

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Perkembangan hukum lingkungan tidak dapat dipisahkan dari gerakan sedunia untuk memberikan perhatian besar terhadap lingkungan hidup, mengingat kenyataan bahwa lingkungan hidup menjadi masalah yang perlu ditanggulangi bersama demi kelangsungan hidup di dunia ini<sup>1</sup>. Secara global lingkungan hidup mulai menjadi isu utama dipanggung dunia diawal tahun 80-an, saat itu dunia mulai melihat kebijakan peningkatan pertumbuhan ekonomi yang disalahgunakan oleh setiap negara dalam konteks pembangunan mulai memberikan dampak negatif yang sangat besar. Tingkat kehancuran lingkungan hidup yang terjadi sangat cepat dan dalam skala yang sangat besar sepertinya tidak dapat dibendung lagi, yang secara tidak langsung hal ini akan memberi pengaruh yang sangat besar dalam kelangsungan hidup umat manusia itu sendiri.

Lingkungan hidup mendapat perhatian yang cukup besar ketika Perserikatan Bangsa-Bangsa mulai melihat bahwa persoalan kelangsungan hidup bukan saja dari bahaya peperangan antar negara yang dapat meruncing pada perang dunia ketiga. Tetapi, persoalan yang cukup penting adalah kondisi lingkungan hidup yang semakin memburuk dari hari kehari. Untuk menyikapi hal ini PBB lalu membentuk *United Nations Environment Programme (UNEP)* yang mengatur masalah-masalah lingkungan pada tanggal

---

<sup>1</sup> Koesnadi Hardjoemantri, 2005, Hukum Tata Lingkungan, UGM Press, Yogyakarta, hlm 6

16 Juni 1972. Pada tahun yang sama PBB mengadakan satu langkah catatan sejarah dengan menyelenggarakan konferensi tingkat tinggi bumi di kota Stockholm, Swedia yang diikuti lebih kurang seratus negara. Apabila dikaji hasil-hasil konferensi Stockholm, maka dapat diambil kesimpulan bahwa rekomendasinya memberikan pengarahannya yang cukup jelas terhadap penanganan masalah lingkungan hidup termasuk didalamnya pengaturan melalui perundang-undangan<sup>2</sup>.

Pasca konferensi Stockholm persoalan lingkungan hidup ternyata belum mampu teratasi, yang lebih disebabkan berbedanya pandangan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Timbulnya berbagai masalah itu, PBB kembali membentuk komisi khusus untuk menelaah masalah lingkungan, yaitu komisi sedunia untuk lingkungan hidup dan pembangunan (*World Commission Environment and Development*). Komisi ini telah membuat laporannya pada tahun 1987 dan mengumumkan laporannya yang berjudul "*Hari Depan Kita Bersama*"<sup>3</sup>.

Komisi ini telah menggugah para pemimpin dunia untuk ikut peduli terhadap keadaan lingkungan hidup. Hanya saja hal ini tidak mempengaruhi kesadaran masyarakat negara-negara maju yang tetap meneruskan pola hidup mereka yang mewah dan boros, pembangunan sentral industri, kendaraan bermotor dan konsumsi energi yang semakin meningkat sehingga menghasilkan yang mencemari lingkungan. Sementara itu dilain pihak, negara-negara berkembang meningkatkan-eksploitasi sumber daya alam yang

---

<sup>2</sup> Ibid, hlm 11-12

<sup>3</sup> Otto Soemarwoto, 1991, *Indonesia Dalam Kancan Isu Lingkungan Global*, PT. Gramedia Jakarta, Hlm 7

merupakan investasi terbesar untuk kelangsungan pembangunan sekaligus untuk membayar hutang luar negeri sebagai penggerak roda ekonominya. Sehingga kerusakan lingkungan hidup karena eksploitasi yang berlebihan semakin sukar untuk dihentikan.

Semakin memburuknya kondisi lingkungan hidup diseluruh belahan dunia yang disebabkan oleh kegiatan manusia semakin hari semakin tidak terkendali sehingga dipandang perlu suatu pengaturan dan perjanjian internasional karena setiap negara memiliki tanggung jawab yang sama, tetapi tanggung jawab spesifik akan berbeda sesuai dengan kondisi sosial dan ekonomi setiap negara. Hal ini dianggap perlu karena kondisi suatu lingkungan hidup disuatu negara akan berpengaruh pada tata sistem lingkungan hidup dibelahan negara lain<sup>4</sup>, misalnya emisi gas rumah kaca<sup>5</sup> yang dihasilkan oleh industri dinegara maju akan memberikan pengaruh yang sama pada kondisi lingkungan dinegara berkembang ataupun sebaliknya. Keadaan lingkungan hidup yang semakin kritis membuat persoalan lingkungan hidup semakin keras disuarakan, maka atas desakan para aktivis lingkungan hidup akhirnya PBB menyelenggarakan konferensi tingkat tinggi bumi tentang lingkungan dan pembangunan (*UN Conference on Environment and Development, UNCED*) di Rio de Janeiro, Brazil, 1992.

---

<sup>4</sup> Daniel Murdiyarso, 2003, *Konvensi Perubahan Iklim : Sepuluh Tahun Perjalanan Negoisasi*, Jakarta, hlm 12

<sup>5</sup> Gas-gas di Atmosfer yang memiliki kemampuan menyerap radiasi gelombang panjang yang dipancarkan bumi sehingga menimbulkan pemanasan atau peningkatan suhu bumi.

Di KTT bumi ini para pemimpin dunia sepakat untuk mengadopsi rencana-rencana besar yang terkait dengan upaya konservasi lingkungan sementara untuk mensejahterakan umat manusia melalui pembangunan. Konferensi yang berlangsung 14 hari dan diikuti oleh 107 pemimpin berbagai bangsa dari 179 negara ini menghasilkan lima dokumen penting yang berisi :

1. Deklarasi Rio di kenal dikenal dengan "*Earth Chapter*" terdiri atas 27 prinsip yang memacu dan memprakarsai kerjasama internasional, perlunya pembangunan dilanjutkan dengan prinsip perlindungan lingkungan dan perlunya analisis mengenai dampak lingkungan. Deklarasi ini juga mengakui pentingnya peran serta masyarakat yang tidak hanya dikonsultasikan mengenai rencana pembangunan, tetapi juga ikut serta dalam pengambilan keputusan (terutama yang menyangkut keadaan dan keselamatan diri mereka), serta aktif dalam proses pelaksanaan dalam ikut menikmati hasil pembangunan itu.
2. Agenda 21 merupakan "*Action Plan*" di abad 2, yang walaupun tidak mengikat secara resmi tetapi memberikan arahan strategis dan integrasi program pembangunan dengan menyelamatkan kualitas lingkungan. Agenda abad 21 terdiri atas 40 babdan mencakup antara lain perdagangan internasional, pengentasan kemiskinan, konsumsi dan produksi yang berkesinambungan, masalah kependudukan, masalah perkotaan, kesehatan, atmosfer, sumber daya lahan dan pertanian, hutan, kekeringan,

keanekaragaman hayati, boteknologi, kelautan, air tawar, bahan racun dan berbahaya, limbah padat, limbah radio aktif, peranan golongan rentan (wanita dan masyarakat terasing), golongan swasta termasuk pedagang.

3. Konvensi perubahan iklim untuk mencapai stabilisasi gas rumah kaca, yang mengharuskan pengurangan emisi gas seperti CO<sub>2</sub>, limbah pabrik, transportasi dan penggunaan energi fosil pada umumnya.
4. Konvensi keanekaragaman hayati, untuk mengajak semua negara untuk mengusahakan keanekaragaman hayati sumber daya yang dimiliki dan manfaat darinya perlu dinikmati secara adil oleh seluruh masyarakat.
5. Pernyataan tentang prinsip kehutanan berupa pedoman untuk pengolaan hutan, perlindungan dan pemeliharaan semua tipe hutan yang bermakna ekonomi dan keselamatan berbagai jenis biotanya.

KTT bumi ini pada umumnya menekankan perlunya semangat kebersamaan untuk mengatasi berbagai masalah yang ditimbulkan oleh benturan antara upaya-upaya melaksanakan pembangunan dan melestarikan sumber daya alam. KTT bumi di Rio de Janeiro memberikan harapan yang besar sebagai titik awal yang sangat mendasar dalam peningkatan kepedulian masyarakat dunia saat itu terhadap pelestarian lingkungan hidup di masa yang akan datang.

Disisi lain keadaan lingkungan hidup berupa peningkatan suhu panas bumi yang disebabkan oleh emisi gas rumah kaca yang disebabkan oleh proses industri semakin perlu untuk dijadikan prioritas utama dalam penyelamatan kelangsungan hidup manusia, maka dari berbagai perundingan yang dilakukan antar negara memandang perlu untuk memperjelas komitmen setiap negara untuk ikut serta dalam penyelesaian permasalahan lingkungan hidup. Perundingan-perundingan antar negara ini pada akhirnya berujung pada konferensi di Kyoto, Jepang yang berlangsung 1-10 Desember 1997, yang diikuti oleh 2.200 delegasi dari 158 negara anggota konvensi, enam negara pengamat, sekitar 4.000 pengamat dari orop dan organisasi internasional serta lebih dari 3.700 perwakilan media.

Konferensi ini akhirnya melahirkan sebuah komitmen bersama dalam mengatasi permasalahan pemanasan bumi yang disebabkan oleh emisi gas rumah kaca yang dipengaruhi oleh kegiatan manusia. Protokol Kyoto, demikian selanjutnya Protokol itu disebut, disusun untuk mengatur target kuantitatif penurunan emisi dan target penurunan emisi bagi negara maju, sementara bagi Negara berkembang tidak memiliki kewajiban atau komitmen untuk menurunkan emisi<sup>6</sup>.

*Protokol Kyoto* memuat tata cara penurunan emisi gas rumah kaca melalui tiga mekanisme, berupa *Joint Implementation (JI)* atau implementasi bersama, yaitu mekanisme penurunan emisi gas rumah kaca yang dapat dilakukan antar negara maju, *Clean Development Mechanism (CDM)* atau

---

<sup>6</sup> Daniel Murdiyarto, 2003, *Protokol Kyoto : Implikasinya Bagi Negara Berkembang*, hlm 4

mekanisme pembangunan bersih, yaitu mekanisme penurunan emisi gas rumah kaca yang dapat dilakukan antara negara maju dan negara berkembang dan *Emissions Trading (ET)* atau perdagangan emisi, yaitu mekanisme perdagangan emisi antar negara maju.

Dalam perjalanannya Protokol Kyoto ini, kita dapat melihat bagaimana kepentingan ekonomi jauh lebih diutamakan daripada kepentingan lingkungan hidup dan kelangsungan kehidupan manusia. Negara maju dalam hal ini Amerika Serikat tidak akan meratifikasi Protokol Kyoto guna mempertahankan kepentingan ekonomi tanpa melihat dampak dari industri berupa peningkatan suhu panas bumi terhadap kehidupan manusia lain di dunia.

Negara Amerika Serikat beranggapan bahwa Protokol Kyoto akan memperlambat pertumbuhan ekonomi mereka. Walaupun sempat mengalami keraguan efektivitas pemberlakuannya akibat adanya penarikan dukungan dari Amerika Serikat dan Rusia, namun akhirnya Protokol Kyoto tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap setelah terpenuhinya 2 (dua) Syarat utama sebagaimana diatur dalam pasal 25, yaitu : Pertama, berhasil diratifikasinya oleh 55 negara pada tanggal 23 Mei 2002. Kedua, tercapainya jumlah emisi total dari negara ANNEX I lebih dari 55% pada tanggal 16 Februari 2005. Indonesia sendiri meratifikasi Protokol Kyoto melalui undang-undang nomor 17 tahun 2004<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Indonesia, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan *United Nations Conference on Environment and Development* (Konvensi Kerangka PBB tentang Perubahan Iklim).

A Sonny Keraf<sup>8</sup> mengungkapkan bahwa mundurnya efektifitas Protokol Kyoto karena alasan untung rugi dalam bisnis murni menunjukkan bahwa dalam skala global sekalipun, isu lingkungan menjadi isu sub-ordinasi dari pembangunan ekonomi. Isu lingkungan tidak pernah menjadi perhatian utama dalam sejarah peradaban manusia, dengan secara sadar kita melaksanakan pembangunan ekonomi yang “*membabi buta*” yang akan memberikan dampak bagi kelangsungan kehidupan kita secara langsung ataupun perlahan dengan mengorbankan kondisi lingkungan hidup.

Dalam dua tahun terakhir, dunia menaruh perhatian yang sangat besar terhadap Indonesia terkait posisinya sebagai negara penghasil emisi ketiga terbesar di dunia setelah Amerika Serikat dan Cina. *Deforestasi* (penebangan hutan untuk perkebunan), kebakaran hutan dan pengeringan lahan gambut menjadi penyebab utama emisi di Indonesia. Demikian halnya dengan laju deforestasi yang mencapai 2 juta hektar, yang sekaligus menempatkan Indonesia sebagai negara dengan laju deforestasi tertinggi di dunia<sup>9</sup>.

Deforestasi dan alih fungsi hutan di negara berkembang selama ini menghasilkan 18-20 % emisi gas rumah kaca. Di Indonesia sendiri, penggunaan tanah dan alih fungsi lahan melepaskan 2-3 milyar ton CO<sub>2</sub> setiap tahun. Sampai disini, menjadi penting untuk dilihat kembali fungsi hutan sebagai salah satu komponen kunci yang mengatur peredaran karbon dunia dan memiliki keterkaitan erat dengan upaya-upaya penanggulangan perubahan iklim.

---

<sup>8</sup> A. Sonny Keraf, (Pengantar), dalam Daniel Murdiyarto, *ibid*, hlm xiii

<sup>9</sup> Tim Mann dan Muhammad Teguh Surya, 2009, *REDD : Jalan Sesat Bisnis Konservasi*, WALHI, Jakarta, hlm I



Pada pertemuan *Conference of the Parties (COP) 13* – konferensi internasional perserikatan bangsa-bangsa tentang perubahan iklim (UNFCCC) di Bali pada bulan Desember 2007, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD)* – pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan di negara-negara berkembang muncul sebagai komponen kunci dalam usaha mitigasi perubahan iklim. Diharapkan, REDD dapat menstabilkan konsentrasi CO<sub>2</sub> di atmosfer pada tingkat serendah mungkin melalui skema pembayaran bagi negara yang mampu mengurangi atau menghentikan laju deforestasi. Karena adanya kemungkinan REDD dimasukkan dalam kesepakatan pasca Protokol Kyoto.

REDD Merupakan satu diantara beberapa skema yang sangat diperdebatkan dalam putaran perundingan perubahan iklim. Skema ini awalnya dirancang oleh Papua Nugini dan Kosta Rika, dua negara pemilik hutan tropis yang merasa tidak mendapatkan keuntungan apapun dari skema perubahan iklim dibawah regim Protokol Kyoto. Dua skema Kyoto, Emission trading (ET) dan joint implementation (JI) hanya berlaku untuk dan di antara negara Annex I. Satu skema lagi, *clean development mechanism (CDM)*, melibatkan negara berkembang tapi hanya dibatasi tidak lebih dari 1 % total emisi tahunan negara maju yang menginvestasikan proyek CDM-nya di negara berkembang. Jumlah yang sangat kecil ini tidak lepas dari prinsip pengurangan emisi domestik sebagai tujuan utama Protokol Kyoto. Artinya,

mekanisme ET, JI maupun CDM hanya pelengkap atas tujuan utama Kyoto yakni mendesak negara Annex I agar mengurangi emisi domestik-nya.<sup>10</sup>

Meski demikian, berbagai respon atas usulan skema REDD sudah marak dilakukan oleh banyak negara, salah satunya Indonesia. Skema ini sangat penting dibahas karena REDD berhubungan dengan wilayah tertentu yang boleh jadi memendam bara konflik. Berbagai data konflik di berbagai belahan Indonesia memperlihatkan, *tenure* atau penguasaan tanah termasuk hutan masih dalam pergulatan serius.

Dalam konflik-konflik tersebut tercatat sebuah premis bahwa masyarakat yang menguasai suatu wilayah dianggap sebagai penghuni *illegal* oleh para pelaku pembangunan karena menurut konsesi yang mereka terima dari pemerintah, penguasaan masyarakat merupakan salah satu bentuk pelanggaran atas undang-undang.<sup>11</sup> Di sisi lain, masyarakat memiliki klaim historis lewat ungkapan, “negara yang membentuk Undang-undang baru ada jauh setelah nenek moyang kami hadir dan menguasai tempat ini”.<sup>12</sup>

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi peraturan hukum tentang *reducing emissions from deforestation and forest degradation* (REDD) di Indonesia ?
2. Apa yang menjadi faktor-faktor kelemahan dari peraturan hukum tentang *reducing emissions from deforestation and forest degradation* (REDD) di Indonesia

---

<sup>10</sup> Ibid hlm 48-59

<sup>11</sup> Andiko et al, 2007, *Mengelola Hutan dengan Memenjarakan Manusia*, Huma, Jakarta, hlm 11

<sup>12</sup> AMAN, Satu Yang Kami Tuntut: Pengakuan, Aman, 2003

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi peraturan hukum tentang reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD) di Indonesia.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi kelemahan dari peraturan hukum tentang reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD) di Indonesia.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi :

#### **1. Ilmu pengetahuan**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kajian hukum yang komprehensif serta memberikan informasi kepada banyak pihak tentang kondisi lingkungan hidup khususnya mitigasi perubahan iklim dan dapat membantu para pihak yang rentan terhadap dampak perubahan iklim untuk dapat melakukan antisipasi dan adaptasi.

#### **2. Pembangunan**

Hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi pembangunan sehingga adanya keseimbangan lingkungan hidup dan pembangunan bukan hanya mementingkan nilai ekonomi dan keuntungan semata akan tetapi harus melihat dari dampak yang yang ditimbulkan terhadap lingkungan sehingga tetap terjaga dan berguna bagi kehidupan sekarang dan masa depan.

### 3. Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan untuk lebih meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang perubahan iklim agar masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam mengurangi dampak yang ditimbulkan dari perubahan iklim