

POLICY BRIEF

MEWUJUDKAN KEADILAN IKLIM INDONESIA: MENGOREKSI KEGAGALAN PARADIGMA DALAM NASKAH AKADEMIK RUU PENGELOLAAN PERUBAHAN IKLIM



TEMUAN UTAMA

- 1 *Pemilihan judul "Pengelolaan Perubahan Iklim" mencerminkan cara pandang teknokratis yang menganggap negara memiliki kendali atas sistem bumi, dan mengabaikan akar masalah antropogenik. Pendekatan mengerdilkan isu iklim menjadi "sektor baru" yang kehilangan supremasi untuk mengoreksi kebijakan pembangunan yang merusak. Indonesia membutuhkan UU yang mampu menembus batas sektoral yang mengikat seluruh organ negara bukan sekadar aturan teknis tambahan.*
- 2 *Tawaran solusi kelembagaan dalam NA RUU PPI masih terpaku pada mekanisme klasik "koordinasi" dan "pembinaan". Pengambilan keputusan soal iklim harus berbasis pada sains yang dimandatkan oleh undang-undang (evidence-based policy making), bukan hasil kompromi politik. Diperlukan pembentukan struktur yang menjamin Pelembagaan Sains (Institutionalization of Science) yang memiliki mandat menetapkan Alokasi Karbon (Carbon Budget) guna memutus siklus kebijakan yang inkonsisten akibat pergantian rezim politik lima tahunan.*
- 3 *Meskipun NA RUU PPI mengutip landasan konstitusional Pasal 28H UUD 1945, namun gagal menerjemahkannya menjadi instrumen perlindungan rakyat yang konkret. Hak Asasi Manusia diperlakukan sebatas narasi filosofis tanpa elemen penegakan. Hak atas Keadilan Iklim harus diakomodir sebagai hak hukum yang justiciable (dapat digugat). Keadilan iklim tidak boleh berhenti sebagai jargon. Harus termanifestasi dalam mekanisme pemulihan (remedy) yang jelas bagi warga negara dan komunitas yang menjadi korban krisis ekologis.*

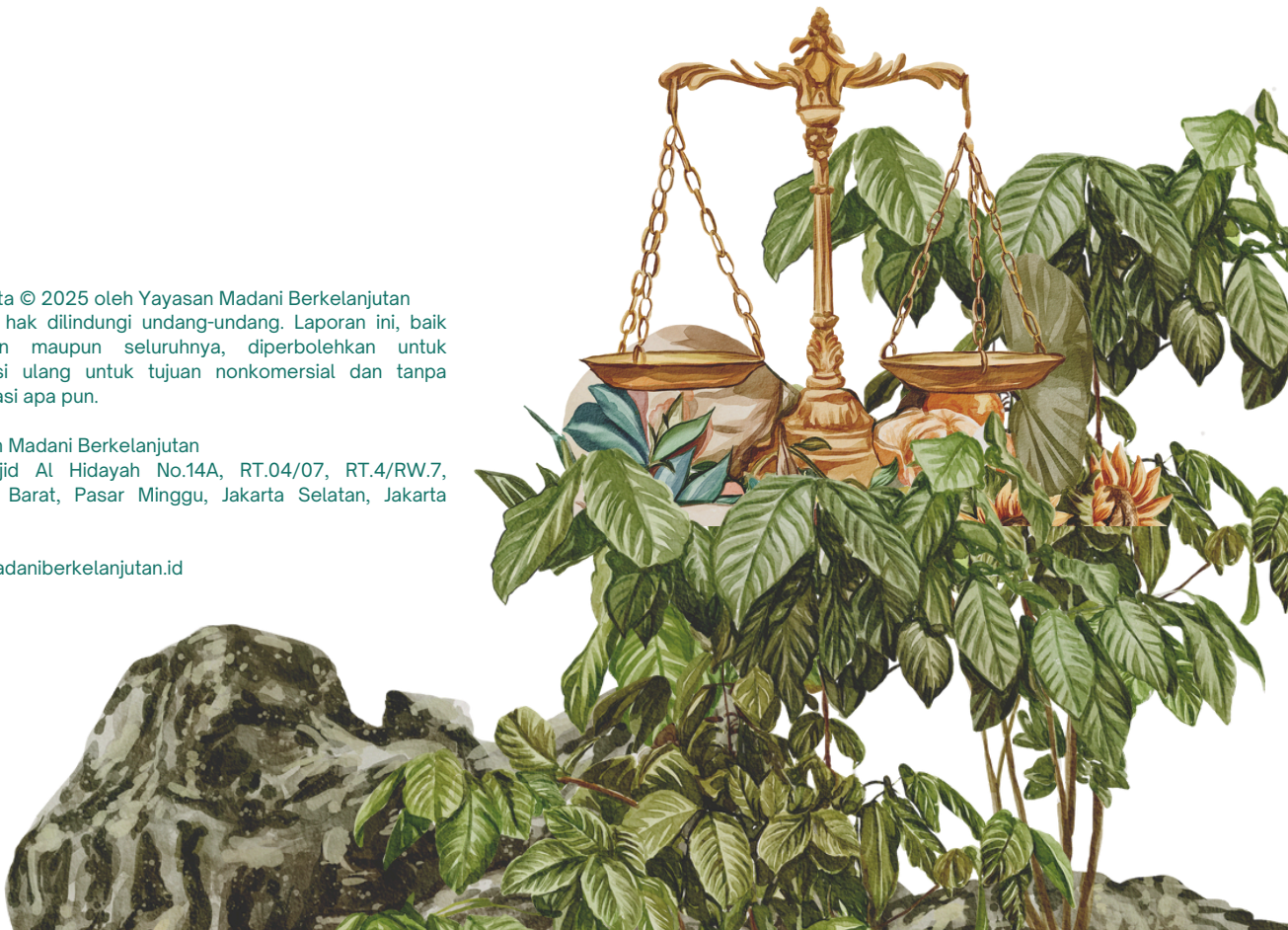
MEWUJUDKAN KEADILAN IKLIM INDONESIA

Mengoreksi Kegagalan Paradigma dalam Naskah Akademik RUU Pengelolaan Perubahan Iklim

Hak Cipta © 2025 oleh Yayasan Madani Berkelanjutan
Seluruh hak dilindungi undang-undang. Laporan ini, baik sebagian maupun seluruhnya, diperbolehkan untuk distribusi ulang untuk tujuan nonkomersial dan tanpa modifikasi apa pun.

Yayasan Madani Berkelanjutan
Jl. Mesjid Al Hidayah No.14A, RT.04/07, RT.4/RW.7,
Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta Selatan, Jakarta
12520

www.madaniberkelanjutan.id



Ringkasan Eksekutif

Tanggal 15 Januari 2025, Badan Legislatif DPR RI akhirnya merilis Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Perubahan Iklim (NA RUU PPI). Wacananya RUU ini sudah dimulai setidaknya sejak 2024 lalu ditengah kelompok masyarakat sipil. Namun, analisis kritis terhadap dokumen tersebut menunjukkan sebuah kegagalan paradigma yang mendasar. Terlihat ada upaya mereduksi krisis eksistensial iklim menjadi sekadar persoalan administratif dan sektoral. Naskah ini terjebak dalam logika pembenahan birokrasi, alih-alih menawarkan arsitektur tata kelola yang mampu menjawab krisis iklim.

Policy Brief bertujuan untuk mengoreksi logika tersebut dan menawarkan usulan substansial atas draft NA tersebut. Terdapat tiga hal yang penting dilihat:

1. Nomenklatur "Pengelolaan". Pemilihan judul "Pengelolaan Perubahan Iklim" mencerminkan cara pandang teknokratis yang menganggap negara memiliki kendali atas sistem bumi, sembari mengabaikan akar masalah antropogenik. Pendekatan ini berbahaya karena mengerdilkan isu iklim menjadi "sektor baru" yang kehilangan supremasi untuk mengoreksi kebijakan pembangunan yang merusak. Indonesia membutuhkan UU yang mampu untuk menembus batas sektoral yang mengikat seluruh organ negara (whole-of-government approach), bukan sekadar aturan teknis tambahan.

2. Lembaga Koordinatif, Tanpa Otoritas Sains. Tawaran solusi kelembagaan dalam NA RUU PPI masih terpaku pada mekanisme klasik "koordinasi" dan "pembinaan". Sejarah tata kelola iklim di Indonesia telah membuktikan bahwa lembaga koordinasi tanpa mandat eksekutorial dan otoritas sains akan lumpuh oleh ego sektoral dan dinamika politik jangka pendek. Pengambilan keputusan soal iklim harus berbasis pada sains yang dimandatkan oleh undang-undang (evidence-based policy making), bukan hasil kompromi politik. Diperlukan pembentukan struktur yang menjamin Pelembagaan Sains (Institutionalization of Science) melalui Dewan Penasihat Ilmiah Independen yang memiliki mandat menetapkan Anggaran Karbon (Carbon Budget) yang mengikat secara hukum, guna memutus siklus kebijakan yang inkonsisten akibat pergantian rezim politik lima tahunan.

3. Keadilan Iklim Harus Berbasis Hak. Meskipun NA RUU PPI mengutip landasan konstitusional Pasal 28H UUD 1945, namun gagal menerjemahkannya menjadi instrumen perlindungan rakyat yang konkret. Hak Asasi Manusia diperlakukan sebatas narasi filosofis tanpa elemen penegakan. Hak atas Keadilan Iklim harus diakomodir sebagai hak hukum yang justiciable (dapat digugat). Keadilan iklim tidak boleh berhenti sebagai jargon. Harus termanifestasi dalam mekanisme pemulihan (remedy) yang jelas bagi warga negara dan komunitas yang menjadi korban krisis ekologis. Perlu secara eksplisit mengakui "Hak atas Keseimbangan Iklim" sebagai hak hukum yang dapat digugat (justiciable rights), serta mengintegrasikan prinsip keadilan iklim yang melindungi kelompok rentan secara operasional



Sumber foto: MADANI



Sumber foto: MADANI

1. Ilusi "Pengelolaan": Kritik atas Pendekatan Teknokratis

Kritik paling mendasar terhadap NA RUU PPI dimulai dari pemilihan judulnya: "Pengelolaan Perubahan Iklim". Terminologi ini bukan sekadar pilihan kata, melainkan cerminan dari pola pikir antroposentris yang bermasalah. Istilah "pengelolaan" (management) menyiratkan bahwa krisis iklim adalah objek pasif yang dapat dikendalikan, diatur, dan disesuaikan oleh manusia melalui intervensi teknis, layaknya pengelolaan sampah atau limbah B3 sebagaimana dirujuk dalam NA tersebut.¹

Pandangan ini adalah hasil dari pendekatan teknokratis. Krisis iklim adalah konsekuensi dari terlampauinya batas-batas planet (planetary boundaries) akibat perilaku ekstraktif dan model pembangunan ekonomi manusia.² Oleh karena itu, yang membutuhkan hukum bukanlah iklimnya, melainkan perilaku negara, korporasi, dan manusianya. Dengan membingkai RUU ini sebagai "pengelolaan", penyusun naskah secara sadar mereduksi krisis eksistensial menjadi persoalan manajerial-administratif.³ Hal ini berisiko mengaburkan akar masalah sesungguhnya: perlunya koreksi radikal terhadap model pembangunan yang memicu emisi, bukan sekadar "mengelola" dampaknya.

¹ Philippe Sands dan Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law* (Cambridge: Cambridge University Press, edisi ke-3, 2012), 14, 15

² Johan Rockström et al., "Earth beyond Six of Nine Planetary Boundaries," *Science Advances* 9, no. 37 (2023): eadh2458, <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>.

³ Lihat misalnya debat antara pendekatan manajerialisme versus keadilan dalam isu loss and damage: David Rossati, "Managerialism versus Climate Justice in Financing Loss and Damage," *Development Research*, November 2023, <https://www.developmentresearch.eu/?p=1551>, juga kritik terhadap 'manajerialisme regulasi' yang menghambat aksi iklim: Hilary J. Allen, "Regulatory Managerialism and Inaction: A Case Study of Bank Regulation and Climate Change," *Law and Contemporary Problems* 86, no. 3 (2023): 71–100. Kilkaer menyebut pendekatan manajerial sebagai faktor pendorong kehancuran lingkungan total dan keselamatan umat manusia mengharuskan kita melampaui pendekatan ini (post-managerial shift): Thomas Klikauer, "What Is Managerialism?" *Critical Sociology* 41, no. 7–8 (2013): 1111

1.1. Jebakan Administratif Sektoral

Berangkat dari pilihan nomenklatur yang tidak tepat tersebut, konsekuensinya tercermin dalam draft NA RUU PPI. Dimana konstruksi hukum yang dibangun menjadi keliru. Dokumen tersebut secara eksplisit menyatakan bahwa RUU ini diperlukan karena peraturan yang ada "masih dominan mengatur sektornya masing-masing" dan mengusulkan RUU ini sebagai aturan yang bersifat khusus (*lex specialis*). Sehingga, akar masalahnya adalah pendekatan sektoral kemudian diselesaikan dengan menciptakan sebuah sektor baru.

Sehingga meletakkan isu iklim ke dalam "perangkap sektoral". Alih-alih menempatkan pertimbangan iklim sebagai asas umum yang melandasi seluruh kebijakan negara (*whole-of-government approach*), perubahan iklim sebagai "sektor baru" harus dikoordinasikan dengan sektor energi, industri, dan kehutanan. Pendekatan ini mengabaikan fakta bahwa krisis iklim bersifat lintas sektor dan membutuhkan perubahan struktural dalam cara pemerintah bekerja, bukan sekadar tambahan lapisan birokrasi.

Akibatnya, solusi yang ditawarkan NA RUU PPI berhenti pada mekanisme "koordinasi" antar-pemangku kepentingan. Sejarah kelembagaan di Indonesia seperti pembubaran Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI), BP REDD+ dan BRGM telah membuktikan bahwa lembaga koordinasi tanpa mandat otoritatif akan selalu kalah menghadapi ego sektoral kementerian teknis yang memegang kendali anggaran dan perizinan.

1.2. Transformasi "Kerangka Hukum Iklim" Menuju "Hukum Kerangka Iklim"

Indonesia kini dihadapkan pada dua pilihan jalan hukum. Jalan pertama adalah jalan yang ditawarkan oleh NA RUU PPI, sebuah pendekatan administratif yang berupaya menambah substansi dari "kerangka hukum" yang sudah ada. Pendekatan ini menganggap bahwa dengan menambah satu UU *lex specialis*, maka koleksi peraturan iklim Indonesia (Ratifikasi Paris Agreement, Perpres NEK, dll) akan lengkap.

Jalan kedua, yang ditawarkan melalui Policy Brief ini, menuntut pergeseran paradigma yang radikal. Indonesia membutuhkan "Hukum Kerangka Iklim" (Climate Framework Law), bukan sekadar menambah "Kerangka Hukum Iklim" (Climate Legal Framework).

Perbedaan keduanya sangat fundamental. "Kerangka Hukum Iklim" hanyalah kumpulan aturan yang tersebar. Sebaliknya, "Hukum Kerangka Iklim" adalah sebuah bentuk legislasi yang berfungsi sebagai rancang bangun (*blueprint*) arsitektur negara untuk beradaptasi dengan krisis iklim. Ia bukan sekadar aturan teknis, melainkan struktur penopang utama yang mendefinisikan ulang tata kelola pemerintahan.⁴

⁴ Jennifer Huang, "Exploring Climate Framework Laws and the Future of Climate Action," *Pace Environmental Law Review* 38, no. 2 (2021): 285–325.

Berbeda dengan climate legal framework yang bersifat sektoral dan teknis, Climate Framework Law dirancang sebagai undang-undang acuan kebijakan yang menetapkan fondasi normatif kebijakan iklim nasional.

Climate Framework Law tidak bertujuan mengatur seluruh aspek teknis mitigasi, adaptasi, atau pasar karbon. Fungsi utamanya adalah:

1. Menetapkan kewajiban hukum negara dalam menangani krisis iklim;
2. Mengunci prinsip keadilan iklim sebagai dasar kebijakan publik;
3. Membangun arsitektur kelembagaan nasional yang stabil lintas rezim;
4. Memastikan keterpaduan kebijakan iklim dengan perencanaan pembangunan dan penganggaran negara; serta
5. Menjamin perlindungan hak warga negara dalam konteks krisis iklim.



Sumber foto: MADANI

Tabel Persandingan: Climate Legal Framework vs. Climate Framework Law

Aspek	Climate Legal Framework (Kerangka Hukum Iklim)	Climate Framework Law (Hukum Kerangka Iklim)
Definisi & Sifat	Merupakan agregasi atau kumpulan dari berbagai aturan hukum dan regulasi yang ada dalam suatu negara yang bersangkutan dengan isu iklim. Sifatnya seringkali terfragmentasi dan menyebar di berbagai sektor ⁵	Merupakan instrumen legislatif tunggal (UU) yang bersifat menyeluruh (overarching) dan bertindak sebagai acuan penyatu (unifying basis) bagi kebijakan iklim nasional. Sering disebut sebagai undang-undang "unggulan" (flagship). ⁷
Fokus Pengaturan	Berfokus pada teknis sektoral dan regulasi spesifik (misalnya: standar emisi kendaraan, izin lingkungan, atau tarif energi terbarukan). ⁸ Seringkali mengatur iklim secara tidak langsung (indirect). ⁹	Berfokus pada arah strategis jangka panjang dan penetapan fondasi normatif. Tidak mengatur detail teknis mikro, melainkan menetapkan target nasional dan arsitektur tata kelola. ¹⁰
Kewajiban Hukum	Kewajiban seringkali terbatas pada kepatuhan administratif atau standar teknis perusahaan/individu. Kebijakan iklim jangka panjang seringkali hanya berupa dokumen kebijakan yang mudah berubah jika pemerintahan berganti.	Menetapkan kewajiban hukum yang mengikat (statutory duty) bagi negara/pemerintah untuk mencapai target iklim jangka panjang, sehingga kebijakan iklim terkunci dan tahan terhadap pergantian rezim politik. ¹¹

⁵ Eloise Scotford dan Stephen Minas, "Probing the Hidden Depths of Climate Law: Analysing National Climate Change Legislation" (RECIEL) 28, no. 1 (2019): 67-81. hal:8

⁶ Alina Averchenkova, Catherine Higham, Tiffanie Chan, dan Isabela Keuschnigg, Impacts of Climate Framework Laws: Lessons from Germany, Ireland and New Zealand, Policy Report (London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2024), 4.

⁷ Catherine Higham et al., "Accountability Mechanisms in Climate Change Framework Laws," Policy Insight (London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, November 2021), 6, 10.

⁸ Op.cit, hal 16-19

⁹ Op.cit, hal 18-19

¹⁰ Higham C, Averchenkova A, Setzer J and Koehl A (2021) Accountability Mechanisms in Climate Change Framework Laws. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. Hal: 17

¹¹ Averchenkova A. and Guzman Luna S. (2018) Mexico's General Law on Climate Change: Key achievements and challenges ahead. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. Hal: 17

Pendekatan Koordinasi	Cenderung beroperasi dalam "silo" atau terkotak-kotak antar kementerian/lembaga (misal: Kementerian Energi berjalan sendiri, Kementerian Lingkungan berjalan sendiri). ¹²	Menerapkan pendekatan "seluruh pemerintahan" (whole-of-government). Mewajibkan koordinasi lintas sektor dan integrasi kebijakan iklim ke dalam mandat seluruh kementerian. ¹³
Prinsip Keadilan	Jarang memuat prinsip keadilan secara eksplisit; lebih fokus pada efisiensi ekonomi atau perlindungan lingkungan fisik.	Secara eksplisit mengunci prinsip Keadilan Iklim (Climate Justice) dan Transisi Berkeadilan (Just Transition) sebagai dasar hukum pengambilan keputusan untuk melindungi kelompok rentan. ¹⁴
Kelembagaan	Mengandalkan institusi yang sudah ada dengan mandat sektoral masing-masing. Tidak ada badan khusus yang memayungi seluruh isu iklim.	Membangun arsitektur kelembagaan baru, seperti badan koordinasi tingkat tinggi (Dewan Iklim) atau badan penasihat ilmiah independen yang memiliki mandat hukum untuk mengawasi pemerintah. ¹⁵
Perencanaan & Anggaran	Isu iklim seringkali terpisah dari dokumen perencanaan pembangunan nasional (RPJMN) dan anggaran negara (APBN).	Mewajibkan pengarusutamaan (mainstreaming) iklim ke dalam perencanaan pembangunan, kebijakan fiskal, dan penganggaran negara secara sistematis dan wajib. ¹⁶
Hak Warga Negara	Partisipasi publik biasanya terbatas pada prosedur izin lingkungan (AMDAL). Sulit bagi warga untuk menuntut pemerintah atas kegagalan target iklim makro.	Menjamin hak partisipasi dalam penentuan target dan akses keadilan. Memberikan dasar hukum (locus standi) bagi warga negara untuk menuntut akuntabilitas pemerintah jika gagal memenuhi kewajiban iklim. ¹⁷

Sebagai "Hukum Kerangka", undang-undang ini tidak bertugas "mengelola iklim", melainkan bertugas membangun sistem yang memaksa adaptasi perilaku negara. Ia menetapkan prinsip, arah, dan batasan tegas yang menjadi cetak biru bagi seluruh kebijakan sektor energi, pangan, dan industri. Tanpa pemahaman ini, RUU PPI hanya akan menjadi dokumen pelengkap administrasi.

¹² Eloise Scotford dan Stephen Minas, "Probing the Hidden Depths of Climate Law: Analysing National Climate Change Legislation" (RECIEL) 28, no. 1 (2019): 67-81. hal:9

¹³ Alina Averchenkova, Catherine Higham, Tiffanie Chan, dan Isabela Keuschnigg, Impacts of Climate Framework Laws: Lessons from Germany, Ireland and New Zealand, Policy Report (London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2024), hal: 259

¹⁴ Climate Action and Low Carbon Development Act 2015 (Irlandia), No. 46 (2015), s. 3(2)(c).

¹⁵ Averchenkova A, Higham C, Chan T, Keuschnigg I (2024) Supplemental evidence on the impacts of climate framework laws. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. Hal: 3

¹⁶ Climate Change Act of 2009, Sec. 2, 9, 18.

¹⁷ Alina Averchenkova, Catherine Higham, Tiffanie Chan, dan Isabela Keuschnigg, Impacts of Climate Framework Laws: Lessons from Germany, Ireland and New Zealand, Policy Report (London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2024), hal: 28

2. Kritik Eksistensi RUU, Absennya Raison D'être

Naskah Akademik RUU PPI berangkat dari diagnosa dimana peraturan iklim yang "tersebar" dan "sektoral". Solusi yang kemudian ditawarkan adalah membentuk undang-undang baru yang bersifat *lex specialis* (khusus) untuk menjembatani sektor-sektor tersebut.

Bagian ini akan mengupas problem eksistensi tersebut. Pendekatan NA RUU PPI terjebak dalam pemahaman yang sempit mengenai fungsi hukum dalam krisis iklim, yang bermula dari ketidakmampuan dokumen tersebut merumuskan alasan keberadaannya (*raison d'être*) secara fundamental.

2.1. Kekosongan Raison d'Être dan Kegagalan Paradigma Hukum

Kelemahan paling mencolok dari Naskah Akademik RUU PPI adalah kegagalannya merumuskan alasan keberadaan (*raison d'être*) yang meyakinkan. Narasi urgensi dibangun di atas argumentasi yang bersifat dangkal dan administratif, yakni bahwa RUU ini mendesak karena peraturan yang ada "masih tersebar" dan "belum terdapat harmonisasi peraturan."

Argumentasi ini keliru. Karena mereduksi urgensi krisis iklim dari ancaman eksistensial umat manusia menjadi sekadar persoalan "kerapihan administrasi hukum." Seharusnya, *raison d'être* RUU ini diletakkan pada fakta bahwa model pembangunan ekonomi ekstraktif yang berjalan saat ini telah melampaui daya dukung lingkungan dan mengancam hak asasi warga negara. RUU ini mendesak bukan untuk "mengharmoniskan aturan," melainkan untuk mengoreksi arah pembangunan yang membawa kita pada kehancuran ekologis.

Kekosongan filosofis ini melahirkan kesalahpahaman fatal, NA RUU PPI hanya hadir untuk menambah koleksi peraturan sebagai Kerangka Hukum Iklim (Climate Legal Framework). Padahal, Indonesia membutuhkan "Hukum Kerangka Iklim" (Climate Framework Law). Sebuah bentuk legislasi yang berfungsi sebagai rancang bangun (blueprint) arsitektur negara untuk beradaptasi dengan krisis iklim.

Kesalahpahaman ini diperparah dengan pilihan menjadikan RUU ini sebagai *lex specialis*. Dengan memposisikan iklim sebagai "sektor spesifik," NA RUU PPI justru mengkerdikan krisis dan menciptakan cacat logika. RUU Iklim seharusnya tidak menjadi *lex specialis* sektoral, melainkan regulasi yang bersifat lintas sektor (*whole-of-government approach*).¹⁸ Ia harus memiliki fungsi yang memberikan pijakan seluruh UU sektoral lain untuk bergerak pada batasan emisi (*carbon budget*) yang ditetapkan.

Dengan menjadikan UU Iklim sebagai "spesialis", NA memposisikan iklim sebagai "sektor spesifik" yang terpisah dari sektor lain. Bahayanya muncul ketika terjadi konflik norma. Jika target penurunan emisi dalam UU Iklim bertentangan dengan target produksi batubara dalam UU Minerba (yang juga *lex specialis* di bidangnya), maka UU Iklim tidak memiliki supremasi otomatis. Keduanya akan bertarung sebagai sesama aturan sektoral, dan seringkali, kepentingan ekonomi jangka pendek akan dimenangkan.

¹⁸ Gustavo Sosa-Nunez, "Transversal Environmental Policies," *E-International Relations*, May 31, 2016, <https://www.e-ir.info/2016/05/31/transversal-environmental-policies/>; 2020. "World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation" *EFI Insight-Governance*. Washington, DC: World Bank.

3. Kritik Kelembagaan: Koordinasi Tanpa Otoritas dan Basis Pengetahuan

Jika kegagalan untuk merumuskan urgensi eksistensi dari RUU adalah jantung masalah dalam NA RUU PPI, maka kelemahan desain kelembagaan adalah manifestasinya yang paling nyata. NA tersebut mengakui adanya fragmentasi kewenangan, namun solusi yang ditawarkan masih terpaku pada pendekatan birokratis konvensional, melalui pembentukan wadah koordinasi dan sinkronisasi.

Belajar dari studi komparatif dan pengalaman domestik, Indonesia membutuhkan lebih dari sekadar forum rapat antar-menteri; Indonesia membutuhkan otoritas independen berbasis sains yang memegang kendali atas pengambilan keputusan yang akan berimplikasi pada iklim.

3.1. Mitos Koordinasi dan Kegagalan Historis

NA RUU PPI mendiagnosa masalah kelembagaan sebagai kurangnya sinergi antar-pemangku kepentingan (pentahelix). Solusinya, secara implisit maupun eksplisit, mengarah pada pembentukan mekanisme koordinasi baru atau penguatan peran kementerian leading sector (biasanya KLH) untuk "mengkoordinasikan" sektor lain.

Diagnosa ini mengabaikan trauma sejarah tata kelola iklim di Indonesia. Indonesia pernah memiliki Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) dan Badan Pengelola REDD+ (BP REDD+). Kedua lembaga ini dibentuk dengan niat mulia untuk mengkoordinasikan aksi lintas sektor. Namun, keduanya gagal bertahan dan akhirnya dibubarkan. Kegagalan ini bukan karena kurangnya rapat koordinasi, melainkan karena ketiadaan dukungan politik yang konsisten dan mandat otoritatif untuk menembus tembok ego sektoral kementerian teknis.

Manifestasi kegagalan koordinasi ini bahkan masih berlangsung hingga hari ini dalam bentuk interoperabilitas data antar berbagai sistem. Terjadi kebingungan antara implementasi SIGN SMART yang dikembangkan KLH dengan aplikasi AKSARA yang dikembangkan Bappenas (terbaru ada sistem lain dari Kementerian ESDM disebut dengan AKSELERASI). Alih-alih terintegrasi, semua sistem ini dikembangkan dari sudut pandang domain sektoral masing-masing, menciptakan kebingungan dalam pelaporan aksi iklim.

NA RUU PPI gagal menjawab tantangan struktural ini. Dengan tetap mengandalkan pola koordinasi lama tanpa merombak struktur kekuasaan, RUU ini berpotensi hanya melahirkan "macan kertas" kelembagaan baru yang akan lumpuh saat berhadapan dengan kementerian yang menguasai sumber daya alam dan anggaran.



3.2. Melembagakan Otoritas Sains: Peran Independent Science Panel

Untuk memutus siklus kegagalan tersebut, Framework Law menawarkan pendekatan berbeda. Alih-alih menyerahkan target iklim pada negosiasi politik antar-kementerian, hukum harus melembagakan peran sains dalam pengambilan keputusan.

Salah satu pilar utama Framework Law adalah membangun arsitektur kelembagaan yang mencakup panel ilmiah independen.¹⁹ Model ini telah diterapkan di Irlandia melalui Climate Change Advisory Council (CCAC) dan di Inggris melalui Climate Change Committee.²⁰

Lembaga ini bukan sekadar pelengkap. Ia memiliki mandat hukum untuk mengevaluasi kinerja pemerintah, memberikan masukan berbasis bukti (evidence-based), dan menjaga agar kebijakan iklim tidak melenceng akibat pergantian rezim politik. NA RUU PPI sama sekali absen dalam membicarakan pelembagaan sains ini. Ini menandakan bahwa NA masih mendudukkan iklim sebagai komoditas politik yang bisa ditawarkan, bukan sebagai batasan biofisik yang harus dipatuhi.

3.3. Alokasi Karbon (Carbon Budget) sebagai Pengikat Hukum

Instrumen paling krusial yang hilang dari NA RUU PPI adalah Alokasi Karbon (Carbon Budget). NA tersebut masih berbicara dalam bahasa target penurunan emisi yang umum (seperti persentase dalam NDC), yang seringkali bersifat sukarela atau aspirasional. Alokasi Karbon mengacu pada jumlah maksimum emisi GRK yang masih dapat dilepaskan ke atmosfer agar kenaikan suhu global tetap berada pada ambang batas 1,5 derajat sesuai dengan Paris Agreement. Melebihi anggaran ini berarti meningkatkan risiko krisis iklim yang tidak terkendali.

Dalam logika Framework Law, target iklim harus diturunkan menjadi Alokasi Karbon yang mengikat secara hukum. Belajar dari Irlandia, Alokasi Karbon menetapkan batas emisi lima tahunan yang harus dipatuhi oleh setiap sektor, dan disahkan oleh parlemen. Mekanisme ini menciptakan konsekuensi hukum jika sebuah sektor (misalnya transportasi atau energi) melampaui jatah emisinya, menteri terkait harus bertanggung jawab kepada parlemen.

¹⁹ Jennifer Huang, "Exploring Climate Framework Laws and the Future of Climate Action," *Pace Environmental Law Review* 38, no. 2 (2021): 285–325; 2020. "World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation" *EFI Insight-Governance*. Washington, DC: World Bank.

²⁰ "Climate Action and Low Carbon Development Act 2015 (Ireland)," *Climate Change Laws of the World*, Diakses 16 Januari, 2026, https://climate-laws.org/document/climate-action-and-low-carbon-development-act-2015_2ea8 ; "Climate Change Act 2008 (United Kingdom)," *Climate Change Laws of the World*, Diakses 16 Januari, 2026, https://climate-laws.org/document/climate-change-act-2008_47b4



Sumber foto: MADANI

4. Kritik Akses Keadilan: Hak Sebatas Retorika

Naskah Akademik RUU PPI mengutip Pasal 28H UUD 1945 dan prinsip Hak Asasi Manusia sebagai landasan filosofis. Namun, pembacaan kritis terhadap jangkauan pengaturan menunjukkan bahwa prinsip-prinsip tersebut berhenti sebagai dekorasi naratif tanpa instrumen penegakan yang konkret.

Belajar dari perkembangan hukum iklim global, perlindungan iklim tidak boleh lagi sekadar menjadi kewajiban moral negara, melainkan harus menjadi hak legal warga negara yang dilengkapi dengan mekanisme pemulihan (remedy).

4.1. HAM sebagai Pelengkap: Absennya Mekanisme Pemulihan

NA RUU PPI secara eksplisit menyebutkan "Asas Kemanusiaan" dan "Keadilan Antar Generasi" dalam landasan filosofisnya. Dokumen tersebut mengakui bahwa perubahan iklim mengancam hak untuk hidup dan kesehatan. Namun, ketika masuk ke bagian Jangkauan dan Arah Pengaturan, urgensi pemenuhan HAM tersebut perlahan hilang dari pembahasan naskah.

Tidak ditemukan satupun usulan pengaturan mengenai mekanisme gugatan iklim (climate litigation) yang disederhanakan bagi korban bencana iklim, atau mekanisme kompensasi bagi komunitas yang kehilangan ruang hidup akibat kegagalan adaptasi negara. NA ini memperlakukan masyarakat semata-mata sebagai objek yang perlu "dibina" partisipasinya, bukan sebagai subjek hukum yang memegang hak gugat. Dengan demikian, pencantuman pasal HAM dalam NA ini terjebak pada retorika normatif yang tidak memberikan perlindungan operasional apapun ketika krisis benar-benar terjadi.

4.2. Menuntut "Hak atas Keseimbangan Iklim": Belajar dari Portugal

Berbeda dengan pendekatan pasif NA RUU PPI, *Framework Law* modern telah bergerak menuju pengakuan hak yang progresif. Merujuk pada Undang-Undang Iklim Portugal (*Lei de Bases do Clima*), hukum tidak lagi hanya bicara soal emisi, tetapi secara tegas menetapkan "Hak atas Keseimbangan Iklim" (*direito ao equilíbrio climático*).²¹

Dalam kerangka hukum Portugal, hak ini bukan sekadar prinsip abstrak, melainkan hak hukum yang memberikan legitimasi bagi warga negara untuk menuntut entitas publik dan swasta jika gagal memenuhi kewajiban iklim mereka. Konsep ini memenuhi hak gugat warga negara. Artinya, target iklim negara menjadi objek yang bisa digugat di pengadilan apabila melenceng dari pertimbangan ilmu pengetahuan atau menimbulkan kerugian warga.

NA RUU PPI gagal mengadopsi visi ini. Dokumen tersebut tidak berani membuka ruang bagi akuntabilitas hukum negara di hadapan warganya sendiri. Tanpa pengakuan eksplisit terhadap hak subjektif warga negara atas iklim yang stabil, RUU PPI akan kehilangan daya paksa terkuatnya: pengawasan langsung dari rakyat melalui jalur hukum.

4.3. Mengoperasionalkan Keadilan: Melampaui Partisipasi Formalitas

Kelemahan lain dalam NA RUU PPI adalah cara pandangya terhadap kelompok rentan yang masih bersifat umum dan administratif. Isu keadilan gender dan masyarakat adat sering kali hanya ditempatkan di bawah payung "partisipasi masyarakat".

Sebaliknya, *Framework Law* di negara lain seperti Peru (*Ley Marco sobre Cambio Climático*) menempatkan keadilan sebagai pendekatan tematik yang mengikat (*enfoques temáticos*). Hukum Peru mewajibkan negara untuk tidak hanya melibatkan, tetapi secara aktif mengoreksi ketimpangan struktural, misalnya dengan mandat khusus untuk menjamin kesetaraan gender dan mengakui pengetahuan tradisional masyarakat adat dalam mitigasi dan adaptasi.²²

NA RUU PPI harus bergeser dari sekadar menjamin "hak untuk didengar" (*right to be heard*) menuju jaminan perlindungan substantif. RUU ini harus memuat mandat afirmatif bagi kelompok rentan yang terdampak krisis iklim, bukan sekadar menjadikan mereka peserta rapat koordinasi. Tanpa instrumen operasional ini, asas "Keadilan Antar Generasi" yang didengungkan NA hanya akan menjadi janji kosong di atas kertas.

²¹ "Framework Climate Law No. 98/2021 (Portugal)," *Climate Change Laws of the World*, Diakses 16 Januari, 2026, https://climate-laws.org/document/framework-climate-law-no-98-2021_2801.

²² "Framework Law No. 30754 on Climate Change (Peru)," *Climate Change Laws of the World*, Diakses 16 Januari, 2026, https://climate-laws.org/document/framework-law-no-30754-on-climate-change_688f.



Sumber foto: MADANI

5. Penutup: Indonesia Butuh Keadilan Iklim

5.1. Simpulan: Menggugat Paradigma Setengah Hati

Analisis kritis terhadap Naskah Akademik RUU Pengelolaan Perubahan Iklim (NA RUU PPI) ini bermuara pada satu kesimpulan yang tidak terelakkan, dokumen draft NA disusun di atas fondasi paradigma yang rapuh. Dengan mendudukkan krisis iklim semata-mata sebagai persoalan "pengelolaan" yang membutuhkan *lex specialis* sektoral, NA RUU PPI telah mereduksi ancaman eksistensial terbesar abad ini menjadi sekadar agenda perapihan administrasi negara.

Kegagalan ini bersifat sistemik. Dalam konteks bentuk, ia gagal membedakan antara kebutuhan akan koleksi peraturan dengan kebutuhan akan arsitektur hukum (*framework law*). Secara kelembagaan, ia terjebak pada mitos koordinasi birokratis yang mengabaikan sejarah kegagalan lembaga ad-hoc di masa lalu. Secara substansi keadilan, ia memperlakukan hak asasi warga negara sebagai ornamen filosofis tanpa memberikan instrumen hukum yang memadai untuk menuntut pertanggungjawaban negara.

Jika Naskah Akademik ini dibiarkan menjadi cetak biru undang-undang, Indonesia berisiko melahirkan sebuah regulasi yang "layu sebelum berkembang". Ia mungkin akan berhasil menambah tumpukan dokumen hukum, namun gagal menyentuh akar persoalan perilaku pembangunan ekstraktif yang tidak selaras dengan batasan daya dukung planet.

5.2. Arah Baru Reformasi Hukum Iklim

Untuk mencegah kegagalan historis tersebut, Policy Brief ini merekomendasikan koreksi fundamental yang melampaui revisi pasal per pasal. Kami mendesak para perumus kebijakan untuk melakukan reorientasi total berdasarkan prinsip-prinsip berikut:

A Meluruskan Nomenklatur dan Status Hukum Langkah pertama yang mutlak dilakukan adalah menanggalkan terminologi "Pengelolaan" yang sarat nuansa teknokratis-manajerial. Krisis iklim bukanlah objek yang bisa dikelola di bawah kendali manusia; ia adalah konsekuensi perilaku yang harus diubah. RUU ini harus ditransformasikan menjadi Hukum Kerangka Keadilan Iklim yang berstatus sebagai legislasi payung (framework legislation). Ia tidak boleh berdiri sejajar dengan undang-undang sektoral, melainkan harus berfungsi sebagai meta-regulasi yang mengikat arah kebijakan energi, industri, dan kehutanan dalam satu komando arsitektur tata kelola yang koheren.

B Dari Kompromi Politik Menuju Otoritas Sains Reformasi kelembagaan tidak boleh lagi berhenti pada pembentukan wadah koordinasi yang lumpuh oleh ego sektoral. RUU ini harus melembagakan Otoritas Ilmiah Independen yang dimandatkan undang-undang untuk menetapkan Anggaran Karbon (Carbon Budget) nasional. Pengambilan keputusan krusial mengenai batas emisi tidak boleh lagi diserahkan pada mekanisme tawar-menawar politik jangka pendek, melainkan harus dipandu oleh bukti sains yang objektif dan transparan. Sains harus menjadi panglima dalam menentukan batas aman pembangunan, bukan sekadar pemberi saran yang mudah diabaikan.

C Mengoperasionalkan Keadilan Melalui Hak Gugat Retorika perlindungan hak asasi manusia dalam Naskah Akademik harus diturunkan menjadi mekanisme hukum yang bertaring. RUU ini wajib mengakui Hak atas Keseimbangan Iklim sebagai hak subjektif yang dapat digugat (justiciable) di pengadilan. Keadilan iklim harus bergeser dari sekadar partisipasi formalitas dalam ruang rapat, menjadi jaminan pemulihan (remedy) bagi rakyat yang ruang hidupnya terancam. Tanpa adanya ancaman akuntabilitas hukum yang nyata dari warga negara, kepatuhan negara terhadap target iklim akan selalu menjadi janji yang mudah diingkari.

D Jangkar Politik dan Integrasi Fiskal Terakhir, RUU ini harus didesain sebagai jangkar politik (political anchor) yang mengunci komitmen iklim lintas rezim pemerintahan. Visi jangka panjang tidak boleh diatur ulang setiap kali terjadi pergantian kekuasaan. Hal ini harus diperkuat dengan integrasi sistemik mekanisme pendanaan iklim ke dalam batang tubuh undang-undang.

Pendekatan fiskal dalam perubahan iklim harus ditransformasikan dari pendekatan proyek menjadi instrumen struktural pembangunan. Artinya, anggaran negara tidak hanya mencerminkan komitmen iklim secara sektoral, tetapi harus merefleksikan integrasi keadilan iklim dalam seluruh siklus kebijakan fiskal, mulai dari perencanaan makro, penetapan prioritas pembangunan, hingga distribusi sumber daya.

Dalam kerangka ini, Climate Budget Tagging (CBT) harus digunakan sebagai instrumen administratif untuk memastikan transparansi dan pelacakan anggaran iklim. Namun, CBT hanya menjadi efektif jika berada dalam sistem fiskal yang memang telah diarahkan untuk menjamin keadilan antargenerasi dan antarwilayah dalam respons terhadap krisis iklim.

Hanya dengan transformasi paradigma inilah Indonesia dapat memiliki harapan untuk selamat dari krisis iklim, bukan sekadar memiliki undang-undang tentang iklim.

Referensi

- Allen, Hilary J. “Regulatory Managerialism and Inaction: A Case Study of Bank Regulation and Climate Change.” *Law and Contemporary Problems* 86, no. 3 (2023): 71–100. [ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws]
- “Climate Action and Low Carbon Development Act 2015 (Ireland).” *Climate Change Laws of the World*. Accessed January 16, 2026. https://climate-laws.org/document/climate-action-and-low-carbon-development-act-2015_2ea8. [ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws]
- “Climate Change Act 2008 (United Kingdom).” *Climate Change Laws of the World*. Accessed January 16, 2026. https://climate-laws.org/document/climate-change-act-2008_47b4. [ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws]
- “Framework Climate Law No. 98/2021 (Portugal).” *Climate Change Laws of the World*. Accessed January 16, 2026. https://climate-laws.org/document/framework-climate-law-no-98-2021_2801. [ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws]
- “Framework Law No. 30754 on Climate Change (Peru).” *Climate Change Laws of the World*. Accessed January 16, 2026. https://climate-laws.org/document/framework-law-no-30754-on-climate-change_688f. [ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws]
- Huang, Jennifer. “Exploring Climate Framework Laws and the Future of Climate Action.” *Pace Environmental Law Review* 38, no. 2 (2021): 285–325. [ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws]
- Klikauer, Thomas. “What Is Managerialism?” *Critical Sociology* 41, no. 7–8 (2013): 1111–1129. [ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws]
- Rockström, Johan, et al. “Earth beyond Six of Nine Planetary Boundaries.” *Science Advances* 9, no. 37 (2023): eadh2458. <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>. [ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws]
- Rossati, David. “Managerialism versus Climate Justice in Financing Loss and Damage.” *Development Research*, November 2023. <https://www.developmentresearch.eu/?p=1551>. [ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws]
- Sosa-Nunez, Gustavo. “Transversal Environmental Policies.” *E-International Relations*, May 31, 2016. <https://www.e-ir.info/2016/05/31/transversal-environmental-policies/>. [ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws]
- World Bank. *World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation*. EFI Insight–Governance. Washington, DC: World Bank, 2020. [ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws]



Yayasan Madani Berkelanjutan (Manusia dan Alam untuk Indonesia Berkelanjutan) adalah lembaga nirlaba yang berupaya menjembatani hubungan antar pemangku kepentingan (pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil) untuk mencapai solusi inovatif terkait tata kelola hutan dan lahan.