

CAKRAWALA HUKUM

MAJALAH ILMIAH FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA

Volume 21 Issue 1, March 2019

P-ISSN: 1411-2191

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Pembabakan Kebijakan Lingkungan Hidup Nasional Berbasis Kearifan Lokal sebagai Strategi Adaptasi Menghadapi Perubahan Iklim

Sapto Hermawan

Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Indonesia

Corresponding author: saptohermawan@gmail.com

ARTICLE INFO

Article History:

- Submitted: 10/2/2019
- Accepted: 04/3/2019
- Published: 10/3/2019

How to cite:

Hermawan S., (2019),
Pembabakan Kebijakan
Lingkungan Hidup
Nasional Berbasis
Kearifan Lokal sebagai
Strategi Adaptasi
Menghadapi Perubahan
Iklim, *Cakrawala Hukum*,
21(1), 1-11

ABSTRACT

This article aims to describe an efforts to harmonize and to synchronize national policies that the government intends to implement by basing on the interests of indigenous peoples as vulnerable groups related to adaptation to climate change. Through the use of normative studies, an explanation can be given that the abolition of domestic policy based on local wisdom as an adaptation strategy in dealing with climate change can be taken through five stages, namely (1) observation phase, (2) assessment stage, (3) planning stage, (4) the implementation phase, and (5) the monitoring and evaluation stage.

Keywords: environmental policy, local wisdom, climate change

Abstrak. Artikel ini bertujuan menguraikan upaya harmonisasi dan sinkronisasi kebijakan nasional yang hendak dijalankan oleh pemerintah dengan melandaskan kepada kepentingan masyarakat adat sebagai kelompok yang rentan (vulnerable groups) berkaitan dengan adaptasi menghadapi perubahan iklim. Melalui penggunaan kajian normatif maka dapat diberikan penjelasan bahwasanya pembabakan kebijakan domestik berbasis kearifan lokal sebagai strategi adaptasi dalam menghadapi perubahan iklim, dapat ditempuh melalui lima (tahapan) yaitu (1) tahap observasi, (2) tahap penilaian, (3) tahap perencanaan, (4) tahap pelaksanaan, dan (5) tahap pengawasan dan evaluasi

Kata Kunci: kebijakan lingkungan hidup, kearifan lokal, perubahan iklim

Copyright © 2019 Cakrawala Hukum. All rights reserved.

I. Pendahuluan

Salah satu kesepakatan penting dalam 2015 Paris *Climate Change Conference* (COP21)¹ adalah mendorong penguatan dan pengintegrasian kebijakan nasional untuk dapat bersinergi dengan kapasitas ilmu pengetahuan (*science*) yang dimiliki oleh masyarakat

¹ Selanjutnya diperkuat dengan kesepakatan yang dihasilkan oleh *Marrakech Action Proclamation for Our Climate and Sustainable Development* atau yang lebih dikenal dengan 2016 Marrakech *Climate Change Conference* (COP22), di mana disebutkan *„call for strong solidarity with those countries most vulnerable to the impacts of climate change, and underscore the need to support efforts aimed to enhance their adaptive capacity, strengthen resilience and reduce vulnerability..”* lihat <http://cop22.ma/EN/>, diakses pada tanggal 1 Januari 2019

adat (*indigenous peoples*) sebagai strategi adaptasi menghadapi perubahan iklim (*climate change*), sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 7 *Paris Agreement* bahwa:

Parties acknowledge that adaptation action should follow a country-driven, gender-responsive, participatory and fully transparent approach, taking into consideration vulnerable groups, communities and ecosystems, and should be based on and guided by the best available science and, as appropriate, traditional knowledge, knowledge of indigenous peoples and local knowledge systems, with a view to integrating adaptation into relevant socioeconomic and environmental policies and actions, where appropriate (Garis bawah Penulis).

Rumusan tersebut seolah menegaskan kembali bahwa selama ini kebijakan yang diambil dalam kerangka menghadapi perubahan iklim (*climate change*), terutama kebijakan terkait dengan keberadaan masyarakat adat (*indigenous people*) telah menuai kegagalan disejumlah negara². Setidaknya terdapat tiga alasan utama (*main reason*) sebagai basis argumentasi dalam menjelaskan kegagalan kebijakan tersebut, antara lain: (1) Anggapan bahwa *Traditional Ecological Knowledge* (selanjut disingkat TEK) bukanlah sebagai cabang ilmu pengetahuan yang valid sehingga bermuara kepada pengisolasian peran TEK dalam setiap perumusan *climate decision-making* dan *policy actions* pada mayoritas negara transisi (*transition state*) dan negara maju (*developed state*).³; (2) Bahwa konstruksi TEK yang bersifat lokal, kompleks, dan cenderung heterogen⁴ memerlukan usaha (*effort*) yang adaptif dan integral bagi negara untuk menginfiltasikan program-program melalui kebijakan domestiknya. Kondisi inilah yang kemudian memaksa suatu Negara untuk memilih opsi lain (baca: lebih mudah dan sederhana) melalui *top-down policy* serta mengeliminasi keterlibatan aktif masyarakat adat (*indigenous people*) termasuk didalamnya kecenderungan pengabaian keberadaan TEK⁵; (3) Adanya kesenjangan lingkungan hidup (*environmental divide*), dimana kebijakan negara di belahan bumi utara (*north*) yang didominasi oleh negara maju/industri (*developed state*) cenderung mengabaikan kesepakatan Protokol Kyoto dengan dalih pertumbuhan (*growth*) dan kestabilan ekonomi⁶ sementara disisi berlawanan kebijakan negara berkembang (*developing state*) di mana sebagian besar berada di belahan bumi selatan (*south*) semakin intensif dalam program/aksi penyelamatan lingkungan hidup.⁷ Kondisi masyarakat adat (*indigenous people*) di mana secara lokasi geografis sangat rentan (*vulnerable*) terhadap perubahan iklim (*cli-*

² Richard Lord, dkk, [2012], *Climate Change Liability: Transnational Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, hlm 23.

³ Erika Zimmerman, [2000], *Valuing Traditional Ecological Knowledge: Incorporating the Experiences of Indigenous People into Global Climate Change Policies*, New York University Environmental Law Journal, Vol. 13, hlm. 816. Lihat juga Henry Huntington, [2000], *Using Traditional Ecological Knowledge in Science: Methods and Applications*, Journal of Ecological Applications, 10 (5), hlm. 1270.

⁴ Julian Inglis, [1993], *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*, International Development Research Centre, Canada, hlm. 21.

⁵ M. Brugnach, dkk, [2014], *Including Indigenous Peoples in Climate Change Mitigation: Addressing Issues of Scale, Knowledge and Power*, Journal of Climatic Change, Vol. 1, hlm. 8

⁶ Thomas Tanner dan Jeremy Allouche, [2011], *Towards a New Political Economy of Climate Change and Development*, Institute of Development Studies Bulletin, 42 (3), hlm. 9

⁷ J. Timmons Roberts dan Bradley C. Parks, [2007], *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy*, Cambridge: The MIT Press, hlm. 23. lihat juga R. C. Das, dkk, [1998], *The Environmental Divide: The Dilemma of Developing Countries*, New Delhi: A.P.H. Publishing, hlm. 155.

mate change), secara tidak langsung semakin tidak diuntungkan dengan adanya pertentangan kebijakan antropogenik kedua kutub tersebut.⁸

Sementara itu, dalam konteks nasional, pengakuan terhadap masyarakat adat (*indigenous people*) sesungguhnya sudah dicantumkan dengan jelas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) terutama pada Pasal 18B ayat (2) bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Terkait dengan isu global perubahan iklim (*climate change*), pengakuan keberadaan hak-hak masyarakat adat (*indigenous people*) semakin menguat semenjak diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Ratifikasi *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC)⁹ dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Ratifikasi Protokol Kyoto.¹⁰

Realisasi komitmen nasional sebagai respon dalam menghadapi perubahan iklim (*climate change*) sebagaimana diamanahkan kedua instrumen hukum tersebut kemudian diterjemahkan kedalam langkah strategis yang terklasifikasi menjadi dua kategori, yaitu (1) Penyusunan strategi mitigasi melalui Rencana Aksi Nasional/Daerah-Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN/D-GRK) dan (2) Penyusunan strategi adaptasi melalui Rencana Aksi Nasional/Daerah-Adaptasi Perubahan Iklim (RAN/D-API).¹¹

Dalam hal strategi adaptasi (RAN/D-API) perubahan iklim di Indonesia diarahkan dengan bertujuan untuk (1) Upaya penyesuaian dalam bentuk strategi, kebijakan, pengelolaan/manajemen, teknologi dan sikap agar dampak (negatif) perubahan iklim dapat dikurangi seminimal mungkin, dan bahkan jika memungkinkan dapat memanfaatkan dan memaksimalkan dampak positifnya; dan (2) Upaya mengurangi dampak (akibat) yang disebabkan oleh perubahan iklim, baik langsung maupun tidak langsung, baik kontinu maupun diskontinu dan permanen serta dampak menurut tingkatnya.¹²

Serangkaian kebijakan strategis RAN-API tersebut dapat digambarkan ke dalam 5 (lima) bidang ketahanan seperti pada bagan berikut:

⁸ Hans von Storch dan Gotz Floser, [1999], *Anthropogenic Climate Change*, Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, hlm.212

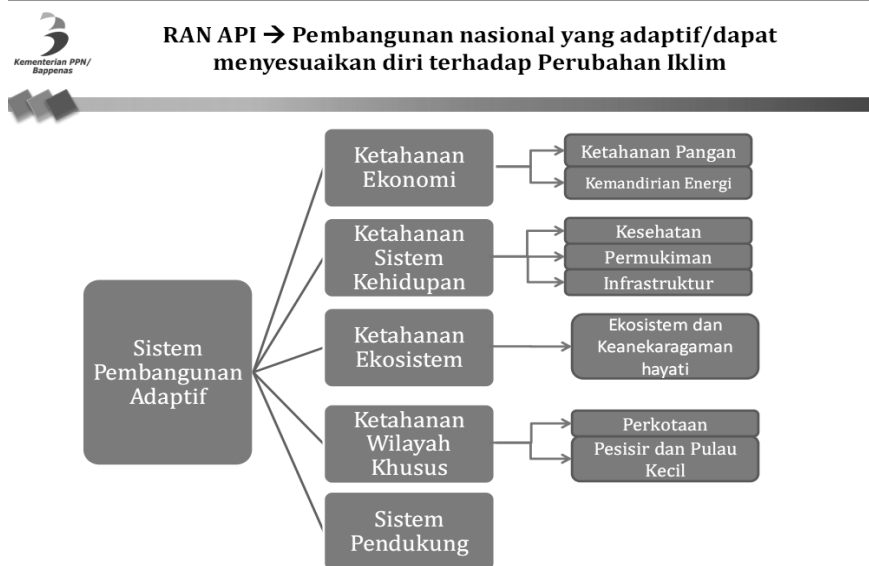
⁹ UNFCCC adalah sebuah Perjanjian Lingkungan Hidup Multilateral (*Multilateral Environmental Agreement - MEA*) yang diadopsi selama Konferensi Lingkungan Hidup dan Pembangunan PBB (*The United Nations Conference on Environment and Development - UNCED*) atau Konferensi Tingkat Tinggi Bumi yang diadakan di Rio de Janeiro, Brasil di tahun 1992. Perjanjian ini berlaku pada 1994. UNFCCC "menetapkan sebuah kerangka kerja menyeluruh bagi upaya-upaya antar pemerintah untuk mengatasi tantangan yang dihadirkan oleh perubahan iklim. Diakui bahwa sistem iklim adalah sebuah sumber daya bersama yang stabilitasnya dapat terpengaruh oleh emisi karbon dioksida industri dan emisi lainnya serta gas-gas rumah kaca lainnya. Konvensi ini beranggatakan hampir universal, dengan 192 negara telah melakukan ratifikasi dan aksesi (ikut menyetujui) terhadapnya.

¹⁰ Protokol Kyoto diadopsi selama Konferensi Para Pihak Ke-3 di Kyoto, Jepang pada tanggal 11 Desember 1997. Protokol Kyoto berlaku pada tanggal 16 Februari 2005, hingga 12 Desember 2007, 176 negara dan satu organisasi integrasi ekonomi regional telah berpadu mencatatkan berbagai instrumen ratifikasi, aksesi, persetujuan atau penerimaannya, namun disayangkan Amerika Serikat menjadi satu-satunya negara yang belum meratifikasi traktat global itu. Protokol ini secara mendasar meminta negara-negara maju (atau negara-negara Annex I) untuk mengurangi emisi GRK mereka antara 2008 dan 2012. Ada tingkat-tingkat yang berbeda yang ditetapkan untuk masing-masing negara dan tujuan akhirnya adalah untuk menjumlahkan pengurangan tersebut agar tercapai pemotongan emisi GRK total sedikitnya 5% terhadap acuan dasar tahun 1990

¹¹ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 'Kebijakan Perencanaan Nasional Dalam Bidang Perubahan Iklim Serta Langkah Mitigasi dan Adaptasi', *Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas) Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG)*, Jakarta, 24 April 2013, hlm. 10 lihat juga Indonesian Natural Resources Development Center, *Kebijakan Nasional Perubahan Iklim*, INRDC, Jakarta, 2013, hlm. 26

¹² Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), [2014], *Buku Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim (RAN-API)*, Jakarta: Bappenas, hlm. 33

Bagan 1. RAN – API Indonesia (Bappenas, 2013:13)



Berpijak dari pengkajian dan penelusuran Rencana Aksi Nasional-Adaptasi Perubahan Iklim (RAN-API) secara mendalam, apabila direlasikan dengan keberadaan TEK,¹³ oleh karena itu **sangat diperlukan** adanya langkah-langkah strategis serta upaya konstruktif dari pemerintah (sebagai pihak otoritas yang memiliki kewenangan kuat) untuk merumuskan serta mengintegrasikan keberadaan TEK kedalam kebijakan adaptasi menghadapi perubahan iklim (*climate change*).

Mendasarkan kepada latar belakang tersebut diatas, dengan demikian rumusan masalah pada makalah ini adalah bagaimana pembabakan¹⁴ yang akan dijalankan Pemerintah untuk mengintegrasikan keberadaan TEK kedalam kebijakan strategi adaptasi dalam menghadapi perubahan iklim (*climate change*).

II. Pembahasan

1. Perubahan Iklim (*Climate Change*) dan Masyarakat Adat

Perubahan iklim menjadi semakin sering diperbincangkan pada saat *Intergovernmental Panel on Climate Change* (selanjutnya disingkat IPCC) mengeluarkan berbagai temuan terbaru mengenai *trend* perubahan iklim. Beberapa temuan tersebut, misalnya, me-

¹³ Sebagai kelompok masyarakat yang mendiami tanah nusantara ini sejak lama, sebelum negara Indonesia ada, bahkan sebelum agama dan kebudayaan modern datang, saat ini jumlah masyarakat adat (*indigenous people*) diperkirakan sekitar 70 (tujuh puluh) juta orang yang, dimana sebagian masyarakat adat (*indigenous people*) ini tinggal (mendiami) dan menjadi bagian yang paling rentan (*vulnerable*) terhadap pengaruh perubahan iklim. Sesungguhnya kontribusi masyarakat adat pada krisis perubahan iklim sangat kecil dibandingkan yang lain karena disebabkan oleh model mata pencaharian tradisional dan gaya hidup berkelanjutan mereka. Namun masyarakat adat justru yang paling menderita akibat dampak perubahan iklim. Masyarakat adat jugalah yang merasakan tanda alam (*climate sign*) untuk pertama kali ketika terjadi perubahan iklim terutama pada perubahan pola curah hujan, penurunan hasil lahan, kenaikan permukaan air laut dan perairan.

¹⁴ Yang dimaksud disini adalah *legal fragmentation*, dimana pentahapan upaya-upaya harmonisasi dan sinkronisasi yang diperlukan dalam konteks kebijakan domestik untuk kemudian dirumuskan dalam sebuah instrumen hukum yang sesuai guna menyelesaikan potensi masalah yang timbul, lihat Esin Örüçü, [2004], *The Enigma of Comparative Law Variations on a Theme for the Twenty-first Century*, Leiden: Koninklijke Brill N.V, hlm. 66. Lihat juga Leone Niglia, [2010], *Of Harmonization and Fragmentation: The Problem of Legal Transplants in the Europeanization of Private Law*, Maastricht Journal European & Comparative Law, Vol. 17, hlm. 123

nyatakan bahwa konsentrasi gas CO₂ di atmosfer makin meningkat dari 278 parts per million (selanjutnya disingkat ppm) pada era praindustri (pra-1850) menjadi 379 ppm pada tahun 2005. Kenaikan ini mengakibatkan peningkatan pemanasan atmosfer bumi yang menimbulkan sejumlah dampak, seperti es mencair, kenaikan permukaan air laut, dan perubahan iklim. Kenaikan permukaan air laut diprediksi akan menenggelamkan 6% daerah Belanda, 17,5% daerah Bangladesh, dan kurang lebih 2000 pulau kecil di Indonesia akan tenggelam. Perubahan-perubahan mendasar pada iklim muka bumi selanjutnya mengakibatkan perubahan signifikan pada iklim lokal. Hal itu berdampak pada pergeseran pola tanam dan munculnya berbagai jenis hama dan penyakit.

Petaka lingkungan hidup dan potensi ancaman terhadap keselamatan manusia dalam perubahan iklim menyatukan tekad berbagai negara untuk membuat tanggapan bersama sehingga melahirkan Konvensi Perubahan Iklim tahun 1992 atau dikenal dengan UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*). Salah satu targetnya adalah pengurangan emisi negara-negara industri yang dikenal dengan sebutan negara-negara Annex I sebesar 5,2% dari level di tahun 1990. Di bawah payung konvensi ini, berbagai perundingan perubahan iklim untuk menyepakati pengurangan emisi dan skema-skema pendukungnya terus berlanjut, antara lain melahirkan sebuah kesepakatan monumental yaitu Protokol Kyoto. Terlepas dari segala kelemahannya, Protokol ini memberi preseden (*landmark*) bagi kesepakatan hukum yang mengikat dalam isu perubahan iklim. Namun demikian, pasca-Protokol Kyoto, terdapat berbagai dorongan agar cakupan masalah dalam perubahan iklim diperluas dengan mempertimbangkan temuan-temuan ilmiah tertentu. Salah satu temuan IPCC, misalnya, menyebutkan bahwa dari total emisi karbon sekarang, seperlimanya merupakan sumbangan dari aktivitas perubahan tata guna lahan. Bahkan, sumbangan terbesarnya berasal dari deforestasi di hutan tropis. Temuan ini, Bersama dengan berbagai agenda ekonomi-politik lainnya, kemudian mendorong masuknya isu hutan dan kehutanan ke dalam strategi adaptasi perubahan iklim.¹⁵

Salah satu skema baru yang dibahas di bawah tema kehutanan adalah *Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation* (selanjutnya disingkat REDD). REDD menjadi salah satu isu krusial yang menimbulkan perdebatan di Indonesia, terutama di kalangan masyarakat sipil. Seberapa besar skema REDD dapat memberikan perlindungan bagi hak masyarakat adat sebagaimana tertuang dalam berbagai instrumen yuridis internasional lain dan kesepakatan internasional yang lain, seperti misalnya *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*.¹⁶

Hal tersebut sangatlah wajar mengingat selama ini hutan dan kehutanan merupakan sistem penopang kehidupan (*life support system*) masyarakat adat namun pada tata-

¹⁵ Bernadinus Steni dan Mumu Muhajir, [2010], *Hukum, Perubahan Iklim dan REDD: Prosiding Pelatihan Kerangka Hukum dan Kebijakan Perubahan Iklim, Khususnya REDD dari Perspektif Hak Masyarakat dan Keberlanjutan Hutan*, Jakarta: HuMa, 2010, hlm. 2

¹⁶ Pada *International Indigenous Peoples Forum on Climate Change*, poin kelima disebutkan bahwa "Respect for the human rights of indigenous peoples and local communities, valuing our traditional knowledge and innovations, and supporting our local mitigation and adaptation strategies are critical and invaluable requirements towards adequate holistic solutions to climate change. As such, our local strategies and priorities must be reflected in National Adaptation and Mitigation Action (NAMAs) and National Adaptation Plans and strategies of Action (NAMAs and NAPAs), in the development and implementation of which we must participate fully and effectively. The distinct roles and responsibilities of indigenous women and youth, will need to be considered; underlining the importance of their inclusion in decision-making and planning processes"

ran kenyataan manajemen pengelolaan hutan tidak memberikan ruang keterlibatan masyarakat adat yang ada didalamnya.¹⁷

Beberapa fakta menarik lain ditemukan bahwa selama ini kebijakan nasional terkait strategi adaptasi menghadapi perubahan iklim bernafas sentralistik (*top down policy*), indikator¹⁸ yang memperkuat fakta tersebut antara lain (1) Tidak adanya kelompok kerja mengenai langkah-langkah adaptasi masyarakat adat dan komunitas setempat pada tingkat lokal; (2) Ketiadaan dana masyarakat adat bagi perubahan iklim dengan komponen untuk pendanaan kegiatan persiapan atau kegiatan pembangunan kapasitas masyarakat adat untuk REDD; (3) Minimnya keterlibatan tokoh kontak masyarakat adat ke dalam delegasi pemerintah untuk setiap pembahasan isu perubahan iklim baik tataran lokal, regional dan internasional; (4) Nihilnya instrumentasi hukum yang mengakomodir kepentingan masyarakat adat dalam menghadapi perubahan iklim

2. Pembabakan Kebijakan Menghadapi Perubahan Iklim

Isu sentral dalam makalah ini adalah harmonisasi dan sinkronisasi kebijakan nasional yang hendak dijalankan oleh pemerintah dengan melandaskan kepada kepentingan masyarakat adat sebagai kelompok yang rentan (*vulnerable groups*) berkaitan dengan adaptasi¹⁹ menghadapi perubahan iklim. Sebagai permulaan perlu kesepakatan bahwa perubahan iklim (*climate change*) merupakan bencana global (*transnational catastrophe*) dalam teritori lingkungan hidup yang merubah kebijakan setiap negara²⁰ di mana secara tidak langsung berpengaruh juga terhadap kebutuhan legislasi domestik yang diperlukan dengan tetap berpedoman kepada konvensi internasional yang telah disepakati bersama.²¹

Dalam kontes teori perbandingan hukum (*comparative law*), penyesuaian akan kebutuhan seperangkat norma hukum terhadap masalah hukum yang dihadapi dapat melalui penggunaan metode transplantasi hukum (*legal transplantation*). Watson²² mendefinisikan konsep transplantasi hukum (*legal transplantation* atau *legal borrowing*) sebagai "*the moving of a rule or system of law from one country to another*". Dalam istilah lain Twining²³ menggunakan tafsir yang lebih luas '*diffusion of the law*' yang berarti "*...diffusion is generally considered to take place when one legal order, system or tradition influences another in some significant way...*", masih menurut Twining²⁴ konsep '*diffusion of the law*' terklasifikasi menjadi 12 tahapan yaitu "*the study of diffusion of law has proceeded under many labels including reception, transplants, spread, expansion, transfer, exports and imports, imposition, circulation, transmigration, transposition, and transfrontier mobility of law*".

¹⁷ *Ibid*, hlm. 5

¹⁸ Raymond de Chavez, dkk, 2008, *Guide on Climate Change and Indigenous Peoples*, Philipina: Tebtebba Foundation, hlm.77.

¹⁹ Adaptasi perubahan iklim adalah serangkaian proses penyesuaian sistem ekologi, sosial atau ekonomi terhadap stimuli iklim yang sebenarnya atau yang diharapkan dan efek atau dampaknya

²⁰ Alan Watson, [2001], *Society and Legal Change, 2nd Edition*, Philadelphia: Temple University Press, hlm. 5. Lihat juga Daniel A. Farber, 2013, *Carbon Leakage Versus Policy Diffusion: The Perils and Promise of Subglobal Climate Action*, Chicago Journal of International Law, 13 (2), hlm. 360

²¹ William Twining, [2000], *Globalisation and Legal Theory*, London: Butterworths, hlm. 10.

²² Alan Watson, [1993], *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Athens: University of Georgia Press, hlm. 22

²³ William Twining, [2004], *Diffusion of Law: A Global Perspective*, The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, 36 (49), hlm. 14

²⁴ *Ibid*, hlm. 5. Lihat juga Sue Farran dan Christa Rautenbach, 2006, *The Diffusion of Law the Movement of Laws and Norms Around The World*, New York: Routledge, hlm. 2

Perkembangan penggunaan transplantasi hukum (*legal transplantation* atau *legal borrowing*) secara teoritik disampaikan oleh Miller²⁵ dipengaruhi oleh dua hal yaitu:

The proliferation of legal transplants has fostered two bodies of scholarship. First, the growth since the 1990's of state and foundation sponsored law and development projects that see legal reform as a tool for democratization and development has spawned a large literature on legal transplants that describes the many projects and the extent of their success. Second, the increased impact of international law on areas previously regulated exclusively as domestic law, and increased transnational links between government agencies, have led public international law scholars to analyze transplants. Instead of focusing on the direct export of legal regimes between states, this literature examines the use of public international law and emerging global consensus to create transnational law, rules for domestic application that cross state lines.

Merujuk konvensi internasional terkait strategi adaptasi menghadapi perubahan iklim (*climate change*), kebijakan domestik yang berbasis kearifan lokal sebaiknya dilakukan menggunakan metode *vertical legal transplantation* atau *trans-echelon legal borrowing*²⁶ dari perjanjian/kesepakatan regional maupun internasional (*treaty*), pedoman internasional (*guidelines*) ke dalam kebijakan domestik, mengingat bahwa masyarakat adat (*indigenous peoples*) memiliki tipologi yang berbeda antara satu negara dengan yang lain.

Mengacu pada penjelasan yang telah disampaikan sebelumnya, dalam konteks nasional, pembabakan kebijakan domestik berbasis kearifan lokal sebagai strategi adaptasi dalam menghadapi perubahan iklim, dapat ditempuh melalui lima (tahapan) yaitu:

1) Tahap Observasi (*Observation*)

Pada tahap ini difokuskan kepada pengamatan dan pencatatan (baik berupa data yang dikumpulkan pada semua aspek dari sistem iklim termasuk pada fisik, kimia dan sifat biologis dan atmosfer, laut, hidrologi, krysopherik dan proses terestrial) untuk menemukan dampak atribut perubahan iklim baik secara ekologi, sosial, ekonomi dan lingkungan hidup yang berhubungan langsung dengan masyarakat adat. Urgensi dari tahap ini adalah mendukung penelitian terhadap peningkatan pemahaman, pemodelan dan prediksi dari sistem iklim dan perubahan iklim yang berdampak kepada mata pencaharian dan keberlangsungan masyarakat adat.

Melalui kesepakatan yang telah dijalin sebelumnya, Pemerintah dapat menggunakan data yang diakes dari *The World Meteorological Organization (WMO)*, *The Global Ocean Observing System*, *Global Terrestrial Observing System* dan *Global Climate Observing System*. Sumber-sumber lain dari informasi iklim dan non-iklim yang relevan meliputi: Pusat distribusi data IPCC, Profil UNDP mengenai iklim tingkat negara (termasuk pengamatan

²⁵ Jonathan M. Miller, [2003], *A Typology of Legal Transplants: Using Sociology, Legal History and Argentine Examples to Explain the Transplant Process*, *The American Journal of Comparative Law*, 51 (4), hlm. 840-841

²⁶ Wiener mengkategorisasi metode transplantasi hukum terkait konvesi internasional terkait lingkungan hidup global menjadi dua yaitu *vertical legal transplantation* dan *horizontal legal transplantation*, "...Whatever the reason, insufficient attention has been given to the possibility of legal borrowing by international treaty law from/to national law. This kind of borrowing would be "vertical" or "trans-echelon" rather than "horizontal" or transnational" lihat Jonathan B. Wiener, [2001], *Something Borrowed for Something Blue: Legal Transplants and the Evolution of Global Environmental Law*, *Journal of Ecology Law Quarterly*, 27 (4), hlm. 1302.

dan skenario berbasis model), Portal perubahan iklim Bank Dunia menyediakan data iklim dan iklim terkait cepat dan mudah diakses untuk para pembuat kebijakan.

2) Tahap Penilaian (*Assessment*)

Tahapan ini berupa penilaian elemen adaptasi yang mengacu pada praktek yang telah berjalan sukses sebelumnya. Inti dari tahap ini adalah mengidentifikasi pilihan kebijakan yang berbasis tipologi masyarakat adat (yang berbeda untuk setiap daerah) untuk dapat beradaptasi dengan perubahan iklim, dan menentukan elemen-elemen evaluasi terhadap masyarakat adat dalam hal kriteria seperti ketersediaan sumber daya alam, manfaat, dana adaptasi yang dibutuhkan, efektifitas, efisiensi dan studi kelayakan terkait kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah.

Setelah elemen penilaian untuk adaptasi terhadap masyarakat adat dapat teridentifikasi secara terukur, kemudian dilakukan pembahasan secara mendalam oleh para pembuat kebijakan untuk dikonstruksikan ke dalam program/rencana aksi nasional adaptasi.

3) Tahap Perencanaan (*Planning*)

Pada fase ini bertumpu kepada penentuan skala prioritas terkait kebutuhan mendesak untuk segera ditindaklanjuti berkaitan dengan adaptasi masyarakat adat terhadap dampak perubahan iklim. Beberapa kajian dari negara lain yang telah berjalan dengan baik dapat dijadikan referensi dalam menentukan perencanaan.

Penentuan prioritas dapat diperoleh dari pengalaman Provinsi Bara yang terletak di Sudan bagian barat sedang melakukan adaptasi terhadap degradasi tanah dan dampak-dampak lain dari kekeringan yang kembali terjadi melalui *Community-Based Rangeland Rehabilitation* (CBRR) atau rehabilitasi tanah peternakan berbasis komunitas yang sedang diterapkan di 17 desa. Proyek ini mampu membangun sebuah kantor lokal yang mengkoordinasi masalah pembangunan komunitas, regenerasi dan stabilisasi bukit pasir sepanjang 5 km untuk menghentikan meluasnya gurun pasir, membangun penahan angin untuk melindungi pertanian dari erosi lapisan tanah, dan menggantikan kambing-kambing dengan domba yang lebih punya daya tahan dan kurang merusak, serta mengelola dengan lebih baik sumur-sumur dan persiapan rencana jika terjadi kekeringan.

Hal terpenting lain dalam tahapan ini adalah penentuan skala kerugian secara ekonomis yang diakibatkan dari dampak perubahan iklim, di mana dimungkinkan dibentuk konsep yuridis tentang kerugian secara materil sebagai proteksi terhadap masyarakat adat dan sumber daya alam yang ditimbulkan dari aktivitas ekonomi (pembangunan, penebangan hutan, dan lainnya).²⁷

4) Tahap Pelaksanaan (*Implementation*)

Fase ini adalah lanjutan kegiatan dari tahapan sebelumnya yang telah dieksekusi, namun demikian untuk memperkuat kebijakan yang berjalan sesuai rencana yang diharapkan perlu untuk disusun kerangka hukum (*legal framework*) yang kuat dalam men-

²⁷ Yadav Uprety, dkk, [2012], *Contribution of Traditional Knowledge to Ecological Restoration: Practices and Applications*, *Journal of Ecoscience*, 19 (3), hlm. 227

jalankan kebijakan adaptasi. Terkait dengan metode *vertical legal transplantation* atau *trans-echelon legal borrowing*, pada tahapan ini perlu disusun instrumen hukum yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat adat sehingga diperoleh hasil yang efektif dan efisien.²⁸

Mengacu kepada contoh pengadopsian *The Precautionary Principle* yang dipakai dalam penegakan hukum lingkungan pada mayoritas negara saat ini, prinsip tersebut pada awal mulanya merupakan budaya hukum masyarakat di Negara Jerman '*vorsorgeprinzip*'²⁹ yang kemudian di transplantasikan ke sistem hukum di Negara Inggris, bahkan dewasa ini diadopsi dalam beberapa konvensi internasional terkait lingkungan hidup. Dalam konteks tahapan pelaksanaan ini, dimungkinkan juga pengadopsian kerangka hukum yang relevan sebagai solusi atas masalah yang dihadapi, sebagai contoh dapat dilakukan model percontohan seperti program yang dijalankan Pemerintah Australia dalam melibatkan Suku Aborigin.

Kesepakatan Pengelolaan Kebakaran Arnhem Barat, pemilik tanah Aborigin, organisasi perwakilan adat di Australia Utara (NAILSMA – Aliansi Manajemen Tanah dan Laut Masyarakat Adat Australia Utara) dan Gas Cair Alami Darwin merupakan mitra dalam Kesepakatan Pengelolaan Kebakaran Arnhem Barat. Kemitraan ini bertujuan untuk melaksanakan praktik manajemen kebakaran strategis seluas 28.000 Kilometer persegi di Arnhem Barat, untuk menurunkan gas rumah kaca yang timbul dari kebakaran di daerah ini dan mengkompensasikan sebagian emisi gas rumah kaca dari pabrik Gas Cair (LNG) di Wickham Point di Darwin Harbour.

Proyek ini menggunakan pembakaran awal yang strategis pada musim kering berupa perpaduan antara pembakaran pada sebidang lahan yang dinyalakan oleh masyarakat dan sekat bakar dalam skala besar di sepanjang jalan, sungai dan anak sungai yang dinyalakan dari helikopter. Pembakaran pada musim kering ini melindungi bentang alam dengan sekat bakar dan nantinya akan membuat api liar lebih sulit tersebar luas dengan cepat di sepanjang tanah.³⁰

5) Tahap Pengawasan dan Evaluasi (*Monitoring and Evaluation*)

Mengingat kompleksitas dan jangka panjang dari sifat perubahan iklim, adalah penting bahwa kebijakan adaptasi dirancang sebagai proses yang berkesinambungan dan fleksibel, termasuk umpan balik (*feedback*) melalui monitoring dan evaluasi. Pelaksanaan serangkaian kebijakan tindakan adaptasi perlu dipantau secara berkala, dievaluasi dan direvisi, baik dari segi validitas asumsi ilmiah yang mendasari dan kesesuaian proyek, kebijakan dan program, termasuk efektivitas, efisiensi dan utilitas keseluruhan.

Monitoring dan evaluasi kebijakan tindakan adaptasi, termasuk proyek-proyek, kebijakan dan program, dapat dilakukan selama proses adaptasi dan / atau setelah tindakan adaptasi telah dilaksanakan. Pemantauan dan evaluasi kerangka kerja dapat dikembangkan

²⁸ Paul Sillitoe, dkk, [2002], *Participating in Development: Approaches to Indigenous Knowledge*, New York: Routledge, hlm.11

²⁹ Daniel Steel, [2005], *Philosophy and The Precautionary Principle: Science, Evidence, and Environmental Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, hlm. 27. Lihat juga Timothy O'Riordan, [2004], *Interpreting the Precautionary Principle*, London: Earthscan Publication Limited, hlm. 32

³⁰ Raymond de Chavez, *Op. Cit*, hlm. 32.

kan untuk memastikan tujuan dirumuskan dengan jelas, tujuan dan ukuran keluaran serta ketersediaan data yang berkualitas baik.

Sebagai tahap akhir perlu juga memikirkan akan kebutuhan suplai ilmu pengetahuan yang memadai kepada masyarakat adat secara berkelanjutan, dimana selain menjaga TEK yang telah diwarisi dari nenek moyang juga bisa diharmonisasikan dengan ilmu pengetahuan moderen guna terwujudnya program adaptasi yang berhasil guna. Sebagai contoh adalah melakukan kebijakan adaptasi perubahan iklim adalah dengan mengubah pola produksi dan konsumsi yang tidak berkelanjutan yang masih merupakan sistem yang banyak dijumpai dan mendominasi dari warisan leluhur.

III. Penutup

Masyarakat adat merupakan kontributor terkecil pada perubahan iklim, namun merekalah yang pertama menderita karena dampak-dampaknya. Musim kering yang berkepanjangan, perubahan siklus musim yang tidak terprediksi, mencairnya lapisan es di kutub utara-selatan, meningkatnya frekuensi banjir, peningkatan permukaan air laut, telah mempengaruhi cara hidup, kesehatan, mata pencaharian, tanah, sumber daya alam dan wilayah masyarakat adat secara mengkhawatirkan. Menghadapi semua ini, masyarakat adat telah dipaksa untuk beradaptasi, menggunakan pengetahuan tradisional, inovasi dan praktik yang dimiliki, dengan menyesuaikan diri terhadap kondisi-kondisi yang berubah secara sangat cepat.

Pemerintah sebagai pemilik otoritas tertinggi diberikan mandat oleh konstitusi UUD 1945 dalam merumuskan kebijakan yang berbasis kearifan lokal, di mana dalam mengkonstruksikan kebijakan tersebut dapat menggunakan metode *vertical legal transplantation* atau *trans-echelon legal borrowing*. Metode ini mengubah kebijakan nasional yang bersifat rigid menjadi lebih luwes dengan tetap memperhatikan dua sisi, yaitu sisi kepentingan masyarakat adat dan sisi konvensi internasional terkait arahan/pedoman kebijakan adaptasi dalam menghadapi perubahan iklim.

Daftar Pustaka

- Lord, R. dkk. [2012]. *Climate Change Liability: Transnational Law and Practice*. Cambridge University Press. Cambridge;
- Zimmerman, E. [2000]. *Valuing Traditional Ecological Knowledge: Incorporating the Experiences of Indigenous People into Global Climate Change Policies*. NY.U. Env. L. J. 803;
- Huntington, H. [2000]. *Using Traditional Ecological Knowledge in Science: Methods and Applications*. J. Eco. App. 10 (5);
- Inglis, J. [1993]. *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*. Canada: International Development Research Centre;
- Brugnach, M. dkk. [2017]. *Including Indigenous Peoples in Climate Change Mitigation: Addressing Issues of Scale, Knowledge and Power*. J. Clim. Ch. 140 (1), 19-32.
- Tanner, T. & Allouche, J. [2011]. *Towards a New Political Economy of Climate Change and Development*. Institute of Development Studies Bulletin. 42 (3).
- Roberts, J.T. & Parks, B.C. [2007]. *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy*. Cambridge: The MIT Press.
- R. C. Das. dkk. [1998]. *The Environmental Divide: The Dilemma of Developing Countries*, New Delhi: A.P.H. Publishing;

- Storch, H.v. & Floser, G. [1999]. *Anthropogenic Climate Change*. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg;
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). 'Kebijakan Perencanaan Nasional Dalam Bidang Perubahan Iklim Serta Langkah Mitigasi dan Adaptasi'. *Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas) Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG)*. Jakarta. 24 April 2013. hlm.
- Indonesian Natural Resources Development Center. *Kebijakan Nasional Perubahan Iklim*. INRDC. Jakarta. 2013;
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). [2014]. *Buku Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim (RAN-API)*. Jakarta: Bappenas;
- Örücü, E. [2004]. *The Enigma of Comparative Law Variations on a Theme for the Twenty- first Century*. Leiden: Koninklijke Brill N.V.
- Niglia, L. [2010]. *Harmonization and Fragmentation: The Problem of Legal Transplants in the Europeanization of Private Law*. Maastricht Journal European & Comparative Law. Vol. 17;
- Steni, B. & Muhajir, M. [2010]. *Hukum, Perubahan Iklim dan REDD: Prosiding Pelathan Kerangka Hukum dan Kebijakan Perubahan Iklim. Khususnya REDD dari Perspektif Hak Masyarakat dan Keberlanjutan Hutan*. Jakarta: HuMa.
- Chavez, R. dkk. 2008. *Guide on Climate Change and Indigenous Peoples*. Philipina: Tebtebba Foundation;
- Watson, A. [2001]. *Society and Legal Change. 2nd Edition*. Philadelphia: Temple University Press.
- Farber, D.A. [2013]. *Carbon Leakage Versus Policy Diffusion: The Perils and Promise of Subglobal Climate Action*. Chi. J.I.L., 13 (2)
- Twining, W. [2000]. *Globalisation and Legal Theory*. London: Butterworths.
- Watson, A. [1993]. *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. Athens: University of Georgia Press.
- Twining, W. [2004]. *Diffusion of Law: A Global Perspective*. J.L.P. & Un. L. 36 (49)
- Farran, S. & Rautenbach, C. 2006. *The Diffusion of Law the Movement of Laws and Norms Around The World*. New York: Routledge;
- Miller, J.M. [2003]. *A Typology of Legal Transplants: Using Sociology. Legal History and Argentine Examples to Explain the Transplant Process*. A.J.C.L. 51 (4).
- Wiener, J.B. [2001]. *Something Borrowed for Something Blue: Legal Transplants and the Evolution of Global Environmental Law*. J.Ec. L. Q. 27 (4).
- Uprety, Y. dkk. [2012]. *Contribution of Traditional Knowledge to Ecological Restoration: Practices and Applications*. J. Eco. 19 (3).
- Sillitoe, P. dkk. [2002]. *Participating in Development: Approaches to Indigenous Knowledge*. New York: Routledge.
- Steel, D. [2005]. *Philosophy and The Precautionary Principle: Science. Evidence. and Environmental Policy*. Cambridge: Cambridge University Press
- O'Riordan, T. [2004]. *Interpreting the Precautionary Principle*. London: Earthscan Publication Limited.