POLICY AND LEGAL UPDATE

Maret 2023

ICEL

Mengapa Indonesia Harus Memiliki Undang-Undang Perubahan Iklim?



Policy and Legal Update

Maret 2023

Mengapa Indonesia Harus Memiliki Undang-Undang Perubahan Iklim?

Penulis:
Syaharani
Difa Shafira
Grita Anindarini Widyaningsih

Editor dan Penanggung Jawab:
Raynaldo G. Sembiring



I. PENGANTAR

IPCC menyatakan bahwa bumi telah mengalami kenaikan temperatur melampaui 1°C sejak tahun 1850 dibandingkan dengan batas kenaikan suhu permukaan bumi yang disepakati oleh Perjanjian Paris, yakni 1.5°C.[1] Konsentrasi gas rumah kaca juga mencapai tingkat konsentrasi tertinggi dalam 2 juta tahun untuk CO2 dan dalam 800 ribu tahun untuk gas rumah kaca lainnya.[2] Hal ini diproyeksikan akan memicu titik kritis ekosistem seperti cairnya lapisan es di Greenland, kenaikan permukaan laut setinggi 7 meter, dan rilisnya gas metana dalam jumlah besar melalui *permafrost*. Lebih lanjut, IPCC memproyeksikan bahwa kenaikan suhu 1.5°C akan tercapai pada awal tahun 2040, dengan tingkat emisi global saat ini.[3]

Kompleksitas isu perubahan iklim yang bersifat *cross-cutting* membuat pembentukan legislasi khusus untuk isu ini menjadi penting.

[1] IPCC, 2021: Summary for Policymakers dalam IPCC, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, hlm. 5.

[2] *Ibid*, hlm. 9

[3] *Ibid*, hlm. 18

Salah satu rekomendasi IPCC untuk mengatasi permasalahan perubahan iklim adalah perlunya pembentukan instrumen hukum yang bertujuan untuk penurunan emisi gas rumah kaca. IPCC memprediksikan, instrumen hukum perubahan iklim yang ada saat ini dapat menurunkan emisi hingga 5.9 Gt CO2e dibandingkan emisi di tahun 2016.[4] Sebuah studi juga telah memproyeksikan bahwa produk legislasi terkait perubahan iklim yang disahkan di level nasional dapat menurunkan emisi sebesar 0.78% per GDP selama 3 tahun pertama implementasi legislasi tersebut dan sebesar 1.79% setelah tiga tahun. Hingga tahun 2016, pengesahan produk legislasi iklim dapat mencegah rilisnya 37.7 GtCO2e.[5]

Kompleksitas isu perubahan iklim yang bersifat *cross-cutting* membuat pembentukan legislasi khusus untuk isu ini menjadi penting. Pentingnya produk legislasi khusus yang mengatur perubahan iklim setidaknya dilatarbelakangi oleh tiga alasan. ***Pertama***, legislasi menyediakan desain besar dan jangka panjang bagi instrumen/kebijakan untuk upaya pengendalian perubahan iklim di Indonesia. Pasca Perjanjian Paris, belum terdapat produk legislasi yang mengatur dan mengadopsi ketentuan upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim berdasarkan tujuan jangka panjang dan ketentuan Perjanjian Paris, yang dibutuhkan untuk menjadi payung hukum implementasi *Nationally Determined Contribution* maupun *Long Term Strategy*. ***Kedua***, legislasi merupakan instrumen yang dapat menangani perubahan iklim yang bersifat *poly-centric* secara komprehensif mengingat permasalahan perubahan iklim yang multi aktor dan multi segi. Legislasi perubahan iklim dapat menjangkau dan mendorong harmonisasi kebijakan dan koordinasi antar pihak. Selain itu, legislasi terkait perubahan iklim juga dapat memperkuat peran dan fungsi parlemen dalam pengendalian perubahan iklim. ***Ketiga***, legislasi merupakan instrumen yang tepat untuk menyediakan mekanisme kepatuhan dan penegakan hukum. Adapun di Indonesia, terdapat dua Undang-Undang yang memuat materi perubahan iklim. Pertama, Undang-Undang No. 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika. Kedua, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun, pengaturan pengendalian perubahan iklim dalam kedua undang-undang tersebut masih sangat umum.

Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) mengusulkan agar Indonesia segera menyusun Undang-Undang mengenai Perubahan Iklim. Berdasarkan riset komparatif

[4] IPCC, 2021: Summary for Policymakers dalam IPCC, Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, hlm. 15

[5] Shaikh M.S.U Eskander dan Sam Fankhauser, "Reduction in greenhouse gas emissions from national climate legislation" *Nature Climate Change* Vol. 10 (2020), hlm. 755

yang ICEL lakukan terhadap produk legislasi perubahan iklim di seluruh dunia[6] dan putaran diskusi dengan beberapa ahli, setidaknya terdapat delapan substansi yang perlu ada dalam Rancangan Undang-Undang Perubahan Iklim, yaitu: asas-asas dan tujuan, jenis dan klasifikasi gas rumah kaca, kelembagaan dan koordinasi antar pihak, anggaran karbon, target dan *baseline* pengendalian perubahan iklim, keterpaduan kebijakan dan regulasi, tata kelola pengendalian perubahan iklim, serta penegakan hukum.

[6] Lihat Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, "Climate Change Laws of The World", diakses melalui https://climate-laws.org.

II. MATERI-MATERI YANG PERLU ADA DALAM UU PERUBAHAN IKLIM

RUU Perubahan iklim perlu menegaskan secara detil apa yang dimaksud dengan gas rumah kaca, setidaknya mengacu pada tujuh jenis di mana enam jenis gas yang diatur berasal dari Protokol Kyoto dan satu dari Amandemen Doha.

1. Asas-Asas dan Tujuan

RUU Perubahan Iklim penting untuk memastikan bahwa asas-asas dan tujuan pengendalian perubahan iklim yang terdapat dalam instrumen internasional dan nasional diakomodasi dalam RUU ini, misalnya asas tanggung jawab bersama yang dibedakan dan berdasarkan kemampuan masing-masing, perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan non-regresi. RUU ini juga perlu menjadikan asas-asas lingkungan yang telah secara umum diterima seperti asas kehati-hatian, keadilan intragenerasi dan antargenerasi serta partisipatif menjadi landasan dalam pengendalian perubahan iklim. Selanjutnya, target global yang disepakati dalam Perjanjian Paris untuk mencegah kenaikan suhu bumi di atas 1.5°C perlu diintegrasikan sebagai salah satu tujuan dalam RUU ini.

2. Jenis dan Klasifikasi Gas Rumah Kaca

RUU Perubahan iklim perlu menegaskan secara detil apa yang dimaksud dengan gas rumah kaca, setidaknya mengacu pada tujuh jenis di mana enam jenis gas yang diatur berasal dari Protokol Kyoto dan satu dari Amandemen Doha. Emisi gas rumah kaca tersebut meliputi karbon dioksida (CO_2), metana (CH_4), dinitro oksida (N_20), hidrofluorokarbon (HFCs), perfluorokarbon (PFCs), dan sulfur heksafluorida (SF_6).

3. Kelembagaan dan Koordinasi Antar Pihak

RUU ini perlu untuk mengatur aspek kelembagaan karena perubahan iklim merupakan isu yang melibatkan berbagai sektor dan menjadi kewenangan beragam Kementerian/Lembaga baik dalam pelaksanaan mitigasi dan adaptasi. Kelembagaan disini juga berkaitan dengan peran dan partisipasi pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengendalian perubahan iklim. Terakhir, pengaturan kelembagaan yang perlu ada dalam RUU ini berkaitan dengan lembaga pengelola dana terkait perubahan iklim. RUU ini diharapkan dapat mengatur mekanisme koordinasi antar Kementerian/Lembaga yang berkepentingan serta mengatur mekanisme koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah untuk menjamin tranparansi dan kesinambungan antara aksi-aksi mitigasi dan adaptasi perubahan iklim terutama terkait pembagian kewenangan, koordinasi penyusunan dan implementasi kebijakan di level sektor dan daerah, koordinasi terkait akses pendanaan iklim terkhusus bagi pemerintah daerah maupun masyarakat yang berpartisipasi dalam pengendalian perubahan iklim.

4. Anggaran Karbon

RUU Perubahan Iklim perlu memuat pengaturan mengenai anggaran karbon sebagai salah satu acuan dalam pelaksanaan pengendalian perubahan iklim. Anggaran karbon merupakan ambang batas atau jumlah emisi kumulatif emisi gas rumah kaca yang boleh dikeluarkan dalam periode waktu tertentu untuk mencegah kenaikan suhu bumi.[7] Undang-Undang Perubahan Iklim yang dimiliki oleh Inggris misalnya, mengatur mengenai anggaran karbon. Undang-Undang tersebut menetapkan ketentuan bahwa *secretary of state* Inggris wajib menetapkan anggaran karbon 5 tahunan sebagai bentuk pengendalian perubahan iklim. Undang-undang ini juga mewajibkan *secretary of state* untuk memastikan bahwa emisi gas rumah kaca Inggris tidak melampaui anggaran karbon.[8] Anggaran karbon ini ditetapkan untuk mencapai komitmen net nol emisi pada tahun 2050. [9] Walaupun detil mengenai penetapan anggaran karbon tidak perlu diatur dalam level RUU, pengaturan mendasar mengenai hal ini sebagai hal yang prinsipil penting untuk memastikan keseluruhan upaya sesuai dengan tujuan pembentukan RUU ini yakni mencegah kenaikan temperatur melampaui suhu 1.5°C.

---

[7] Carbon Tracker, "Carbon Budgets: Where are we now?", diakses melalui https://carbontracker.org/carbon-budgets-where-are-we-now/ pada 17 maret 2023.

[8] UK Climate Change Act 2008, Art. 4(1)

[9] UK Climate Change Act 2008, Art. 1(1)

5. Target dan *Baseline* Pengendalian Perubahan Iklim

Menindaklanjuti tujuan di atas, RUU Perubahan Iklim juga perlu memuat ketentuan target mitigasi dan target adaptasi perubahan iklim baik untuk ruang lingkup nasional, daerah serta sektoral. Target-target tersebut perlu ditetapkan dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang. Hal tersebut diperlukan guna memastikan kesinambungan kebijakan perubahan iklim di berbagai level pemerintahan dari tahun ke tahun. RUU Perubahan Iklim dapat menetapkan target jangka panjang, menengah, dan pendek. RUU juga dapat mengatur proses penentuan target, aspek yang perlu dipertimbangkan dalam penentuan target, hingga upaya untuk mengintegrasikan target-target tersebut dengan instrumen kebijakan dan pembangunan lainnya. Selain mengatur mengenai target, RUU Perubahan Iklim juga perlu mengatur mengenai *baseline* mitigasi dan adaptasi perubahan iklim yang menjadi dasar penentuan target dan pengukuran pencapaian target. Pengaturan mengenai *baseline* ini juga dilakukan dalam ruang lingkup nasional, daerah, serta sektoral.

6. Keterpaduan Kebijakan dan Regulasi

RUU Perubahan Iklim dapat memandatkan dilakukannya penilaian terkait dampak dan risiko perubahan iklim dalam pengambilan keputusan. Sebagai contoh dalam Kajian Lingkungan Hidup Startegis serta Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. Dalam regulasi yang ada saat ini, penilian terkait risiko perubahan iklim telah diwajibkan dalam penyusunan Kajian Lingkungan Hidup Strategis,[10] sekalipun begitu dalam proses pengambilan keputusan yang lebih implementatif, seperti proses penerbitan izin, hal ini belum sepenuhnya menjadi perhatian. Tidak hanya itu, RUU ini juga dapat memandatkan bagi para emiten untuk wajib melakukan penilaian potensi dampak dan risiko terhadap perubahan iklim dalam penyusunan prospektus, serta bagi Lembaga Jasa Keuangan (LJK) untuk wajib melakukan penilaian potensi dampak dan risiko terhadap perubahan iklim dalam kegiatan usaha LJK. Adapun keseluruhan hasil penilaian dampak perubahan iklim ini perlu untuk dimandatkan sebagai dokumen yang terbuka untuk publik.

7. Tata Kelola Pengendalian Perubahan Iklim

RUU Perubahan Iklim perlu mengatur mengenai kerangka tata kelola pengendalian dan pendanaan perubahan iklim. Aspek yang perlu diatur pertama berkaitan

[10] Lihat PP No. 46 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis dan Permen LHK No. p.69/menlhk/setjen/kum.1/12/2017 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis

dengan proses perencanaan aksi pengendalian perubahan iklim serta rencana pendanaan yang transparan, akuntabel, aksesibel, dan partisipatif. Kedua, aspek tata kelola yang perlu diatur berkaitan dengan transparansi dan akses informasi tentang pelaksanaan pengendalian perubahan iklim. Perlu juga diatur mengenai mekanisme pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan aksi perubahan iklim di tingkat nasional, sektor, dan daerah. Ketiga, aspek tata kelola yang perlu diatur ialah kredibilitas kerangka transparansi seperti pemantauan, pelaporan, dan verifikasi emisi gas rumah kaca dan portal SRN PPI. Terakhir, RUU Perubahan iklim juga perlu mengatur mengenai peningkatan kapasitas pihak-pihak terkait melalui edukasi, pelatihan, pengembangan penelitian, atau cara-cara lain yang dapat menunjang partisipasi aktif banyak pihak dalam pengendalian perubahan iklim.

8. Penegakan Hukum

RUU Perubahan Iklim perlu mengatur aspek penegakan hukum yang salah satunya dengan mengatur sanksi administratif berupa ancaman denda dalam konteks perdagangan emisi. Ancaman denda ini bertujuan untuk meningkatkan ketaatan bagi pasar dalam pelaksanaan perdagangan emisi sekaligus mendorong adanya penurunan emisi aktual. Pengenaan sanksi denda administratif ini nantinya diterapkan dalam hal kegiatan yang menghasilkan emisi gas rumah kaca melampaui batas atas yang telah ditetapkan. Selain sanksi terkait dengan perdagangan emisi, diperlukan pula pengaturan sanksi untuk ketaatan pelaporan dan penyampaian data inventarisasi emisi dan pelaksanaan aksi pengendalian perubahan iklim. Hal ini menjadi penting karena berkaitan dengan kredibilitas kerangka transparansi, transparansi dan ketersediaan informasi, dan khusus untuk konteks perdagangan karbon, menghindari adanya *double counting*. Hingga saat ini, penegakan hukum menjadi salah satu aspek yang masih belum optimal dalam pengaturan terkait isu perubahan iklim.

III. PENUTUP

Selama ini, Indonesia telah memiliki peraturan perundang-undangan dalam berbagai tingkatan yang mengatur mengenai perubahan iklim. Akan tetapi, belum terdapat regulasi payung yang secara komprehensif mengatur mengenai perubahan iklim yang multi sektor dan berskala luas.

Selama ini, Indonesia telah memiliki peraturan perundang-undangan dalam berbagai tingkatan yang mengatur mengenai perubahan iklim. Akan tetapi, belum terdapat regulasi payung yang secara komprehensif mengatur mengenai perubahan iklim yang multi sektor dan berskala luas. Oleh karena itu, ICEL menilai RUU Perubahan Iklim dapat menjadi sarana untuk memperkuat upaya pengendalian perubahan iklim Indonesia dengan meletakkan aspek-aspek fundamental pengendalian perubahan iklim dan merespon permasalahan-permasalahan yang dihadapi selama ini berkaitan dengan kebijakan dan penegakan hukum, kelembagaan dan tata kelola, serta peningkatan kapasitas. Pada akhirnya, RUU ini juga diharapkan dapat mendukung pelaksanaan komitmen Pemerintah Indonesia dalam melakukan upaya pengendalian perubahan iklim.

Narahubung:

- **Raynaldo G. Sembiring**
  Direktur Eksekutif ICEL
  raynaldosembiring@icel.or.id

- **Grita Anindarini Widyaningsih**
  Deputi Direktur ICEL
  anindagrita@icel.or.id

Indonesian Center for Environmental Law

Jl. Dempo II No. 21, Kebayoran Baru Jakarta Selatan, Indonesia 12120

+62 21 726 2740 +62 21 726 9330

www.icel.or.id | info@icel.or.id

@ICEL_indo @icel_indo Indonesian Center for Environmental Law

