
Manifestasi Partisipasi Publik dalam Doktrin Kepercayaan Publik bagi Pemenuhan Komitmen Perubahan Iklim Indonesia

Alif Duta Hardenta¹ dan Ardianto Budi Rahmawan²

Abstrak

Sebagai negara peratifikasi Persetujuan Paris, Indonesia wajib menyampaikan komitmen perubahan iklim berupa *Nationally Determined Contributions* (NDC). Lebih dari itu, sebenarnya Indonesia juga memiliki kewajiban untuk memenuhi komitmen yang telah dibuatnya dengan memmanifestasikan partisipasi publik yang ada dalam doktrin kepercayaan publik (DKP). Artikel ini berusaha menjawab pertanyaan sejauh mana peran partisipasi publik menerapkan DKP dalam pemenuhan NDC Indonesia. Walaupun partisipasi publik memiliki peran yang signifikan dalam pemenuhan NDC, tampak praktiknya masih jauh dari ideal.

Kata Kunci: doktrin kepercayaan publik; *nationally determined contributions*; partisipasi publik.

Abstract

As a state parties to the Paris Agreement, Indonesia shall convey a commitment to respond climate change, namely Nationally Determined Contributions (NDC). More than that, Indonesia has the obligation to achieve the commitment by manifesting public participation within public trust doctrine. This article aims to observe to what extent public participation role in applying public trust doctrine to achieve Indonesia's NDC. Although public participation has a significant role in achieving NDC, the exercise seems farway from ideal.

Keywords: *public trust doctrine; nationally determined contributions; public participation.*

¹ Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Korespondensi: alifduta01@mail.ugm.ac.id

² Departemen Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Korespondensi: ardianto.budi@mail.ugm.ac.id

I. Pendahuluan

Indonesia merupakan salah satu negara anggota dari Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Perubahan Iklim (*United Nations Framework Convention on Climate Change/UNFCCC*) dan merupakan salah satu negara peratifikasi Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Perubahan Iklim (selanjutnya disebut sebagai Persetujuan Paris).³ Persetujuan Paris membawa kewajiban bagi negara-negara peratifikasi untuk melakukan dan mengomunikasikan upaya-upaya ambisius untuk merespons permasalahan perubahan iklim.⁴ Salah satu bentuk kewajiban yang diamanatkan oleh Persetujuan Paris bagi negara peratifikasi adalah menyampaikan *Nationally Determined Contribution* (NDC) beserta pembaharuan strategi dalam NDC yang disampaikan setiap lima tahun sekali.⁵ Sebagai langkah yang berkesinambungan dengan implementasi dari NDC, Persetujuan Paris membuka adanya bentuk-bentuk mekanisme yang dapat dilaksanakan oleh negara-negara peratifikasi untuk menanggapi dampak perubahan iklim.⁶

Dengan adanya mekanisme mitigasi terhadap emisi gas rumah kaca⁷ tersebut, Indonesia memiliki rencana ambisius untuk mengurangi emisi gas rumah kaca. Rencana ambisius tersebut tentunya menasar target Persetujuan Paris, yaitu-mencegah kenaikan temperatur global sebesar 2°C dan mengejar upaya pembatasan kenaikan temperatur global sebesar 1,5°C dibandingkan masa pra-industri.⁸ Dengan adanya tujuan global tersebut, maka emisi gas rumah kaca yang dihasilkan Indonesia diharapkan dapat

³ Indonesia telah menandatangani Persetujuan Paris pada tanggal 22 April 2016 dan telah meratifikasi Persetujuan Paris pada 31 Oktober 2016 sebagaimana tertuang dalam Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan Paris Agreement to The United Nations Framework Convention on Climate Change*, UU Nomor 16 Tahun 2016, L.N. No. 204 Tahun 2016, TLN No. 5939.

⁴ United Nation, *Paris Agreement to The United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCC, Article 3.

⁵ *Ibid.*, Article 4.

⁶ *Ibid.*, Article 6. Par. 1.

⁷ M. Brander, G. Davis, "Greenhouse Gases CO₂, CO₂e, and Carbon: What Do All These Terms Mean?", *Ecometrica Report* (Agustus 2012), hlm. 2.

⁸ Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim, *Buku Strategi Implementasi NDC (Nationally Determined Contribution)*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, 2017), hlm. 2.

menurun dari angka 1.24 GtCO₂-eq menjadi 0.54 GtCO₂-eq.⁹ Lebih lanjut, harapannya di sekitar tahun 2060 Indonesia telah mencapai *net zero emission* (nol emisi karbon).¹⁰ Kebijakan Nol Emisi Karbon adalah kebijakan dengan tujuan capaian kondisi ketika jumlah emisi karbon yang dilepaskan ke atmosfer tidak melebihi jumlah emisi yang mampu diserap oleh bumi.¹¹ Terdapat lima sektor yang menjadi sasaran dari rencana kebijakan pengurangan emisi karbon, yaitu kehutanan, energi, limbah, pertanian dan proses industri dan penggunaan produk.¹² Strategi mitigasi yang ditetapkan pemerintah dalam NDC, dilakukan dengan menetapkan lima sektor beserta proporsi kontribusi dalam mengurangi emisi gas karbon sebanyak 29% dari kondisi keadaan tanpa aksi (*business as usual*) pada tahun 2030, yaitu: kehutanan (17.4%), energi (12.5%), pertanian (0.3%), industri (0.2%), dan limbah (1.4%).¹³

Dokumen NDC tidak hanya berkaitan dengan aspek mitigasi terhadap perubahan iklim, tetapi juga memuat langkah adaptasi Indonesia terhadap perubahan iklim.¹⁴ Langkah adaptasi terhadap perubahan iklim yang tertuang dalam dokumen NDC dilakukan dengan konsep terintegrasi untuk membangun ketahanan sumber daya pangan, air, dan energi. Langkah-langkah adaptasi perubahan iklim disusun dalam Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim (RAN-API). RAN-API setidaknya-tidaknya memuat kebijakan adaptasi yang dilakukan secara institusional maupun teknis untuk diterapkan dalam sejumlah sektor pembangunan, mulai dari pertanian, pelayanan publik,

⁹ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, *Enhanced Nationally Determined Contribution*, (Jakarta, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, 2022), hlm. 4.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Pusat Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Kementerian ESDM RI, "Berkenalan dengan Net Zero Emission," <https://ppsdmaparatur.esdm.go.id/berita/berkenalan-dengan-net-zero-emission>, diakses tanggal 10 Juni 2022.

¹² Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, *Enhanced Nationally Determined Contribution*, hlm. 14.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ United Nations, *Paris Agreement to The United Nations Framework Convention on Climate Change*, Article 7 Par. 1.

hingga sistem perkotaan.¹⁵ Sebagai upaya untuk melaksanakan RAN-API, setiap program pembangunan dalam perencanaan pembangunan nasional harus mengadopsi konsep-konsep adaptasi yang ada dalam RAN-API.¹⁶

Meskipun telah terdapat bentuk-bentuk kebijakan dalam mengurangi emisi karbon, penyusunan kebijakan baik mitigasi terhadap gas rumah kaca maupun pencapaian kondisi nol emisi karbon harus melibatkan masyarakat sebagai pihak terdampak. Masyarakat khususnya kelas menengah ke bawah dan golongan rentan sangat mudah terpengaruh dari dampak negatif perubahan iklim dalam aspek kehidupan mereka, mulai dari di aspek kesehatan, ekonomi, penghidupan, hingga masa depan bagi anak-anak.¹⁷ Permasalahan tersebut diakibatkan oleh faktor dinamika yang kompleks dari masyarakat, mulai dari faktor geografis, sosio-ekonomi, budaya, gender, pendidikan, hingga keadilan.¹⁸ Permasalahan tersebut menyadarkan bahwasanya problematika yang ditimbulkan dari perubahan iklim tidak hanya berdampak pada kelestarian ekosistem dan lingkungan hidup semata, tetapi juga ada aspek sosial-ekonomi.¹⁹

Permasalahan aspek sosial-ekonomi seharusnya menjadi perhatian bagi pembentuk kebijakan untuk tetap memperhatikan unsur manusia atau kepentingan masyarakat dalam kebijakan-kebijakan pencegahan perubahan iklim. Upaya untuk memperhatikan kepentingan masyarakat dalam kebijakan pencegahan perubahan iklim perlu dilakukan dengan mendengarkan atau mengumpulkan masukan (*feedback*) dari masyarakat, khususnya dalam mempertimbangkan dan membentuk langkah-langkah strategis dalam

¹⁵ Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim, *Nationally Determined Contributions Pertama Indonesia*, (Jakarta, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, 2015), hlm. 4.

¹⁶ Kementerian PPN/Bappenas RI, *Perkembangan Penanganan Perubahan Iklim di Indonesia 2010-2014*, (Jakarta, Kementerian PPN/Bappenas, 2014), hlm. 9.

¹⁷ The World Bank, "Social Dimensions of Climate Change," <https://www.worldbank.org/en/topic/social-dimensions-of-climate-change>, diakses tanggal 26 Desember 2022.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

kebijakan terkait lingkungan hidup.²⁰ Hal ini nantinya bertujuan untuk menyelaraskan dan memaksimalkan penerapannya oleh pemerintah maupun masyarakat.²¹

Akomodasi partisipasi publik dalam perubahan iklim juga sejalan dengan amanat Pasal 12 Persetujuan Paris yang mewajibkan setiap negara peratifikasi untuk meningkatkan pendidikan atas perubahan iklim, pelatihan, peningkatan kesadaran publik, peningkatan partisipasi publik, membuka akses publik ke informasi, serta mengakui pentingnya langkah-langkah tersebut dalam upaya merespons perubahan iklim.²² Partisipasi publik dapat berperan untuk mengawal kepentingan publik, dalam hal ini aspek lingkungan hidup dan sosial, dalam pembentukan kebijakan perubahan iklim yang dibentuk oleh pemerintah, khususnya dalam kebijakan yang berkaitan dengan pemenuhan komitmen dalam Persetujuan Paris.

Konsep mengenai peran partisipasi publik dalam mengawal lingkungan hidup menjadi dasar dari *Public Trust Doctrine* atau Doktrin Kepercayaan Publik (selanjutnya disebut sebagai DKP).²³ DKP merupakan dasar dari hukum lingkungan dan manajemen sumber daya alam melalui kewajiban pemerintah untuk menjaga dan melindungi kepentingan publik atas pengelolaan sumber daya alam.²⁴ Kewajiban pemerintah untuk

²⁰ Malcolm Tait, "Planning and the public interest: Still a relevant concept for planners?", *Planning Theory* 15 (2016), hlm. 340.

²¹ United Nations, Public Participation under Action for Climate Empowerment, UNFCCC, <https://unfccc.int/topics/education-and-outreach/workstreams/public-participation>, diakses 31 Desember 2022.

²² United Nation, *Paris Agreement to The United Nations Framework Convention on Climate Change*, Article 12.

²³ J.P. Bryne, "The Public Trust Doctrine, Legislation, and Green Property: A Future Convergence?", *UCDavis Law Review* 45 (2012), hlm. 915.

²⁴ Ardianto Budi Rahmawan, Keny Cetera, "Kajian Teori Public Trust Doctrine Dalam Kasus Lingkungan: Studi Kasus UU Minerba Baru", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 7 (2020), hlm. 2.

Awal pemahaman terkait DKP dapat ditemukan dalam *Institutiones* yaitu komponen dari perangkat hukum keperdataan yang tertuang dalam *Corpus Juris Civilis* (Body of Civil Law) di Romawi Kuno pada kekuasaan Kaisar Justinian. Dalam aturan yang tertuang dalam *Institutiones*, seluruh benda yang sifatnya alamiah (*naturalia*) seperti udara, sungai, dan akses terhadap perairan termasuk dalam benda milik bersama berdasarkan prinsip *res communes omnium*. Pembatasan akses komersial sebagaimana dilaksanakan oleh pemerintah Romawi Kuno dilakukan untuk memastikan bahwasanya seluruh warga Romawi memiliki jaminan atas akses terhadap air yang merupakan kebutuhan primer warga Romawi di jaman tersebut. Oleh

menjaga dan melindungi kepentingan publik atas lingkungan hidup pengelolaan sumber daya alam dilatarbelakangi oleh beberapa alasan. Pertama, pengelolaan sumber daya alam dan perlindungan terhadap lingkungan hidup merupakan bentuk dari pemenuhan hak asasi manusia berupa hak untuk hidup yang layak.²⁵ Kedua, terdapat semacam kontrak sosial antara pemerintah dengan masyarakat untuk menjaga lingkungan hidup sebagai tempat tinggal yang layak dan penunjang kesejahteraan hidup masyarakat.²⁶ Ketiga, kelangsungan atau eksistensi dari lingkungan hidup dan sumber daya untuk dapat berkelanjutan dimanfaatkan oleh generasi masyarakat selanjutnya di masa depan perlu dijaga.²⁷

Eksistensi DKP di Indonesia dapat ditemukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).²⁸ Pasal *a quo* dinilai merupakan perwujudan DKP di Indonesia atas dasar penguasaan sumber daya alam oleh negara dengan tujuan pengelolaan barang publik untuk sebesar-besarnya memakmurkan rakyat.²⁹ peraturan tersebut berimplikasi pada terbukanya ruang untuk memperkuat peran partisipasi publik dalam perlindungan lingkungan hidup di Indonesia. Hal tersebut dilandasi oleh pemahaman bahwa peran publik dalam pembentukan kebijakan lingkungan hidup dengan paradigma DKP memiliki sejumlah tujuan. Pertama, DKP bertujuan mengimbangi pengaruh kepentingan pribadi atau korporasi terhadap pembentuk kebijakan. Kedua, DKP menjadi sarana untuk mengadvokasikan kepentingan masyarakat dari seluruh golongan dalam isu lingkungan hidup. Ketiga, DKP memperkuat

karena itu, tindakan pemerintah untuk menjadikan akses terhadap perairan sebagai kepemilikan bersama atau dikenal dengan prinsip *res communes* adalah agar tidak dieksploitasi oleh orang atau pihak tertentu yang bermaksud mengambil keuntungan dari air di jaman tersebut. Lebih lanjut lihat J.B. Ruhl, Thomas A.J. McGinn, "The Roman Public Trust Doctrine: What Was It, and Does It Support an Atmospheric Trust?", *Ecology Law Quarterly*, Vol. 47, No. 117 (2020), hlm. 127-128, dan B.W. Frier, "The Roman Origins Of The Public Trust Doctrine", *Journal of Roman Archaeology*, Vol. 32 (2019), hlm. 628.

²⁵ Douglas Quirke, *The Public Trust Doctrine: a Primer*, (Eugene: University of Oregon, 2016), hlm. 8.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 10.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 13.

²⁸ Daud Silalahi, *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2002), hlm. 9.

²⁹ *Ibid.*

lobi politik yang berfokus pada partisipasi masyarakat dan penghormatan terhadap rakyat dalam memanfaatkan atau menjaga sumber daya alam.³⁰ Oleh karena itu, partisipasi publik berperan sangat besar untuk mengawal implementasi DKP.

Walaupun begitu, baik pemenuhan komitmen perubahan iklim (NDC) maupun penerapan partisipasi publik Indonesia tampaknya masih “jauh panggang daripada api.” Keduanya dapat dilihat dari pengundangan perubahan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batu Bara dengan Undang-Undang No. 3 tahun 2020 (Revisi UU Minerba) dan Undang-Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja).

Kedua Undang-Undang tersebut memperlihatkan inkonsistensi dalam pemenuhan NDC karena masih sarat bergantung pada energi fosil. Revisi UU Minerba memiliki muatan yang memihak pada kepentingan pengusaha tambang dan menjauhkan Indonesia dari tujuan pengurangan emisi karbon yang ada dalam NDC.³¹ Sejumlah muatan kontroversial dari Revisi UU Minerba dinilai dapat menguntungkan industri batu bara yang merupakan salah satu penyumbang emisi karbon terbesar.³² Keistimewaan bagi pengusaha selanjutnya diberikan dalam UU Cipta Kerja yang mengabaikan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dan mengubah paradigma perlindungan lingkungan hidup melalui perubahan Izin Lingkungan menjadi Persetujuan Lingkungan.³³ Sementara itu, proses legislasi Rancangan Undang-Undang Energi Baru dan Terbarukan

³⁰ Diolah dari W.D. Araiza, “Democracy, Distrust and the Public Trust: Process-Based Constitutional Theory, the Public Trust Doctrine and the Search for a Substantive Environmental Value”, *UCLA Law Review* 385 (1997), hlm. 398-401.

³¹ Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, “Lima Tahun Perjanjian Paris: Kebijakan Iklim Indonesia Tidak Serius dan Ambisius,” <https://www.walhi.or.id/lima-tahun-perjanjian-paris-kebijakan-iklim-indonesia-tidak-serius-dan-ambisius>, diakses tanggal 10 Juni 2022.

³² Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, UU No. 3 Tahun 2020, LN No. 147 Tahun 2020, TLN No. 6525, PI 169 dan Ps. 169A.

³³ Tim Publikasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, “Catatan Kritis Terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, *Kertas Kebijakan Fakultas Hukum UGM 2* (November 2020), hlm. 5.

(RUU EBT) yang sebenarnya diperlukan untuk memenuhi komitmen perubahan iklim tak kunjung disahkan.³⁴

Lebih lanjut, pengundangan kedua undang-undang tersebut menunjukkan bahwasanya partisipasi publik yang mengedepankan kepentingan publik belum dipraktikkan secara sungguh-sungguh. Hal ini terbukti dengan adanya permohonan uji formil terhadap kedua undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK). MK pun pada akhirnya mengakui bahwa partisipasi bermakna diperlukan dalam proses legislasi.³⁵

Oleh karena itu, penelitian ini berfokus untuk menjawab pertanyaan sejauh mana peran partisipasi publik menerapkan DKP dalam pemenuhan NDC Indonesia. Penelitian dalam artikel ini merupakan penelitian yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)³⁶ dan konseptual (*conceptual approach*).³⁷ Analisis dalam tulisan ini akan mengedepankan konsep DKP yang menekankan kepentingan publik dalam pengelolaan sumber daya alam. DKP menjadi landasan analisis secara materil maupun formil terhadap legislasi Undang-Undang tentang lingkungan hidup yang berkaitan dengan komitmen Indonesia dalam NDC.

Tulisan ini terbagi dalam empat bagian. Bagian pertama merupakan latar belakang. Bagian kedua akan menjelaskan peran DKP dalam perlindungan iklim. Bagian ketiga akan mengkaji partisipasi publik dalam upaya mengawal DKP pada proses legislasi. Kemudian, bagian keempat akan menganalisis capaian pemenuhan NDC Indonesia. Artikel ini akan diakhiri dengan bagian penutup.

³⁴ Mochamad Januar Rizky dalam HukumOnline, “Evaluasi Regulasi 2022: Lambatnya Pembahasan RUU EBT Jadi Perhatian Serius”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/evaluasi-regulasi-2022--lambatnya-pembahasan-ruu-ebt-jadi-perhatian-serius-lt63ac483633282?page=2>, diakses 1 Januari 2023.

³⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Surabaya, Penerbit Prenada Media, 2011), hlm 133.

³⁷ *Ibid.*

II. Peran DKP dalam Menjaga Iklim

DKP merupakan doktrin yang dapat mengimbangi konsep kepemilikan atas sumber daya alam, perlindungan lingkungan, dan keterbukaan terhadap penggunaan oleh masyarakat.³⁸ Paradigma yang dimiliki oleh DKP menjelaskan bahwa suatu sumber daya alam memiliki karakteristik pemanfaatan yang digunakan oleh hajat hidup orang banyak dan diamanatkan oleh masyarakat tersebut kepada pemerintah selaku “wali amanat.” Sehingga, sumber daya alam tidak hanya dipegang secara pribadi oleh orang maupun badan hukum tertentu.³⁹ Aturan pemberian hak yang dilandasi oleh DKP harus tetap memperhatikan sifat atau karakteristik dari suatu sumber daya alam yang dapat dikategorikan sebagai *common property* (benda milik bersama).⁴⁰ DKP dan prinsip benda milik bersama berkembang seiring dengan perkembangan nilai dan pola penggunaannya oleh masyarakat.⁴¹ Perkembangan tersebut misalnya memperluas pertanggungjawaban pemerintah dalam mengatur benda milik bersama. Pada awalnya, benda milik bersama hanya berfokus pada benda yang sifatnya fisik (seperti sumber daya alam), kemudian diperluas menjadi benda yang bersifat non fisik, misalnya adalah gejala lingkungan hidup, seperti iklim.⁴²

Perkembangan ini tidak terlepas dari kesadaran akan nilai-nilai saintifik yang dipegang oleh masyarakat.⁴³ Kesadaran tersebut berawal pada tahun 1890, dimana sumber daya alam disebut sebagai aspek dari lingkungan hidup yang sangat rentan karena terekspos dengan kegiatan yang mengancam lingkungan hidup.⁴⁴ Penegasan DKP tersebut

³⁸ Patricia Kameri-Mbote, “The Use of Public Trust Doctrine in Environmental Law”, *Law, Environment and Development Journal* 3 (2007), hlm. 197.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Robert Adler, “Natural Resources and Natural Law Part II: Public Trust Doctrine”, *Michigan Journal of Administrative and Environmental Law* 364 (Februari 2020), hlm. 44-45.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 47.

⁴² Erin Ryan, “The Public Trust Doctrine, Property, and Society” dalam Graham, Davis, *et. al.*, *Handbook of Property, Law, and Society*, (Miami: FSU College of Law, 2022), hlm. 4-5.

⁴³ Patrick McGinley. “Climate Change and the Public Trust Doctrine”, *Planning and Environmental Law* 68 (2013), hlm. 7.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 8.

kemudian menimbulkan sejumlah putusan penting, salah satunya *Juliana v. United States*. Dalam putusan tersebut, pengadilan Amerika Serikat menyatakan bahwa DKP dapat digunakan untuk mencegah perubahan iklim, mengingat terdapat ancaman terhadap benda milik bersama yang diakibatkan oleh kenaikan permukaan air laut.⁴⁵ Berdasarkan putusan tersebut, pengadilan menjustifikasi bahwasanya perubahan iklim menjadi salah satu ranah dari DKP yang diakibatkan oleh adanya ancaman terhadap beberapa sumber daya yang berkaitan dengan hajat hidup dan kelangsungan masyarakat.

Penerapan DKP sebenarnya juga telah melingkupi perubahan iklim yang berlandaskan ancaman terhadap keutuhan dan keberadaan atmosfer.⁴⁶ Sejumlah akademisi dan aktivis lingkungan di Amerika Serikat mendorong perlindungan terhadap atmosfer sebagai salah satu bentuk DKP dikarenakan keberlangsungan dan kedudukan atmosfer yang sehat merupakan salah satu kunci dari hajat hidup manusia.⁴⁷ Dorongan tersebut muncul melalui jalur litigasi dengan sejumlah putusan pengadilan yang mendorong kedudukan perlindungan terhadap eksistensi atmosfer sebagai bentuk DKP seperti: *Sanders-Reed et. al., v. Martinez & State of New Mexico* dan *Bonser-Lain v. Texas Commissions on Environmental Quality*.⁴⁸ Hal ini berimplikasi pada kewajiban pemerintah baik di tingkat federal maupun negara bagian untuk mengatur mengenai emisi gas rumah kaca, dengan fokus dan patokan terhadap sejumlah konvensi internasional, seperti Persetujuan Paris.⁴⁹ Berdasarkan putusan pengadilan di Amerika Serikat, *Sanders-Reed et. al., v. Martinez & State of New Mexico* dan *Bonser-Lain v. Texas Commissions on Environmental Quality*, pemerintah Amerika Serikat menjadikan

⁴⁵ *United States Court of Appeals for the Ninth Circuit* diputuskan di Pengadilan Tingkat Federal Amerika Serikat di San Francisco, California, *Juliana, et. al. v. United States of America, et al.*, 947 F.3d 1159 (2020).

⁴⁶ Joseph Regalia, "The Public Trust Doctrine and the Climate Crisis: Panacea or Platitude?", *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law* 11 (2021), hlm. 5.

⁴⁷ Kassandra Castillo, "Climate Change & The Public Trust Doctrine: An Analysis of Atmospheric Trust Litigation", *San Diego Journal of Climate and Energy Law* 6 (2015), hlm. 230.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 244.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 245.

penerapan DKP dalam pencegahan perubahan iklim sebagai salah satu instrumen kegiatan lembaga pemerintah baik di tingkat federal maupun negara bagian.⁵⁰

Implementasi DKP dengan paradigma tanggung jawab pemerintah untuk menjamin hak-hak warga negara di Indonesia dapat ditemukan pada sejumlah putusan. Salah satu putusan yang secara implisit memiliki paradigma DKP adalah Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 374/PDT.G/LH/2019/PN.JKT.PST. Putusan ini menunjukkan adanya penyerahan amanah kepada pemerintah untuk menjamin hak-hak warga negara terkait dengan lingkungan hidup. Putusan tersebut bermula dari gugatan 32 warga negara yang merasa hak fundamental akan udara yang bersih tidak terpenuhi oleh pemerintah.⁵¹ Putusan pengadilan *a quo* tidak hanya menegaskan bahwa udara di wilayah Jakarta dan sekitarnya telah tercemar, tetapi juga menyatakan pemerintah melakukan perbuatan melawan hukum dan gagal untuk mengambil langkah yang diperlukan untuk melindungi hak mendapatkan lingkungan hidup yang bersih dan sehat.⁵² Hakim juga menilai terdapat pelanggaran hak-hak asasi manusia yang berkaitan dengan hak fundamental untuk hidup dengan sehat, akan tetapi hakim menilai untuk memutuskan hal tersebut diperlukan bukti lebih lanjut.⁵³ Kedudukan hakim dalam putusan tersebut dinilai menegaskan tugas dan tanggung jawab negara yang berkaitan dengan DKP.⁵⁴

Analisis penerapan DKP di Indonesia dalam konteks perubahan iklim perlu melihat pandangan konstitusi sebagaimana tertuang dalam UUD NRI 1945 yang dalam amandemennya mendudukan aspek perubahan iklim sebagai bentuk tanggung jawab

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 250.

⁵¹ Lihat pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan Nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN Jkt.Pst..

⁵² Netty SR Naiborhu, Josua Hari M., "Government's Role After the 374/PDT.G/LH/2019/PN.JKT.PST Decision concerning Jakarta's Air Pollution in the Context of Environmental Recovery", *Jurnal Jurisprudence*, 12 (2022) hlm. 7-8.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 9.

pemerintah. Kedudukan mengenai norma lingkungan hidup terdapat dalam muatan Pasal 28H ayat (1)⁵⁵ dan Pasal 33 ayat (4)⁵⁶ UUD NRI 1945.

Kedua pasal tersebut memiliki amanat bahwasanya terdapat perlindungan dari konstitusi bagi hak warga negara untuk memperoleh lingkungan hidup yang memadai sebagaimana tercermin dari terpenuhinya hak-hak dasar manusia seperti hak untuk hidup, hak untuk mendapatkan lingkungan yang sehat, dan pemenuhan standar hidup yang layak untuk penduduk di suatu daerah, beserta jaminan terjaganya tatanan lingkungan hidup yang lestari atas dampak negatif dari aktivitas perekonomian nasional.⁵⁷ Unsur “hak hidup sejahtera lahir dan batin” dan “mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat” yang termaktub dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi poin untuk menarik kaitan antara perubahan iklim yang mengancam keberadaan lingkungan hidup dan warga negara untuk hidup dalam suatu wilayah.⁵⁸ Dengan demikian, terdapat unsur kepentingan publik yang perlu dijaga sesuai dengan DKP yang menempatkan pemerintah sebagai wali amanat untuk mencegah efek perubahan iklim atau emisi gas rumah kaca yang berlebihan. Hal tersebut dapat dinilai sebagai bentuk akomodasi dari konstitusi untuk tetap memperhatikan aspek kepentingan publik, sehingga tidak menimbulkan ancaman serius bagi kesehatan warga negara yang diakibatkan oleh perubahan iklim.⁵⁹ Unsur kepentingan umum yang ada dalam DKP juga berperan untuk menjaga hak-hak dasar warga negara Indonesia yang telah dilindungi oleh konstitusi. Hal

⁵⁵ Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

⁵⁶ Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

⁵⁷ “The Right to an Adequate/Healthy Environment”, lihat dalam Article 11, Perserikatan Bangsa-Bangsa, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1966. Lihat juga: Pan Mohamad Faiz, “Perubahan Iklim dan Perlindungan Terhadap Lingkungan: Suatu Kajian Berperspektif Hukum Konstitusi”, *paper position*, pada Forum Diskusi Kelompok Kerja Pakar Hukum Mengenai Perubahan Iklim yang diselenggarakan oleh Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) di Jakarta, 27 April 2009, hlm. 8.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 9.

tersebut berkaitan dengan hak hidup dan hak akan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi setiap warga negara Indonesia sebagaimana telah tertuang dalam Pasal 28H dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945.

Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah untuk melakukan pencegahan perubahan iklim yang menghambat kepentingan masyarakat yang ada dalam lingkungan hidup juga ditegaskan oleh MK. MK sebagai penafsir resmi dan terakhir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*) seharusnya dapat menjadi landasan penguat bagi perlindungan lingkungan dari perspektif konstitusi.⁶⁰ Salah satu putusan MK yang menempatkan penguatan atas eksistensi dan kedudukan norma lingkungan hidup sebagaimana Pasal 28H UUD NRI 1945 adalah Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap UUD NRI 1945. Putusan *a quo* menegaskan bahwa terdapat kewajiban aktif dari negara melalui pemerintah untuk melindungi sumber daya alam dan lingkungan hidup dari Pasal 33 ayat (3) dan 33 ayat (4) UUD NRI 1945.⁶¹ Kewajiban tersebut dilakukan oleh pemerintah yang harus mengatur memanfaatkan sumber-sumber daya alam yang merupakan kekayaan negara dengan tetap memelihara sebagaimana mestinya.⁶² Pemanfaatan yang diamanatkan oleh Putusan MK *a quo* dilakukan dengan cara pengaturan (*regelendaad*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichtoudensdaad*) terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶³

Dengan berpatokan pada penegakan DKP di Amerika Serikat terhadap perubahan iklim, maka pemerintah sudah seharusnya menempatkan iklim atau atmosfer yang ada di

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 15.

⁶¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, diputus tanggal 15 Desember 2004.

⁶² Pan Mohamad Faiz, "Perubahan Iklim dan Perlindungan Terhadap Lingkungan: Suatu Kajian Berperspektif Hukum Konstitusi," hlm. 16.

⁶³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, diputus tanggal 15 Desember 2004.

angkasa sebagai suatu bentuk sumber daya alam yang penting bagi negara dan/atau kepentingan hajat hidup orang banyak. Hal tersebut akan meningkatkan tanggung jawab negara untuk melindungi kepentingan publik akan eksistensi dari iklim atau atmosfer yang dalam jangka pendek dapat mempengaruhi lingkungan hidup maupun masyarakat Indonesia. Dengan demikian, kedudukan iklim wajib dilindungi oleh negara melalui pemerintah karena memiliki karakteristik sumber daya alam yang unik, sekaligus terancam eksistensinya.⁶⁴ Dampak perubahan iklim tentunya mempengaruhi kehidupan, penghidupan, dan kepentingan masyarakat secara universal.

III. Partisipasi Publik dalam Upaya Mengawal DKP pada Proses Legislasi

Pembentukan hukum terkait sumber daya alam maupun lingkungan hidup idealnya mengarusutamakan kepentingan publik, demi keberlangsungan hidup masyarakat di masa depan.⁶⁵ Aspek sumber daya alam dan lingkungan hidup harus sudah tidak lagi dipandang sebagai kepemilikan yang diatur oleh pemerintah, tetapi sebagai amanat untuk menciptakan kesejahteraan dan keberlangsungan hidup masyarakat.⁶⁶ Partisipasi publik merupakan salah satu langkah untuk menjamin implementasi DKP dalam proses legislasi.⁶⁷ Aspek partisipasi publik tentunya tidak dapat dipisahkan dari aspek penyelenggaraan pemerintahan seperti prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan aspek penyelenggaraan demokrasi melalui model demokrasi partisipatif.⁶⁸

⁶⁴ H. Landsberg, "Climate as Natural Resource", *The Scientific Monthly* 63 (1946) hlm.293-294.

⁶⁵ Charles Wilkinson, "The Public Trust Doctrine in Public Land Law", *University of California Davis Law Review* 14 (1980), hlm. 302.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 304.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Rahendro Jati, "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif", *Jurnal Rechtsvinding* 1 (Desember 2012), hlm. 332. Demokrasi partisipatif (*participatory democracy*) adalah bentuk demokrasi yang menempatkan kedudukan dari warga negara baik individual maupun kelompok terlibat dalam pengambilan keputusan secara politis terhadap keputusan atau kebijakan yang dapat mempengaruhi hidup masyarakat pada suatu negara, lihat dalam B.S Santos sebagaimana dikutip dalam Carole Pateman, "Participatory Democracy Revisited," *Perspectives on Politics* 10 (2012), hlm. 10.

Demokrasi partisipatif memberikan ruang bagi masyarakat untuk berperan serta dalam pembuatan keputusan yang dapat mempengaruhi hajat hidup masyarakat tersebut. Sehingga, masyarakat dan pemerintahan yang demokratis akan tercipta.⁶⁹ Penyelenggaraan partisipasi masyarakat diawali dari aspek keterbukaan dalam penyelenggaraan tata pemerintahan secara luas, pasalnya masyarakat tidak mungkin ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan tanpa mengetahui informasi-informasi terkait kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah.⁷⁰ Pembentukan peraturan perundang-undangan dengan partisipasi publik dilandasi oleh gagasan bahwa peraturan perundang-undangan ditujukan untuk diterapkan pada masyarakat.⁷¹ Amanat untuk melakukan partisipasi publik dalam proses legislasi diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU P3).⁷²

Meskipun partisipasi publik dalam proses legislasi telah diatur, praktiknya belum konsisten karena terdapat keinginan politik (*political will*) yang berbeda dari Dewan Perwakilan Rakyat RI (DPR RI).⁷³ Sejatinya, partisipasi masyarakat memiliki pengaruh yang cukup besar pada muatan Undang-Undang yang disusun berdasarkan intensitas penyerapan aspirasi dan lobi dari masyarakat untuk mendorong pemenuhan hak-haknya.⁷⁴ Dengan kata lain, secara *a contrario* jika masyarakat tidak memiliki kapasitas dan intensitas untuk melakukan lobi dan dorongan atas aspirasi mereka, maka Undang-Undang yang dihasilkan bukan merupakan Undang-Undang yang memperhatikan aspirasi masyarakat dan dapat dicap sebagai legislasi yang buruk. Pelabelan legislasi

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 334.

⁷⁰ Philipus M. Hadjon. "Keterbukaan Pemerintahan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis" (Disampaikan pada Lustrum III Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara), Surabaya, Indonesia: Universitas Bhayangkara, Januari 1997, hlm. 4-5.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 160.

⁷² Salahudin T. Seta, "Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang", *Jurnal Legislasi* 17 (Juni 2020), hlm. 158.

⁷³ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Jurnal Aspirasi* 6 (Desember 2015) hlm. 161.

⁷⁴ Saldi Isra, sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 162.

yang buruk oleh masyarakat tidak hanya berimplikasi pada diajukannya uji formal kepada MK, tetapi juga daya berlaku yang lemah di masyarakat.⁷⁵

Di Amerika Serikat, penerapan DKP melalui prinsip kepemilikan bersama (*common ownership*) terhadap barang milik publik (*public property*) telah dilakukan sejak 1950-an. Sehingga, kepentingan masyarakat harus didahulukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷⁶ Hal tersebut dijamin dalam *Manual on The Administrative Procedure Act*.⁷⁷ Berdasarkan aturan tersebut, Undang-Undang yang dibentuk oleh pemerintah di tingkat pusat maupun regional yang berkaitan dengan hal-hal yang diklasifikasikan sebagai barang milik publik, harus dibahas secara terbuka bersama publik. Sehingga, publik dapat menyampaikan aspirasi, melakukan lobi, dan menyampaikan masukan terkait dengan kepentingan mereka.⁷⁸ Pengejawantahan DKP dalam produk hukum lebih lanjut mengharuskan setiap pembentukan peraturan perundang-undangan terkait barang milik publik turut menyediakan langkah dan alas hak yang jelas bagi masyarakat untuk membela kepentingannya melalui pengadilan.⁷⁹

Implementasi aturan tersebut dapat terlihat misalnya dalam Undang-Undang ruang pesisir perairan di negara bagian Massachusetts (*The Massachusetts Public Waterfront Act*). *The Massachusetts Public Waterfront Act* mengatur mengenai hak masyarakat untuk menggunakan ruang perairan di sepanjang garis perairan yang dilindungi oleh pemerintah negara bagian. Dengan demikian, tidak setiap pihak baik perseorangan maupun badan hukum dapat memiliki akses terhadap ruang perairan.⁸⁰ Hal ini dikarenakan pemerintah negara bagian menyadari bahwasanya ruang perairan termasuk dalam kategori barang milik publik yang rawan dengan kepentingan tertentu, sehingga

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Charles Wilkinson, "The Public Trust Doctrine in Public Land Law," hlm. 303.

⁷⁷ Amerika Serikat. *United States Department of Justice's Attorney General's Manual on The Administrative Procedure Act*, Article 27.

⁷⁸ Arthur Bonfield, "Public Participation in Federal Rulemaking Relating to Public Property, Loans, Grants, Benefits, Or Contracts," *University of Pennsylvania Law Review* 118 (1970), hlm. 554.554.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 561.

⁸⁰ Amerika Serikat, *The Massachusetts Public Waterfront Act*. Chapter 176 Section 4.

dikategorikan sebagai objek DKP.⁸¹ Selain itu, aturan *a quo* mengatur bahwasanya bila terdapat masyarakat yang merasa haknya terdegradasi terhadap ruang perairan tersebut, maka ia memiliki hak untuk mengajukan gugatan melalui pengadilan untuk mendapatkan kompensasi yang adil.⁸² Sejumlah substansi undang-undang juga telah disosialisasikan kepada pemangku kepentingan terkait ruang publik, sehingga menciptakan kesadaran eksistensi dan keberlangsungan dari ruang perairan yang merupakan kepemilikan bersama.⁸³

Mekanisme partisipasi publik seharusnya diawali dengan keterbukaan informasi mengenai proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan peningkatan ruang interaksi antara masyarakat dengan pembentuk undang-undang.⁸⁴ Keterbukaan informasi perlu dilakukan mulai dari membuka informasi hasil kajian dan analisis pemerintah terhadap ruang permasalahan maupun praktik peraturan perundang-undangan; data dan statistik yang pemerintah; dan lini masa pembahasan antar pembentuk peraturan perundang-undangan seperti Pemerintah dan DPR. Sementara, peningkatan ruang interaksi dapat dilakukan misalnya melalui mekanisme evaluasi anggota dewan terhadap undang-undang yang telah dihasilkan.⁸⁵ Evaluasi dapat dilakukan melalui media seperti internet atau media lain yang dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.

⁸¹ Patrick S. Ryan, "Application of the Public Trust Doctrine and Principles of Natural Resource Management to Electromagnetic Spectrum", *Telecommunication & Technology Law Review*, 10 (2004) hlm. 352..

⁸² *Ibid.*, hlm. 353.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ G.B. Batcheller, David Guynn, *et. al.*, *The Public Trust Doctrine: Implications for Wildlife Management and Conservation in the United States and Canada*, (Maryland: The Wildlife Society, 2010), hlm. 21.

⁸⁵ *Ibid.*

IV. Capaian Pemenuhan NDC Indonesia

Pelaksanaan pemenuhan NDC Indonesia dilakukan dengan mengikuti aturan dari NDC yaitu pembaharuan setiap 5 (lima) tahun sekali.⁸⁶ Untuk periode sebelum tahun 2020, pemerintah Indonesia membentuk strategi implementasi yang terbagi dalam sembilan program, mulai dari tahap persiapan sampai tahap *review* dan pembaruan NDC pada periode yang ditentukan.⁸⁷ Aspek hukum berperan sebagai pendukung implementasi NDC untuk menjadi lingkungan pemungkin/*enabling environment*, yang kegiatannya terdiri atas: 1) identifikasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan perubahan iklim untuk melihat kesenjangan dan ketimpangan serta potensi harmonisasi peraturan perundang-undangan; 2) identifikasi peraturan perundang-undangan yang sudah ada, seperti Undang-Undang No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi, Undang-Undang No. 16 Tahun 2016 tentang Ratifikasi Persetujuan Paris, hingga Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2017 tentang Penundaan dan Penyempurnaan Tata Kelola Izin Baru Hutan Alam Primer dan Gambut; dan 3) penyiapan penyusunan peraturan perundang-undangan tentang Perubahan Iklim.⁸⁸ Program ini bertujuan untuk mengidentifikasi bagaimana masing-masing regulasi memberikan landasan bagi implementasi NDC dan dukungan terhadap peraturan perundang-undangan baru yang diperlukan.⁸⁹

Kerangka peningkatan aksi dan dukungan yang diperlukan untuk memenuhi NDC periode tahun 2015-2019 sebenarnya telah ada.⁹⁰ Misalnya, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) telah menyediakan kerangka hukum untuk mendukung strategi aksi periode 2015-2019.

⁸⁶ United Nations, *Paris Agreement to The United Nations Framework Convention on Climate Change*, Article 4 Para 9.

⁸⁷ Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim, *Buku Strategi Implementasi NDC (Nationally Determined Contribution)*, hlm. 11.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 12

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim, *Nationally Determined Contributions Pertama Indonesia*, hlm. 5.

Bahkan UU PPLH dapat menjadi dasar lingkungan pemungkin (*enabling environment*) untuk implementasi kebijakan jangka panjang setelah tahun 2020 dan seterusnya.⁹¹ Meskipun demikian, harmonisasi aspek legal yang komprehensif terkait perubahan iklim masih diperlukan dalam jangka panjang.⁹²

Pemenuhan NDC tentunya perlu didukung dengan adanya pendanaan lingkungan hidup. Pendanaan lingkungan hidup yang sebenarnya juga merupakan mandat dari UU PPLH,⁹³ kemudian diatur dalam Pemerintah No. 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup (PP Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup) yang diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 22 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dari tiga jenis pendanaan lingkungan hidup, pendanaan untuk pemenuhan NDC dapat diperoleh dari dana amanah/bantuan.⁹⁴ Dana Amanah/bantuan akan dikelola pemerintah pusat melalui mekanisme badan layanan umum atau mekanisme lainnya yang sesuai peraturan perundang-undangan.⁹⁵ Untuk itu, pemerintah mendirikan unit organisasi non eselon yang mengelola dana lingkungan hidup dengan mekanisme badan layanan umum bernama Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDLH).⁹⁶

BPDLH bertujuan menyalurkan dana melalui berbagai instrumen untuk proyek tertentu dan kegiatan-kegiatan pendukung. BPDLH juga berkomitmen untuk menjadi pengelola dana lingkungan hidup yang kredibel dan terpercaya untuk mengelola,

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, hlm. 6.

⁹³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, Ps. 43 ayat (2).

⁹⁴ Dana amanah/bantuan adalah dana yang berasal dari sumber hibah dan donasi untuk kepentingan konservasi lingkungan hidup. Indonesia, *Ibid.*, Penjelasan Ps. 43 ayat (2) huruf C.

⁹⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup*, PP No. 46 Tahun 2017, LN. No. 228 Tahun 2017, TLN No. 6134, Ps. 30 ayat (1) Indonesia.

⁹⁶ Indonesia, Presiden Republik Indonesia *Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup*, Perpres No. 77 Tahun 2018, LN. No. 160 Tahun 2018, Ps. 8 ayat (1) dan ayat (2).

menghimpun, dan menyalurkan dana untuk mendukung capaian komitmen lingkungan dan iklim.⁹⁷

Meskipun demikian, langkah hukum pemerintah masih dapat dikatakan belum cukup komprehensif. Hal tersebut dilandasi oleh sejumlah permasalahan. Pertama, tidak transparannya hasil kegiatan pembuatan lingkungan pemungkin (*enabling environment*). Kegiatan ini seharusnya dilakukan melalui identifikasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan perubahan iklim untuk melihat celah dan tumpang tindih, serta mencari potensi harmonisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dilakukan pada April hingga Mei 2017.⁹⁸ Kajian tersebut nyatanya belum dapat ditemukan dengan mudah bagi kalangan umum melalui penelusuran di internet.⁹⁹ Keterbatasan akses terhadap kajian dan informasi tersebut dinilai bertentangan dengan prinsip keterbukaan informasi karena gagal menyediakan koridor bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.¹⁰⁰ Padahal, langkah untuk membuka informasi dan transparansi di ranah lingkungan hidup merupakan bentuk penegakan demokrasi sekaligus hak asasi manusia.¹⁰¹

Kedua, adanya ketidaksesuaian antara realisasi capaian yang dipegang oleh pemerintah dengan realitas di lapangan. Hal ini merupakan implikasi wajar dari perubahan aturan perundang-undangan. Salah satu bentuk ketidaksesuaian tersebut terlihat dari pernyataan pemerintah yang mengatakan bahwa Indonesia berada di angka terendah dalam upaya memenuhi NDC melalui pencegahan dan penekanan angka deforestasi

⁹⁷ Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup, "The Environmental Fund Management Agency (BPDLH)," <https://bpdh.id/about-bpdh/>, diakses tanggal 7 September 2022.

⁹⁸ Etheldreda E.L.T. Wongkar, Marsya Mutmainah, Grita Anindarini, *Catatan Kritis Memperingati 5 Tahun Berlakunya Paris Agreement: Refleksi Singkat Arah Kebijakan Perubahan Iklim Indonesia*, (Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law, 2021), hlm. 6.

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 7.

¹⁰⁰ Westminster Forum for Democracy, "Openness and Participation," <https://www.wfd.org/openness-and-participation>, diakses tanggal 7 September 2022.

¹⁰¹ Dinah Shelton, "A Rights-Based Approach to Public Participation and Local Management of Natural Resources" (disampaikan pada The 3rd IGES International Workshop on Forest Conservation Strategies for the Asia and Pacific Region) Kanagawa, Japan: IGES, (1999) hlm. 220.

pada 20 tahun terakhir.¹⁰² Faktanya, angka deforestasi masih tinggi, khususnya di wilayah Papua. Walaupun angka pembalakan liar turun, hal ini disebabkan Pandemi COVID-19.¹⁰³ Selain itu, terjadi pelemahan aturan kawasan hutan melalui UU Cipta Kerja yang menghapus batas minimum kawasan hutan sebesar 30%¹⁰⁴ dan ketentuan turunan dari UU Cipta Kerja yang memasukkan sawit dalam skema perhutanan sosial yang justru merisikokan kelestarian kehutanan.¹⁰⁵

Ketiga, sejumlah produk hukum yang diterbitkan justru tidak searah dengan pemenuhan NDC Indonesia. Sebagaimana disebutkan dalam pendahuluan, Revisi UU Minerba dan UU Cipta Kerja justru menjauhkan Indonesia dari capaian untuk menekan emisi gas rumah kaca. Revisi UU Minerba banyak memberikan insentif dan koridor baru bagi sektor pertambangan dan pemanfaatan batu bara yang merupakan salah satu penyumbang emisi karbon terbesar di Indonesia. Selain itu, Revisi UU Minerba menghilangkan aspek kepentingan publik dalam lingkungan hidup yang semestinya diperhatikan dalam kegiatan pertambangan.¹⁰⁶ Sementara, ketentuan dalam UU Cipta Kerja merisikokan peningkatan deforestasi karena adanya pergeseran terhadap sejumlah aturan kehutanan.¹⁰⁷

¹⁰² Indonesia Green Growth Program, Kementerian PPN/Bappenas RI, "Updated NDC Indonesia untuk Masa Depan yang Tangguh Iklim," <http://greengrowth.bappenas.go.id/updated-ndc-indonesia-untuk-masa-depan-yang-tangguh-iklim>, diakses tanggal 8 September 2022.

¹⁰³ Leonard Simanjuntak, sebagaimana dikutip BBC Indonesia, "Cek fakta pernyataan Jokowi di COP26, aktivis lingkungan peringatkan 'bencana ekologi' karena laju penggundulan hutan justru akan naik," <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-59116948>, diakses tanggal 8 September 2022.

¹⁰⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*, UU No. 11 Tahun 2020, LN No.245 Tahun 2020, TLN No. 6573, Ps. 35.

¹⁰⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, PP No. 23 Tahun 2021, LN No. 33 Tahun 2021, Ps. 112.

¹⁰⁶ Cornelius Ghea, sebagaimana dikutip dalam Mongabay Indonesia, "Kala Kritikan pada UU Minerba Terus Mengalir," <https://www.mongabay.co.id/2020/08/05/kala-kritikan-pada-uu-minerba-terus-mengalir/>, diakses tanggal 29 Desember 2022.

¹⁰⁷ Etheldreda E.L.T. Wongkar, Marsya Mutmainah, Grita Anindarini, "*Catatan Kritis Memperingati 5 Tahun Berlakunya Paris Agreement...*", hlm. 9-11.

Lebih jauh lagi, proses legislasi kedua undang-undang tersebut tidak mengindahkan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana UU P3.¹⁰⁸ Prinsip keterbukaan dan partisipasi publik tidak diindahkan oleh DPR. Hal ini dibuktikan dengan proses legislasi Revisi UU Minerba yang dilakukan di tengah pembatasan aktivitas masyarakat akibat pandemi COVID-19. Sehingga, undang-undang tersebut dikritik sebagai undang-undang yang tidak transparan, tidak partisipatif, dan tidak berfokus pada masyarakat maupun lingkungan hidup.¹⁰⁹ Kedua undang-undang tersebut bahkan diajukan uji formil di MK. Sayangnya, uji formil terhadap Revisi UU Minerba ditolak.¹¹⁰ Namun, permohonan uji formil terhadap UU Cipta Kerja diterima secara sebagian. Dengan kata lain, UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat karena tidak terbuka dan tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal.¹¹¹ Hal ini membuktikan bahwa keberterimaan masyarakat terhadap kedua UU tersebut sangatlah kecil dan tidak ada manifestasi partisipasi publik dalam DKP bagi pemenuhan NDC Indonesia.

V. Penutup

Iklim sebagai barang publik sudah seharusnya mendapatkan perlindungan dari wali amanatnya, baik secara internasional maupun nasional. Perlindungan iklim secara internasional sebenarnya sudah dilakukan sejak 30 tahun silam yang dibuktikan dengan adanya perjanjian internasional. Secara nasional pun, dalam hal ini Pemerintah Indonesia telah memiliki komitmen untuk melindungi iklim yang termaktub dalam NDC. Pemenuhan NDC melalui lingkungan pemungkin pun sepatutnya tidak terpisahkan dari partisipasi

¹⁰⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 5 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 13 Tahun 2022, L.N. No. 143 Tahun 2022, TLN No. 6801.

¹⁰⁹ Mongabay Indonesia, "Kala Kritikan pada UU Minerba Terus Mengalir".

¹¹⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 59/PUU-XVIII/2020 dan Putusan No. 60/PUU-XVIII/2021.

¹¹¹ *Ibid.*, Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020.

publik karena ia memiliki peran sentral dalam mengejawantahkan DKP. Namun, pemenuhan NDC Indonesia secara substantif dan prosedural dapat dikatakan masih “jauh panggang daripada api.” Hal tersebut tercermin dari kegiatan pemenuhan NDC yang belum transparan, tidak sesuai antara pernyataan pemerintah dengan realitas di lapangan, dan pengundangan peraturan yang problematik. Pembaruan hukum lingkungan dan sumber daya yang terjadi justru bertolak belakang dengan komitmen perubahan iklim Indonesia dan tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan kata lain, partisipasi publik dalam DKP bagi pemenuhan NDC Indonesia tidak termanifestasi.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, UU No. 3 Tahun 2020, LN No. 147 Tahun 2020, TLN No. 6525.

_____. *Undang-undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN. No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059.

_____. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

_____. *Undang-Undang tentang Pengesahan Paris Agreement to The United Nations Framework Convention on Climate Change*, UU No. 16 Tahun 2016, L.N. No. 204 Tahun 2016, TLN No. 5939.

_____. *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*. UU No. 11 Tahun 2020, LN No.245 Tahun 2020, TLN No.6573.

_____. *Peraturan Pemerintah tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup*, PP No. 46 Tahun 2017, LN. No. 228 Tahun 2017, TLN No. 6134.

_____. *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan*. PP No. 23 Tahun 2021, LN No. 33 Tahun 2021, TLN No. 6635.

_____. *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 13 Tahun 2022, LN No. 143 Tahun 2022, TLN No. 6801.

_____. *Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup*, Perpres Nomor 77 Tahun 2018, L.N. No. 160 Tahun 2018.

Dokumen Internasional

Amerika Serikat, The Massachusetts Public Waterfront Act.

_____. United States Departement of Justice's *Manual on The Administrative Procedure Act*.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1966.

United Nations. The Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change, *UNFCCC*, 2016.

_____. *Cause and Effects of Climate Change*,
<https://www.un.org/en/climatechange/science/causes-effects-climate-change>,
diakses 1 Januari 2023.

_____. *Public Participation under Action for Climate Empowerment*, *UNFCCC*
<https://unfccc.int/topics/education-and-outreach/workstreams/public-participation>,
diakses 31 Desember 2022.

_____. The Paris Agreement, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>, diakses tanggal 10 Juni 2022.

_____. The Paris Agreement and Nationally Determined Contributions (NDC),
<https://unfccc.int/ndc-information/nationally-determined-contributions-ndcs>,
diakses 20 Januari 2023.

California Court of Appeal diputuskan di Pengadilan Tingkat Federal Amerika Serikat di Washington D.C., *Nollan et. ux. v California Coastal Commission*, 483 U.S. 285.

United States Court of Appeals for the Ninth Circuit diputuskan di Pengadilan Tingkat Federal Amerika Serikat di San Francisco, California, *Juliana, et al. v. United States of America, et al.*, 947 F.3d 1159.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi, Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003.
Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan Nomor Nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN
Jkt.Pst.

Buku

Batcheller, G.B., Guynn, David, et. al. *The Public Trust Doctrine: Implications for Wildlife Management and Conservation in the United States and Canada*, (Maryland, The Wildlife Society, 2010).

- Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim. *Nationally Determined Contributions Pertama Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2016).
- _____. *Buku Strategi Implementasi NDC (Nationally Determined Contribution)*, (Jakarta, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, 2017).
- Graham, Davis, et. al. *Handbook of Property, Law, and Society*, (Miami, FSU College of Law, 2022).
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI. *Enhanced Nationally Determined Contribution*, (Jakarta, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, 2022).
- Kementerian PPN/Bappenas RI, *Perkembangan Penanganan Perubahan Iklim di Indonesia 2010-2014*, (Jakarta, Kementerian PPN/Bappenas, 2014).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, (Surabaya, Penerbit Pranada Media, 2011).
- Quirke, Douglas. *The Public Trust Doctrine: a Primer*, (Eugene, University of Oregon, 2016).
- Silalahi, Daud. *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup di Indonesia*, (Bandung, Penerbit Alumni, 2002).
- Wongkar, Etheldreda E.L.T., Mutmainah, Marsya, et. al. *Catatan Kritis Memperingati 5 Tahun Berlakunya Paris Agreement: Refleksi Singkat Arah Kebijakan Perubahan Iklim Indonesia*, (Jakarta, Indonesian Center for Environmental Law, 2021)..

Artikel Jurnal/Media Massa

- Adler, Robert. "Natural Resources and Natural Law Part II: Public Trust Doctrine", *Michigan Journal of Administrative and Environmental Law*, Vol.364, No. 1, Februari 2020.
- Araiza, W.D. "Democracy, Distrust and the Public Trust: Process-Based Constitutional Theory, the Public Trust Doctrine and the Search for a Substantive Environmental Value", *UCLA Law Review*, Vol. 385, 1997.
- Bonfield, Arthur. "Public Participation in Federal Rulemaking Relating to Public Property, Loans, Grants, Benefits, Or Contracts", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 118, No. 1, 1970.

- Bryne, J.P. "The Public Trust Doctrine, Legislation, and Green Property: A Future Convergence?", *UCDavis Law Review*, Vol. 45, 2012.
- Castillo, Kassandra. "Climate Change & The Public Trust Doctrine: An Analysis of Atmospheric Trust Litigation", *San Diego Journal of Climate and Energy Law*, Vol. 6, No. 221, 2015.
- Jati, Rahendro. "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 3, Desember 2012.
- Kameri-Mbote, Patricia. "The Use of Public Trust Doctrine in Environmental Law", *Law, Environment and Development Journal*, Vol. 3, No. 2, 2007.
- Landsberg, H. "Climate as Natural Resource", *The Scientific Monthly*, Vol. 63, No. 4, 1946.
- McGinley, Patrick. "Climate Change and the Public Trust Doctrine", *Planning and Environmental Law*, Vol. 68, No. 1, 2013.
- Naiborhu, N.S., M., Josua Hari. "Government's Role After the 374/PDT.G/LH/2019/PN.JKT.PST Decision concerning Jakarta's Air Pollution in the Context of Environmental Recovery", *Jurnal Jurisprudence*, Vol. 12, No. 1, 2022.
- Paterman, Carole. "Participatory Democracy Revisited", *Perspectives on Politics*, Vol. 10, No. 1, 2012.
- Rahmawan, Ardianto Budi, dan Kenny Cetera. "Kajian Teori Public Trust Doctrine Dalam Kasus Lingkungan: Studi Kasus UU Minerba Baru", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 7, No. 1, 2020.
- Regalia, Joseph. "The Public Trust Doctrine and the Climate Crisis: Panacea or Platitute?", *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, Vol. 11, No. 1, 2021.
- Riskiyono, Joko. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Jurnal Aspirasi*, Vol. 6, No. 2, Desember 2015.
- Ryan, Patrick S. "Application of the Public Trust Doctrine and Principles of Natural Resource Management to Electromagnetic Spectrum", *Telecommunication & Technology Law Review*, Vol. 10 No. 1, 2004.

Seta, Salahudin T. “Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Legislasi*, Vol. 17, No. 2, Juni 2020.

Tait, Malcolm. “Planning and the public interest: Still a relevant concept for planners?”, *Planning Theory*, Vol. 15, No. 4, 2016.

Tim Publikasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. “Catatan Kritis Terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja,” *Kertas Kebijakan Fakultas Hukum UGM*, Vol. 2, November 2020.

Wilkinson, Charles. “The Public Trust Doctrine in Public Land Law”, *University of California Davis Law Review*, Vol. 14, No. 269, 1980.

Lain-Lain

Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup. *The Environmental Fund Management Agency*, <https://bpdlh.id/about-bpdlh/>, diakses tanggal 7 September 2022.

BBC Indonesia. *Cek fakta pernyataan Jokowi di COP26, aktivis lingkungan peringatkan 'bencana ekologi' karena laju penggundulan hutan justru akan naik*, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-59116948>, diakses tanggal 8 September 2022.

Brander, M., Davis, G. “Greenhouse Gases CO₂, CO₂e, and Carbon: What Do All These Terms Mean?”, Ecometrica Report, Agustus 2012.

CNN Indonesia. *Walhi soal UU Minerba: Tambah Risiko Rentan Covid-19*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200529202517-20-508114/walhi-soal-uu-minerba-tambah-risiko-rentan-covid-19>, diakses tanggal 29 Desember 2022.

Dhewanti, Laksmi. “*Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup/LH Fund*”. (Disampaikan pada Pertemuan Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI) Jakarta, Indonesia: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, 29 Oktober 2019.

Faiz, Pan Mohamad. “*Perubahan Iklim dan Perlindungan Terhadap Lingkungan: Suatu Kajian Berperspektif Hukum Konstitusi*”, (disampaikan pada Forum Diskusi Kelompok Kerja Pakar Hukum Mengenai Perubahan Iklim yang diselenggarakan

oleh Indonesian Center for Environmental Law) Jakarta, Indonesia: Indonesian Center for Environmental Law, 27 April 2009.

Hadjon, Philipus M. “*Keterbukaan Pemerintahan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis*”. (disampaikan pada Lustrum III Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara). Surabaya, Indonesia: Universitas Bhayangkara, Januari 1997.

HukumOnline. Evaluasi Regulasi 2022: *Lambatnya Pembahasan RUU EBT Jadi Perhatian Serius*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/evaluasi-regulasi-2022--lambatnya-pembahasan-ruu-ebt-jadi-perhatian-serius-lt63ac483633282?page=2>, diakses 1 Januari 2023.

Indonesia Green Growth Program, Kementerian PPN/Bappenas RI. *Updated NDC Indonesia untuk Masa Depan yang Tangguh Iklim*, <http://greengrowth.bappenas.go.id/updated-ndc-indonesia-untuk-masa-depan-yang-tangguh-iklim>, diakses tanggal 8 September 2022.

Mongabay Indonesia. *Kala Kritikan pada UU Minerba Terus Mengalir*, <https://www.mongabay.co.id/2020/08/05/kala-kritikan-pada-uu-minerba-terus-mengalir/>, diakses tanggal 29 Desember 2022.

Pusat Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Kementerian ESDM RI. *Berkenalan Dengan Net Zero Emission*, <https://ppsdmaparatur.esdm.go.id/berita/berkenalan-dengan-net-zero-emission>, diakses tanggal 10 Juni 2022.

Shelton, Dinah. “*A Rights-Based Approach to Public Participation and Local Management of Natural Resources*”. (disampaikan pada The 3rd IGES International Workshop on Forest Conservation Strategies for the Asia and Pacific Region). Kanagawa, Japan: IGES, 1999.

The World Bank. *Social Dimensions of Climate Change*. <https://www.worldbank.org/en/topic/social-dimensions-of-climate-change>, diakses tanggal 26 Desember 2022.

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia. *Lima Tahun Perjanjian Paris: Kebijakan Iklim Indonesia Tidak Serius dan Ambisius*, <https://www.walhi.or.id/lima-tahun-perjanjian->

[paris-kebijakan-iklim-indonesia-tidak-serius-dan-ambisius](#), diakses tanggal 10 Juni 2022.

_____. *Menyoal 4 Masalah UU Minerba yang Merugikan Masyarakat Luas*,
<https://www.walhi.or.id/menyoal-4-masalah-uu-minerba-yang-merugikan-masyarakat-luas>, diakses tanggal 11 September 2022.

Westminster Forum for Democracy. *Openness and Participation*.

<https://www.wfd.org/openness-and-participation>, diakses tanggal 7 September 2022.