yang secara normatif dikategorikan sebagai *hard law* namun jika dilihat dari isinya sangat “lunak” bahkan bersifat *soft law*. Implementasinya memerlukan biaya tinggi, berlaku hanya untuk negara-negara industri maju, hanya menghasilkan manfaat jangka pendek dan gagal memberikan solusi jangka panjang, mengakibatkan perjanjian internasional tersebut tidak berjalan sebagaimana seharusnya.

Fitur dasar hukum internasional telah menciptakan keterbatasan sistemik karena tidak adanya otoritas legislatif, dibandingkan dengan sistem hukum nasional serta sistem peradilan yang efektivitas penegakan hukumnya atas pelanggaran hukum internasional sering diragukan. Sehingga hukum internasional dapat dikatakan berlaku umum, namun pertanyaan klasik selalu muncul apakah hukum internasional benar-benar hukum atau tidak. Masalah berkaitan dengan kegagalan negosiasi dan solusi penerapan yang efektif untuk masalah-masalah global tersebut berasal dari ketidakmampuan negara untuk menyepakati sifat masalah atau jalan keluar yang sesuai.⁴⁰ Selain itu, kegagalan negosiasi perjanjian

³⁸ Konsiderans UNFCCC merumuskan, “*the global nature of climate change calls for the widest possible cooperation by all countries and their participation in an effective and appropriate international response, in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities and their social and economic conditions*”.

³⁹ Misalnya, Konvensi Keanekaragaman Hayati yang dibuat di Rio de Janeiro pada tahun 1992, mendorong negara-negara untuk melestarikan keanekaragaman hayati, tetapi tidak mengandung mandat yang jelas untuk melestarikan kekayaan dunia, pengaturan tentang spesies yang terancam punah, hutan tropis, industri kayu, dan gagal menyepakati tentang penjelasan hutan yang berkelanjutan. Bandingkan dengan Charles Sampford, “Fractured International Environmental Governance and the Potential Role of the Commonwealth in Biodiversity and Climate Change”, *The Round Table*, Vol. 101, No. 02, April 2012, hlm. 147–156. Lihat juga Robert N. Stavins. “Can an effective global climate treaty be based on sound science, rational economics, and pragmatic politics?”, *Resources for the Future*. May. Discussion paper 28 April 2004.

⁴⁰ Rand Organization. *Finding Global Environmental Solutions*, 2003. dapat diakses pada <http://www.rand.org/scitech/stpi/ourfuture/Newworld/section7.html>. (8 Maret 2013).

tersebut, dikarenakan ketidakpercayaan yang mendalam antara negara-negara maju di Utara dan negara-negara berkembang di Selatan.⁴¹

Sebagai salah satu negara yang turut meratifikasi UNFCCC, komitmen Indonesia ini dapat dilihat pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang merumuskan bahwa:

...dalam 20 tahun mendatang, sangat penting dan mendesak bagi bangsa Indonesia untuk melakukan penataan kembali berbagai langkah-langkah, antara lain di bidang pengelolaan sumberdaya alam, sumber daya manusia, lingkungan hidup dan kelembagaannya sehingga bangsa Indonesia dapat mengejar ketertinggalan dan mempunyai posisi yang sejajar serta daya saing yang kuat di dalam pergaulan masyarakat Internasional...

Dalam rezim perubahan iklim, posisi Indonesia sebagai negara *Non Annex* mendudukan Indonesia sebagai negara yang tidak dibebani kewajiban instrumen Protokol Kyoto. Akan tetapi, sebagai negara yang memiliki hutan tropis terbesar ketiga di dunia, masyarakat internasional menempatkan keberadaan hutan Indonesia sebagai instrumen mitigasi dalam rangka negosiasi kebijakan iklim. Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memiliki fokus utama berkaitan dengan rezim perubahan iklim melalui komitmennya untuk melakukan mitigasi emisi GRK sebesar 26% bila dilakukan dengan usaha sendiri, atau 41% dengan bantuan dunia internasional pada forum pertemuan G20 di Pittsburgh, Amerika Serikat. Komitmen itu dituangkan dalam hukum nasional melalui Peraturan Presiden Nomor 61 pada Tahun 2011. Akan tetapi, ironisnya aturan yang bersifat lintas sektoral tersebut tidak mampu melakukan transformasi secara substansial upaya mitigasi emisi GRK seperti yang diharapkan. Sedangkan dalam instrumen hukum perubahan iklim internasional komitmen tersebut telah dicatatkan dan mengikat sebagai inisiatif Indonesia dalam dokumen *Nationally Appropriate Mitigation Action* (NAMA) dan mengikat untuk diwujudkan pada tahun 2020 sebagai hasil pertemuan *Conference of the Parties* (COP) di Copenhagen pada tahun 2009.

Pada saat ini, upaya realisasi dalam bentuk harmonisasi aturan belum terlihat sinergitasnya dan aturan khusus terkait Perubahan Iklim hingga kini juga belum terwujud padahal telah diamanatkan oleh Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pertanyaan tentang komitmen ini juga muncul pada Pemerintahan Presiden Joko Widodo atas dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2015 tertanggal 21 Januari 2015.⁴² Dua badan yang selama ini mengelola program perubahan iklim di Indonesia, yakni Badan Pengelola Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca dari Deforestasi, Degradasi Hutan, dan Lahan Gambut (*Reduction Emissions from Deforestation and Forest Degradation* atau Badan Pengelola REDD+) dan Dewan Nasional Perubahan Iklim dibubarkan.⁴³

⁴¹ Beberapa negara berkembang melihat hutan asli mereka sebagai lokasi potensial pembangunan ekonomi di bidang kehutanan atau pertanian dan tidak menyepakati keterlibatan negara-negara maju untuk menjaga mereka. *Ibid.*

⁴² Penyerahan tugas dan fungsi BP-REDD+ dan DNPI terdapat pada pasal 59. Selanjutnya pada Bab VIII Ketentuan Penutup, pasal 63 ayat c dan d, Presiden mencabut Perpres nomor 62/2013 tentang Badan Pengelola Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca Dari Deforestasi, Degradasi Hutan dan Lahan Gambut dan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2008 tentang Dewan Nasional Perubahan Iklim. Kedua perpres ini dinyatakan tidak berlaku lagi.

⁴³ Lihat Kompas Rabu, 28 Januari 2015 dapat diakses pada <http://sains.kompas.com/read/2015/01/28/18352191/Presiden.Jokowi.Bubarkan.BP-REDD.dan.DNPI>. (30 Januari 2015).

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan kini merupakan pemegang otoritas atas persoalan urusan perubahan iklim. Hal ini juga menimbulkan pertanyaan tentang kesungguhan komitmen Indonesia mengingat Indonesia telah mencatatkan komitmen pada instrumen internasional tentang perubahan iklim.

3. PENUTUP

Hukum lingkungan membutuhkan pemahaman filosofis yang lebih luas, baik yang melibatkan kebutuhan dan kepentingan manusia serta nilai-nilai transenden yang didasarkan pada ketuhanan yang metafisik karena menyangkut moralitas, dan moralitas dipahami berkaitan dengan sifat manusia.

Fiksasi publik dengan perubahan iklim telah dijadikan sebagai katalis untuk ekspansi sangat cepat terkait dengan hukum lingkungan internasional, dimana isu perubahan iklim global merupakan “*common concern of humankind*” dan Perubahan iklim ini berkaitan dengan kepentingan utama ekonomi, sosial, lingkungan masing-masing Negara.

Semakin tingginya tingkat interdependensi atau ketergantungan baik antar negara, antar masyarakat maupun individu dalam lingkup transnasional, menjadikan Negara-negara di dunia semakin menyadari bahwa terdapat hubungan saling membutuhkan dan saling ketergantungan satu sama lain. Oleh karenanya Bangsa Indonesia menjadi penting dalam hubungan internasional guna kepentingan nasional dan kepentingan masyarakat global.

Dalam konteks hukum internasional khususnya perjanjian internasional tentang perubahan iklim yang bersifat protocol di Indonesia bentuk pengesahannya memerlukan proses legislasi dan teragendakan dalam prolegnas sebagai masalah yang memerlukan prioritas untuk disahkan. Hal ini tentu menjadi hambatan karena membutuhkan proses yang panjang. Oleh karena itu, mengingat perkembangan hukum internasional terkait perubahan iklim yang sangat cepat, dinamis serta dampaknya yang harus ditanggulangi dengan segera, maka sebaiknya perjanjian internasional tersebut diadopsi oleh Pemerintah Indonesia melalui instrumen hukum yang kedudukannya dibawah undang-undang sehingga lebih cepat dan sederhana.

Selain itu, dalam upaya penerapan hukum lingkungan terkait perubahan iklim, pola pendekatan sektoral seyogyanya diubah menjadi pendekatan lingkungan sebagai bentuk tanggungjawab negara dalam melindungi kepentingan generasi sekarang dan yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexis Manning. *An Economic Analysis of the Kyoto Protocol*, 2002. <<http://titan.iwu.edu/~econ/ppe/2002/alexis.pdf>>
- Alexandre C. Kiss and Dinah Shelton, *Guide to International Environmental Law*, Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- Charles Sampford, “Fractured International Environmental Governance and the Potential Role of the Commonwealth in Biodiversity and Climate Change”, *The Round Table*, Vol. 101, No. 02, April 2012.
- Center for International Environmental Law. *Climate Change Program*, (tanpa tahun), <<http://www.ciel.org/Climate/programclimate.html>>

- Daniel Bodansky, *The History and Legal Structure of the Global Climate Change Regime*, PIK Report 29 May 1997, dapat diakses pada http://www.pik-potsdam.de/pik_web/publications/pik_reports/reports/reports/pr.21/pr21_7.htm.
- Donald Goldberg and Stephen Porter. "Global Climate Change", *Infocus* May, Vol. 3 No. 12, 1997. Environmental Issue. "Should the US Ratify the Kyoto Protocol", 2005 dapat diakses pada <http://environment.about.com/od/kyotoprotocol/i/kyotoprotocol.htm>. (8/4/2015).
- Intergovernmental Panel on Climate Change, "Climate Change 2007: The Scientific Basis", *Summary for Policymakers*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.
- IPCC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, Cambridge University Press, 2014.
- John O'Brien, *International Law*, Cavendish Publishing Ltd, 2002.
- Kenneth W. Abbot dan Duncan Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance" *International Organization Journal*. Number 54. 2000.
- Kompas Rabu
- Larry West. NDP. "What Is Greenhouse Effect", *Environmental Issue* dapat diakses pada <http://environment.about.com/od/globalwarming/a/greenhouse.htm>.
- Marco Grasso, *Climate Change: The Global Public Good*, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale – Università degli Studi di Milano Bicocca 1 (2004).
- Munadjat Danusaputro. 1981. *Hukum Lingkungan*, Buku I Umum, Binacipta. Bandung.
- Pratiwi Manik. 2007. *Bencana Alam 2007*.
- Patricia Birnie dan Alan Boyle. *International Law and The Environment* (2nd ed) London. Oxford Press. 2002.
- Robert N. Stavins. "Can an effective global climate treaty be based on sound science, rational economics, and pragmatic politics?", *Resources for the Future*. May. Discussion paper 28 April 2004.
- Rand Organization. *Finding Global Environmental Solutions*, 2003. dapat diakses pada <http://www.rand.org/scitech/stpi/ourfuture/Newworld/section7.html>.
- United Nations Environment Programme. *Combating Global Warming*. The Climate Change Convention, Earth Summit+5 1997.
- United Nations Environmental Programme, *Climate Change*, dapat diakses pada <http://climatechange.unep.net/jcm/doc/emit/kyoto.html>.
- UNFCCC, http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php
- UNFCCC pada http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php.
- World Bank. *International Environmental Law; Concepts and Issues*, World Bank Group 2002, dapat diakses pada http://www4.worldbank.org/legal/legen/legen_iel.html.