

## **MEWUJUDKAN KEADILAN RAWLS DALAM KEBIJAKAN PEMBAGIAN MANFAAT KARBON BIRU UNTUK MASYARAKAT PESISIR INDONESIA**

**(Realizing Rawlsian Justice in Indonesia's Blue Carbon Benefit-Sharing Policy  
for Coastal Communities)**

**Ahmad Saparwadi**

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

Jalan Imam Bardjo, S.H., No. 1 Semarang, Jawa Tengah

ahmadsaparwadi@students.undip.ac.id

**FX Joko Priyono**

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

Jalan Imam Bardjo, S.H., No. 1 Semarang, Jawa Tengah

**Ro'fah Setyowati**

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

Jalan Imam Bardjo, S.H., No. 1 Semarang, Jawa Tengah

### **Abstrak**

Penetapan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon Sektor Kelautan melegitimasi pengembangan ekonomi karbon biru di Indonesia. Kebijakan ini membuka peluang ekonomi baru tetapi juga memunculkan kekhawatiran mendasar mengenai keadilan dalam distribusi manfaatnya bagi komunitas pesisir. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pembagian manfaat (*Benefit Sharing Mechanism*) dalam regulasi tersebut menggunakan teori keadilan John Rawls. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang menggunakan pendekatan undang-undang dan filsafat serta dianalisis secara kualitatif. Hasil menunjukkan bahwa pembagian manfaat karbon biru dalam peraturan tersebut yang berbasis kinerja selaras dengan keadilan John Rawls dari aspek keadilan prosedural yang didasarkan pada koordinasi dan kinerja. Namun, dari aspek keadilan substantif regulasi tersebut belum dapat menjamin bahwa manfaat akan diterima oleh masyarakat pesisir. Hal ini disebabkan oleh mekanisme negosiasi yang rentan terhadap ketimpangan kekuasaan serta tidak adanya batas minimal yang jelas untuk pembagian manfaat. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan dengan mengadopsi prinsip Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan (*Free, Prior and Informed Consent/FPIC*), serta menetapkan mekanisme pembagian manfaat yang lebih melindungi dan memihak masyarakat pesisir.

**Kata kunci:** karbon Biru, Mekanisme Pembagian Manfaat, Masyarakat Pesisir, Keadilan John Rawls

### **Abstract**

*The enactment of Minister of Marine Affairs and Fisheries Regulation No. 1 of 2025 on Procedures for Implementing Marine Sector Carbon Economics legitimizes the development of blue carbon economics in Indonesia. This policy opens up new economic opportunities but also raises fundamental concerns about fairness in the distribution of benefits to coastal communities. This study aims to analyze the benefit sharing mechanism in the regulation using John Rawls' theory of justice. It employs a normative legal research approach using statutory and philosophy, with qualitative analysis techniques. The results show that the performance-based distribution of blue carbon benefits in the regulation is in line with John Rawls procedural justice which is based on coordination and performance. However, from a substantive justice perspective, the regulation cannot guarantee that the benefits will be received by coastal communities. This is due to a negotiation mechanism that is prone to power imbalances and the absence of clear minimum limits for benefit sharing. Therefore, policies adopting the principle of Free, Prior and Informed Consent (FPIC) are needed, as well as establishing benefit-sharing mechanisms that are more protective and favorable to coastal communities.*

**Keywords:** Blue Carbon, Benefit Sharing Mechanism, Coastal Community, Rawlsian Justice

## A. Pendahuluan

Masyarakat global semakin terdorong untuk mengembangkan solusi inovatif berbasis alam (*nature-based solutions*) guna mengatasi krisis iklim,<sup>1</sup> di mana karbon biru muncul sebagai instrumen yang potensial,<sup>2</sup> untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan pekerjaan yang diperlukan guna mengurangi kemiskinan di tengah keterbatasan sumber daya dan krisis iklim yang semakin parah.<sup>3</sup> Karbon biru tidak hanya menawarkan strategi untuk mitigasi perubahan iklim, melainkan juga menyediakan layanan sistem lainnya yang signifikan seperti mendukung produksi perikanan, perlindungan pesisir, peningkatan kualitas air dan sebagai pusat keanekaragaman hayati.<sup>4</sup>

Status Indonesia sebagai negara kepulauan dengan 17.508 pulau dan wilayah laut mencapai 5,8 juta km<sup>22</sup>, menempatkannya pada posisi strategis dalam upaya mitigasi perubahan iklim dunia.<sup>5</sup> Potensi tersebut tidak hanya mengandung nilai ekologis yang vital melalui kemampuannya menyimpan karbon dalam

jumlah yang banyak, melainkan juga menyimpan nilai ekonomi yang signifikan untuk mendorong pembangunan berkelanjutan.<sup>6</sup> Berdasarkan laporan dari *Indonesian Ocean Justice Initiative* bahwa potensi penyerapan ekosistem karbon biru di Indonesia sangat tinggi, diperkirakan mencapai 3,14 miliar ton yang berasal dari mangrove dengan luas 3.364.076 hektare.<sup>7</sup> Nilai jasa ekosistemnya sedikitnya mencapai USD 1,5 miliar per tahun. Sementara laporan Bank Dunia menunjukkan bahwa nilai ekosistem mangrove per kabupaten/kota sekitar antara USD 2 juta hingga USD 50 juta dalam jangka waktu tiga puluh tahun.<sup>8</sup> Berdasarkan laporan tersebut, maka Indonesia harus mampu memanfaatkan potensi sumber daya alam yang dimilikinya untuk kesejahteraan masyarakatnya, salah satunya melalui pemanfaatan karbon biru.<sup>9</sup>

Merespons peluang ini, Pemerintah Indonesia telah menginisiasi langkah kebijakan strategis dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon, yang kemudian diganti dengan Peraturan

<sup>1</sup> Peter I. Macreadie et al., "Operationalizing Marketable Blue Carbon," *One Earth* 5, no. 5 (2022): 485–92, <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2022.04.005>.

<sup>2</sup> Daniel A. Friess et al., "Capitalizing on the Global Financial Interest in Blue Carbon," *PLOS Climate* 1, no. 8 (2022), <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000061>.

<sup>3</sup> World Bank; United Nations of Department of Economic and Social Affairs, *The Potential of the Blue Economy (Increasing Long-Term Benefits of the Sustainable Use of Marine Resources for Small Island Developing States and Coastal Least Developed Countries)* (World Bank, 2017), <https://hdl.handle.net/10986/26843>.

<sup>4</sup> Udhi E Hernawan, *Blue Carbon Ecosystems In Indonesia: Opportunity and Knowledge Gaps* (Research Center for Oceanography-BRIN, 2022), [https://www.un.org/regularprocess/sites/www.un.org.regularprocess/files/blue\\_carbon\\_woa\\_undoalos\\_belitung\\_13\\_desember\\_2022\\_udhi\\_hernawan.pdf](https://www.un.org/regularprocess/sites/www.un.org.regularprocess/files/blue_carbon_woa_undoalos_belitung_13_desember_2022_udhi_hernawan.pdf).

<sup>5</sup> Achmad Fajar Hendarman, "Current Research and Future Perspectives: A Literature Review on the Blue Economy of Indonesia," *BIO Web of Conferences* 92 (January 2024): 01030–01030, <https://doi.org/10.1051/bioconf/20249201030>.

<sup>6</sup> Subiyakto Rudi, "Public Policy in the Concept of Blue Economy for Anticipating Disasters in Indonesia," *BIO Web of Conferences* 70 (2023): 04002, <https://doi.org/10.1051/bioconf/20237004002>.

<sup>7</sup> Tidak jauh berbeda dengan data di atas, laporan Badan Pusat Statistik Tahun 2024 bahwa luas ekosistem mangrove Indonesia mencapai 3.442.614 ha dengan perkiraan penyerapan karbon sebesar 3,21 miliar ton. Badan Pusat Statistik, *Statistik Sumber Daya Laut dan Pesisir 2024*, Volume 21, (Badan Pusat Statistik, 2024), Lampiran 99.

<sup>8</sup> Indonesia Ocean Justice Initiative, *Blue Carbon Ecosystem as Critical Natural Capital: Strengthening Blue Carbon Ecosystem Governance in Indonesia*, (Jakarta: IOJI, 2023), hlm. 5.

<sup>9</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (3).

Presiden Nomor 110 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Instrumen Nilai Ekonomi Karbon dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca Nasional. Regulasi ini berfungsi sebagai payung hukum fundamental bagi pengembangan dan implementasi pasar karbon di tingkat nasional. Sebagai implementasi lebih lanjut dari kerangka regulasi payung tersebut, Pemerintah secara khusus mengatur pelaksanaan Nilai Ekonomi Karbon pada sektor kelautan melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 1 Tahun 2025. Peraturan teknis ini memainkan peran yang penting dengan memerinci secara komprehensif tata laksana proyek karbon biru, mencakup berbagai aspek mulai dari mekanisme perdagangan karbon hingga penerapan skema Pembayaran Berbasis Kinerja (*Performance-Based Payments*). Keberadaan Permen ini ini merepresentasikan sebuah babak baru dalam tata kelola sumber daya pesisir, di mana jasa lingkungan seperti kapasitas penyerapan karbon memperoleh pengakuan formal dan dapat dijadikan sebagai komoditas yang dapat diperdagangkan.<sup>10</sup> Transformasi kebijakan ini tidak hanya membuka peluang ekonomi yang signifikan, melainkan juga menyisakan tantangan mendasar terkait dengan prinsip keadilan dalam distribusi manfaatnya.

Dalam operasionalisasi karbon biru, isu pembagian manfaat (*benefitsharing*) merupakan hal yang utama. Hal ini karena, proyek-proyek

karbon biru akan menghasilkan keuntungan finansial, baik yang bersumber dari penjualan kredit karbon maupun melalui skema insentif berbasis kinerja.<sup>11</sup> Persoalan mendasar yang kemudian muncul terkait dengan mekanisme distribusi yang menjamin terwujudnya prinsip keadilan dan pemerataan bagi masyarakat pesisir. Hal ini penting mengingat implementasi proyek-proyek ini berada di wilayah pesisir yang secara historis menjadi ruang hidup dan dikelola oleh komunitas lokal, yang keberlangsungan hidupnya bersimbiosis dengan kelestarian ekosistem setempat.<sup>12</sup> Tidak hadirnya sebuah skema pembagian manfaat yang berkeadilan akan menimbulkan risiko ekonomi karbon biru menjadi sebuah bentuk baru eksploitasi sumber daya dan pada akhirnya model ini hanya akan menguntungkan aktor-aktor tertentu sementara pada saat yang sama meminggirkan peran serta hak masyarakat lokal, yang justru merupakan pihak yang paling berjasa dalam upaya konservasi.<sup>13</sup>

Dalam dinamika karbon biru, komunitas pesisir menempati posisi yang rentan. Pada satu sisi, mereka berperan sebagai penjaga tradisional (*traditional guardians*) ekosistem mangrove dan pesisir, di mana kearifan lokal dan praktik turun-temurun mereka telah teruji kontribusinya dalam memelihara keberlanjutan ekologis.<sup>14</sup> Namun pada sisi lain, pengakuan terhadap status hukum dan hak

<sup>10</sup> Macreadie et al., "Operationalizing Marketable Blue Carbon."

<sup>11</sup> Macreadie et al., "Operationalizing Marketable Blue Carbon."

<sup>12</sup> Anna Phelan et al., "Ecosystem Services Approach for Community-Based Ecotourism: Towards an Equitable and Sustainable Blue Economy," *Journal of Sustainable Tourism* 28, no. 10 (2020): 1665–85, <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1747475>.

<sup>13</sup> Andrés M. Cisneros-Montemayor et al., "Agreements and Benefits in Emerging Ocean Sectors: Are We Moving towards an Equitable Blue Economy?," *Ocean & Coastal Management* 220 (April 2022): 106097, <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2022.106097>.

<sup>14</sup> Umar Sulaiman, "Contribution of Local Wisdom of the Bajo Tribe to Preserve Indonesia's Mangrove Forests," *Academic Journal of Interdisciplinary Studies* 12, no. 3 (2023): 264–264, <https://doi.org/10.36941/ajis-2023-0076>.

tenurial mereka seringkali belum memperoleh legitimasi penuh dari negara.<sup>15</sup> Kondisi ini meningkatkan kerentanan mereka terhadap proses marginalisasi, terutama seiring dengan masuknya inisiatif-inisiatif proyek berskala besar yang memiliki nilai ekonomi tinggi.<sup>16</sup> Oleh sebab itu, integrasi prinsip-prinsip yang secara eksplisit mengakui, melindungi, dan memberdayakan komunitas dalam skema pembagian manfaat bukan semata-mata merupakan imperatif etis, melainkan juga prasyarat fundamental bagi kesuksesan dan keberlanjutan suatu proyek karbon biru.<sup>17</sup>

Kajian literatur sebelumnya mengindikasikan bahwa pembangunan ekonomi biru di wilayah Indonesia masih menghadapi tantangan yang kompleks seperti dalam hal keadilan sosial-ekologis sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Adawiyah et.al bahwa pembangunan ekonomi biru pada dasarnya untuk pembangunan yang berkelanjutan, namun dalam prakteknya justru tidak memberikan keadilan bagi masyarakat pesisir atau komunitas nelayan di kanjeren, Surabaya. Hal ini disebabkan karena pembangunan ekonomi biru hanya fokus untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi atau bisnis, tidak dilibatkannya masyarakat pesisir dalam pengambilan keputusan, adanya distribusi manfaat yang tidak merata, keputusan yang bersifat *top-down*. Penelitian tersebut mengusulkan untuk meninjau kembali dan

menyusun ulang arah pembangunan ke arah yang lebih inklusif dan berkeadilan, tidak hanya berkelanjutan secara ekologis, namun juga adil bagi masyarakat setempat.<sup>18</sup> Pembangunan ekonomi biru juga berfungsi untuk mengurangi emisi karbon, selain itu juga dapat meningkatkan perekonomian nasional sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh M Zaid et.al. hasil penelitiannya juga menunjukkan bahwa walaupun Indonesia telah memiliki regulasi terkait nilai karbon yakni Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021, namun peraturan tersebut belum ada fasilitas terkait penerapan karbon biru di Indonesia. selain itu, kerangka regulasi yang tumpang tindih, keterlibatan masyarakat yang kurang dan ketidakhadiran manfaat yang adil bagi masyarakat.<sup>19</sup>

Penelitian yang lebih mendalam lagi dilakukan oleh Muldiana bahwa Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 tersebut tidak memuat ketentuan yang komprehensif mengenai pengaturan dan jaminan kepemilikan atas hak karbon. Selain itu, tidak mengatur dengan eksplisit dan normatif mengenai partisipasi masyarakat adat dan masyarakat lokal dalam penyelenggaraan nilai ekonomi karbon. Adapun rekomendasinya adalah pemerintah harus memberikan kepastian hukum dan keadilan kepada masyarakat melalui peraturan turunannya yang mencerminkan budaya hukum masyarakat dalam mengelola sumber daya alam

<sup>15</sup> Retno Saraswati et al., "The Role of Indonesia as a Presidency for ASEAN and Blue Economy's Driver: SDG's Issues and Legal Perspective," *LAW REFORM* 21, no. 1 (2025): 180–202, <https://doi.org/10.14710/lr.v21i1.67157>.

<sup>16</sup> Cisneros-Montemayor et al., "Agreements and Benefits in Emerging Ocean Sectors."

<sup>17</sup> Xinyi Wu et al., "Evolution and Coordination of Blue Carbon and Coastal Economic Wealth," *Energy, Ecology and Environment*, ahead of print, Joint Center on Global Change and Earth System Science of the University of Maryland and Beijing Normal University, 2025, <https://doi.org/10.1007/s40974-025-00378-4>.

<sup>18</sup> Wardatul Adawiyah et al., "Reorientasi Pembangunan Pesisir melalui Keadilan Biru: Studi Kasus Komunitas Nelayan di Kenjeran, Surabaya," *JSPH (Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis)* 10, no. 1 (2025): 113–32, <https://doi.org/10.17977/um021v10i12025p113-132>.

<sup>19</sup> M. Zaid et al., "Blue Carbon Regulations and Implementation in Several Countries: Lessons for Indonesia," *Journal of Law, Environmental and Justice* 3, no. 1 (2025): 30–78, <https://doi.org/10.62264/jlej.v3i1.117>.

yang berkelanjutan.<sup>20</sup> Lebih lanjut penelitian yang dilakukan oleh Retno Saraswati, et.al bahwa tantangan utama dalam pengembangan ekonomi biru adalah keterbatasan teknologi dan sumber daya finansial, pemanfaatan ekosistem laut yang tidak berkelanjutan. Untuk mengatasi masalah tersebut diperlukan harmonisasi kerangka hukum nasional dan peningkatan kerjasama multilateral untuk mendukung pembangunan ekonomi biru yang berkelanjutan dan adil bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>21</sup>

Jika melihat kajian akademik yang dilakukan oleh beberapa peneliti mengenai ekonomi karbon biru di Indonesia masih terfokus pada bagaimana menciptakan pembangunan ekonomi karbon biru yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan melakukan kerjasama antar berbagai pihak dan perlunya harmonisasi regulasi karena regulasi yang ada belum mencerminkan kepastian hukum bagi masyarakat lokal. Sedangkan dalam penelitian ini, Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keberadaan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 1 Tahun 2025, yang secara tegas menyertakan “masyarakat lokal” dalam hal ini masyarakat pesisir sebagai salah satu subjek penerima manfaat yang melahirkan pertanyaan penelitian mendasar yakni sejauh mana mekanisme pelibatan dan pembagian manfaat yang diatur dalam peraturan tersebut

telah memenuhi prinsip-prinsip keadilan John Rawls? Hal ini penting karena di era sekarang ini, demokrasi konstitusional menghadapi dua jenis konflik yang memerlukan teori keadilan, pertama keragaman pandangan agama, moral dan etika tentang konsepsi kebaikan. Kedua, adanya ketimpangan sosial ekonomi di masyarakat.<sup>22</sup> Oleh sebab itu, untuk memastikan bahwa transisi karbon biru dilaksanakan secara berkeadilan, maka diperlukan kajian lebih lanjut dalam memastikan bahwa suatu kebijakan dapat berpihak kepada masyarakat pesisir. Studi ini mencoba untuk mengkritisi regulasi tersebut dan menawarkan rekomendasi-rekomendasi kebijakan yang selaras dengan prinsip keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls.

## B. Metode Penelitian

Dalam menjawab permasalahan yang sudah diajukan diatas, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal. Hal ini karena fokus utama penelitian yang bertujuan untuk melakukan evaluasi kritis terhadap konstruksi norma, asas, dan prinsip hukum yang tertuang dalam instrumen regulasi.<sup>23</sup> Oleh karena itu, studi ini mengadopsi dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan filosofis (*philosophical approach*).<sup>24</sup> Guna mendukung analisis normatif yang dilakukan,

<sup>20</sup> Diah Yulinar Muldiana, “Tinjauan Yuridis Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon Untuk Pencapaian Target Kontribusi Yang Ditetapkan Secara Nasional Dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca Dalam Pembangunan Nasional Terhadap Hak Atas Karbon (Studi Kasus Hutan Lindung Bujang Raba)” (*Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Pakuan, 2023).

<sup>21</sup> Saraswati et al., “The Role of Indonesia as a Presidency for ASEAN and Blue Economy’s Driver.”

<sup>22</sup> Roland Pierik, “John Rawls’s Egalitarian Theory of Social Justice,” SSRN Scholarly Paper no. 5180030 (Social Science Research Network, March 15, 2025), <https://doi.org/10.2139/ssrn.5180030>.

<sup>23</sup> Russel Butarbutar, *Penelitian Hukum: Suatu Metode, Keterhubungan Filsafat, Teori Hukum dengan Analisis dan Penulisannya*, Cetakan 1, (Sumedang: CV. Mega Press Nusantara, 2023), hlm. 140.

<sup>24</sup> Johnny Ibrahim menyebutkan bahwa pendekatan dalam penelitian hukum normatif ada tujuh. lima lainnya adalah Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2013), hlm. 300.

penelitian ini menggunakan data sekunder yang dikumpulkan melalui teknik studi dokumen, yang terdiri dari bahan hukum primer yakni Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 1 Tahun 2025 sebagai objek sentral dari analisis.<sup>25</sup> Di samping itu, menggunakan bahan hukum sekunder yang terdiri dari berbagai buku teks akademik, artikel jurnal ilmiah bereputasi, serta hasil-hasil kajian akademik terdahulu yang relevan, yang berfungsi untuk memperkaya landasan teoretis dan memberikan kedalaman kontekstual terhadap permasalahan yang diteliti.<sup>26</sup>

Seluruh bahan hukum yang telah terhimpun kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menerapkan metode penalaran hukum (*legal reasoning*) yang sistematis dan logis.<sup>27</sup> Proses analisis diawali dengan tahap interpretasi statuta (*statutory interpretation*) untuk menganalisis nilai-nilai yang terkandung dalam Permen KKP No. 1 Tahun 2025. Tahap berikutnya melibatkan analisis filosofis (*philosophical analysis*) menggunakan teori keadilan John Rawls, di mana prinsip-prinsip fundamentalnya terkait keadilan dipecah menjadi seperangkat indikator evaluatif yang bersifat operasional.<sup>28</sup>

## C. Pembahasan

- 1. Pembagian Manfaat Ekonomi Karbon Biru dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 1 Tahun 2025**
- a. Mekanisme pembagian manfaat karbon biru**

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon Sektor Kelautan berfungsi sebagai instrumen regulasi teknis yang fundamental guna mengimplementasikan mandat dari Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 sebagaimana diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2025. Sebagai sebuah regulasi yang secara khusus dirancang untuk mengelola sektor kelautan yang menyimpan potensi karbon biru terbesar di Indonesia, peraturan ini memuat dua skema pokok dalam penyelenggaraan nilai ekonomi karbon biru yakni Perdagangan Karbon (*Carbon Trading*) dan Pembayaran Berbasis Kinerja (*Performance-Based Payment/PBP*). Hal ini penting mengingat kedua pokok ini yang kemudian dapat menghasilkan nilai ekonomi yang bermanfaat dan berkeadilan bagi pihak yang terkait sebagaimana yang disebutkan dalam peraturan tersebut. Dalam peraturan tersebut menyebutkan secara tegas subjek penerima manfaat yang sah, yakni empat entitas utama sebagai pihak-pihak yang berhak atas manfaat dari skema *Performance-Based*

<sup>25</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, Cetakan 7, (Malang: Setara Press, 2020), hlm. 81.

<sup>26</sup> Pada penelitian hukum normatif, data sekunder memiliki ruang lingkup yang sangat luas meliputi buku-buku, dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah. Ciri dari data sekunder adalah 1) data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready-made*). 2) bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu. 3) data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat. Soekanto dan Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan 8, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 24.

<sup>27</sup> Russel Butarbutar, *Penelitian Hukum*, hlm. 50.

<sup>28</sup> Jonaedi Efendi and Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris* (Jakarta: Prenada Media, 2018), hlm. 19.

Payment (PBP), yakni Kementerian, pemerintah daerah, Pelaku Usaha, dan masyarakat.<sup>29</sup>

Aspek yang paling substantif terletak pada elaborasi terminologi “masyarakat” yang secara tegas merinci inklusi masyarakat lokal, masyarakat tradisional, dan Masyarakat Hukum Adat.<sup>30</sup> Guna mengimplementasikan mekanisme pembagian ini, peraturan memandatkan formulasi suatu rencana pembagian manfaat yang wajib disusun dan dikoordinasikan secara kolaboratif antar para penerima manfaat. Lebih lanjut, apabila inisiatif berasal dari pemerintah daerah, pelaku usaha, atau masyarakat, maka koordinasi dengan Kementerian menjadi suatu keharusan.<sup>31</sup> Secara keseluruhan, konstruksi regulasi ini memberikan pengakuan formal dan posisi hukum yang setara bagi komunitas dalam keseluruhan tata kelola ekonomi karbon biru.

Mekanisme prosedural untuk penyaluran manfaat didesain dengan menerapkan sistem yang terpusat, dengan tujuan utama untuk memastikan prinsip akuntabilitas dapat tercapai. Seluruh penerimaan dana yang bersumber dari penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon (NEK), baik yang berasal dari skema Perdagangan Karbon maupun Pembayaran Berbasis Kinerja (PBP), wajib dikonsolidasikan dan diadministrasikan oleh Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDLH) selaku entitas pengelola.<sup>32</sup> Proses penyaluran dana kepada masing-masing penerima manfaat selanjutnya dilakukan dengan berpedoman pada “rencana pembagian manfaat” yang telah melalui proses kesepakatan dan koordinasi sebelumnya. Selain itu, Permen KKP No. 1

Tahun 2025 juga menggariskan bahwa alokasi dana manfaat tersebut dapat diperuntukkan bagi dua kategori kegiatan: pertama, kegiatan yang secara langsung bertujuan mengurangi emisi Gas Rumah Kaca (GRK). Kedua, kegiatan pendukung yang meliputi penguatan kapasitas kelembagaan, pengembangan sumber daya manusia, dan advokasi penguatan kebijakan.<sup>33</sup> Di satu sisi, konstruksi mekanisme ini bertujuan untuk menciptakan transparansi dan kepastian. Namun di sisi lain, pendekatan terpusat juga berpotensi menciptakan kompleksitas birokrasi tambahan yang harus dihadapi oleh para penerima manfaat, terlebih bagi komunitas lokal yang mungkin memiliki kapasitas kelembagaan yang terbatas.

Berdasarkan analisis keseluruhan, dapat disimpulkan bahwa struktur dan mekanisme *Benefit Sharing Mechanism* dilakukan berdasarkan kinerja. Peraturan tersebut memiliki beberapa karakteristik, yakni, pertama adalah pengakuan formal secara eksplisit terhadap masyarakat termasuk masyarakat pesisir sebagai subjek hukum yang sah untuk menerima manfaat. Kedua, terdapat pelembagaan proses partisipatif yang diwujudkan melalui mandat penyusunan rencana pembagian manfaat yang bersifat kolaboratif dan terkoordinasi. Ketiga, diterapkannya model sentralisasi dalam pengelolaan dana melalui Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDLH) dengan maksud untuk menjamin prinsip transparansi dan akuntabilitas. Keempat, diatur adanya panduan alokasi dana yang dapat diperuntukkan

<sup>29</sup> Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Tata Cara Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon Sektor Kelautan*, Permen KKP No. 1 Thn 2025, Berita Negara Tahun 2025 Nomor 22, Pasal 18 ayat (2).

<sup>30</sup> Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan*, Pasal 19 ayat (1) huruf f.

<sup>31</sup> Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan*, Pasal 18 ayat (5)

<sup>32</sup> Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan*, Pasal 24 ayat (1)

<sup>33</sup> Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan*, Pasal 19 ayat (2).

bagi kegiatan mitigasi emisi langsung maupun program penguatan kapasitas kelembagaan.

**b. Kekuatan Skema Pembagian Manfaat Ekonomi Karbon Biru Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 1 Tahun 2025**

Nilai utama dari mekanisme pembagian manfaat (*benefit sharing mechanism*) yang diamanatkan dalam Permen KKP No. 1 Tahun 2025 terletak pada kapasitasnya dalam memberikan afirmasi hukum dan pengakuan formal (*formal recognition*) kepada masyarakat pesisir. Dengan secara tegas menyebutkan frasa “masyarakat lokal, masyarakat tradisional, dan masyarakat hukum adat” sebagai entitas penerima manfaat yang diakui. Regulasi ini berhasil mengatasi problem yang menjadi kelemahan struktural dalam Perpres 98/2021 yang kemudian diganti menjadi Perpres 110/2025. Pengakuan ini memiliki makna bahwa masyarakat pesisir subjek hukum aktif yang memiliki legitimasi untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

Kekuatan kedua dari regulasi ini terletak pada pelembagaan proses partisipasi melalui mandat penyusunan “rencana pembagian manfaat” yang bersifat wajib dan harus melalui mekanisme koordinasi.<sup>34</sup> Instrumen kebijakan ini dirancang untuk mendorong terjadinya dialog yang konstruktif di antara seluruh pemangku kepentingan, mencakup unsur pemerintah, pelaku usaha, dan komunitas masyarakat

kehususnya masyarakat pesisir. Pendekatan semacam ini berpotensi besar untuk mencegah praktik pengambilan keputusan yang bersifat sepihak sebuah pola yang secara historis seringkali merugikan posisi komunitas lokal dalam berbagai proyek pengelolaan sumber daya alam.<sup>35</sup> Menurut Cuhen dan Uphoff sebagaimana yang dikutip oleh Untoro bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan terdiri dari: *participation in decision making, participation in implementation, participation in benefits, participation in evaluation*.<sup>36</sup> Dengan demikian, apabila dioperasionalkan secara optimal, proses koordinasi ini berpotensi mentransformasikan dirinya menjadi sebuah arena deliberatif untuk membangun konsensus dan merumuskan skema distribusi manfaat yang lebih responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan seluruh pihak yang terlibat, selaras dengan prinsip-prinsip *good environmental governance*.

**2. Analisis Skema Pembagian Manfaat dari Perspektif Teori Keadilan John Rawls**

Teori keadilan yang dicetuskan oleh John Rawls menyediakan sebuah kerangka normatif yang kokoh untuk menemukan prinsip keadilan dalam struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*) yang mencakup konstitusi, hukum, ekonomi, sosial.<sup>37</sup> Rawls menyatakan bahwa subjek utama keadilan adalah struktur dasar masyarakat.<sup>38</sup> Hal ini

<sup>34</sup> Dian Ayu Rahmawati et al., “Carbon Trading and Environmental Justice: A Juridical Examination of Fairness in Indonesia’s Emissions Reduction Initiative,” *West Science Law and Human Rights* 2, no. 4 (2024), <https://doi.org/10.58812/wslhr.v2i04.1373>.

<sup>35</sup> Pierik, “John Rawls’s Egalitarian Theory of Social Justice” hlm. 3.

<sup>36</sup> Untoro, “Pemberdayaan Hukum Pemanfaatan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil: Analisis Paradigma Partisipatoris,” in Esmi Warassih Pujirahayu, *Konstruksi Hukum Dalam Perspektif Spiritual Pluralistik* (Yogyakarta: Thafa Media, 2021), hlm 566.

<sup>37</sup> Pierik, “John Rawls’s Egalitarian Theory of Social Justice. hlm.2.

<sup>38</sup> David A. Reidy, ed., *John Rawls* (London: Routledge, 2017), hlm. 3.

dikarenakan adanya pengaruh yang mendalam dan menyeluruh dalam kehidupan masyarakat, dapat membentuk harapan hidup dan posisi sosial, prioritas dalam penerapan prinsip keadilan, dan menentukan hak dan kewajiban yang mendasar.<sup>39</sup> Selain itu, dalam masyarakat, setiap orang memiliki keinginan, kebutuhan, dan kepentingan yang sering berbeda.<sup>40</sup> Oleh sebab itu, teori keadilan hadir untuk mencoba memberikan harmonisasi terhadap setiap kepentingan masyarakat sesuai kebutuhannya. Rawls berpendapat bahwa masyarakat yang benar-benar adil adalah masyarakat yang akan dianggap adil oleh semua anggotanya, tanpa memandang kelas, sosial, keyakinan, agama, atau nilai moral mereka.<sup>41</sup>

Teori keadilan John Rawls salah satunya dikenal sebagai *"justice as fairness"* (keadilan sebagai kewajaran), yang satu diantara prinsip utamanya adalah *"difference principle"* (prinsip perbedaan).<sup>42</sup> Rawls mendefinisikan *difference principle* sebagai:

*"The higher expectations of those better situated are just if and only if they work as part of a scheme which improves the expectations of the least advantaged member of society."*<sup>43</sup> (harapan yang lebih tinggi dari mereka yang lebih beruntung adalah adil jika dan hanya jika mereka berfungsi sebagai bagian dari

skema yang meningkatkan harapan anggota masyarakat yang paling tidak beruntung).

Dapat dipahami bahwa prinsip ini berargumen bahwa disparitas atau ketimpangan dalam distribusi manfaat sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan secara etis jika struktur ketimpangan tersebut didesain untuk memaksimalkan keuntungan bagi segmen masyarakat yang menempati posisi paling tidak beruntung (*the least-advantaged*).<sup>44</sup> Dalam ekonomi karbon biru, masyarakat pesisir yang secara historis mengalami proses marginalisasi secara ekonomi dan merupakan pihak yang paling rentan terhadap dampak perubahan iklim dengan demikian dapat dikategorikan secara sah sebagai kelompok yang tidak beruntung sehingga perlu desain kebijakan yang berpihak kepada kelompok masyarakat tersebut.<sup>45</sup>

Masyarakat pesisir sebagai salah satu subjek penerima manfaat dalam Permen KKP No. 1 Tahun 2025 selaras dengan keadilan Rawls, karena untuk mencapai keadilan dibutuhkan adanya kontrak sosial yang berlaku sebagai hukum untuk dipatuhi.<sup>46</sup> Regulasi ini merepresentasikan sebuah bentuk pengakuan formal-prosedural terhadap kelompok masyarakat yang secara sosial dan ekonomi rentan untuk mendapatkan ketidakadilan.<sup>47</sup>

Namun, secara lebih mendalam, teori Rawls

<sup>39</sup> John Rawls, *A Theory of Justice: Revised Edition* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), hlm. 6-8.

<sup>40</sup> Alf. Ross et al., *On Law and Justice* (Oxford University Press, Incorporated, 2020), hlm. 436.

<sup>41</sup> Filippo Dionigi and Jeremy Kleidosty, *An Analysis of John Rawls's A Theory of Justice* (Macat Library, 2017), <https://doi.org/10.4324/9781912303441>.

<sup>42</sup> John Rawls, *Justice as Fairness* (The Belknap Press of Harvard University Press, 2001).

<sup>43</sup> John Rawls, *A Theory of Justice: Revised Edition*, hlm. 65.

<sup>44</sup> D.J Bentley, "John Rawls: A Theory of Justice," *The University of Pennsylvania Law Review* 121, no. 5 (1973): 1070-78.

<sup>45</sup> Iason Gabriel, "Toward a Theory of Justice for Artificial Intelligence," *Daedalus* 151, no. 2 (2022): 218-31, [https://doi.org/10.1162/daed\\_a\\_01911](https://doi.org/10.1162/daed_a_01911).

<sup>46</sup> Akar pemikiran Rawls terkait keadilan didasarkan pada dua teori yakni teori kontrak sosial dari Lock dan Rosseau, dan teori etika dari Immanuel Kant yang menegaskan bahwa prinsip moral harus lahir dari pilihan rasional dan otonom manusia. Karen Lebacqz, *Six Theories of Justice*, Terj. Yudi Santoso, *Teori-Teori Keadilan*, Cet. V, (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm. 50.

<sup>47</sup> John Rawls, *A Theory of Justice: Revised Edition*, hlm. 75.

sesungguhnya mensyaratkan pemenuhan yang bersifat substantif, yang melampaui sekadar pengakuan dalam teks regulasi.<sup>48</sup> Maka, kelemahan dari peraturan ini terletak pada ketiadaan ketentuan yang mewajibkan alokasi prioritas atau kuota minimum manfaat yang harus dialokasikan secara khusus untuk masyarakat lokal atau pesisir, sementara prinsip Rawls mengatakan bahwa kondisi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang paling menguntungkan bagi masyarakat yang lemah.<sup>49</sup> Prinsip perbedaan berargumen bahwa setiap keuntungan yang dinikmati oleh pihak yang lebih beruntung (dalam hal ini, pelaku usaha yang mendapatkan profit finansial) hanya dapat dibenarkan secara moral jika pembagian keuntungan tersebut secara simultan dirancang untuk memaksimalkan peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir sebagai *the least advantaged*.<sup>50</sup> Oleh sebab itu, kebijakan hukum tersebut hendaknya dijalankan tidak hanya menurut prinsip logika saja, melainkan juga dengan perasaan, kepedulian, dan keterlibatan kepada kelompok yang lemah.<sup>51</sup>

Dalam kerangka teorinya, Rawls memperkenalkan juga sebuah konsep yang dikenal sebagai posisi asli (*original position*) dan selubung ketidaktahuan (*veil of ignorance*) sebagai instrumen untuk menilai keadilan suatu struktur sosial.<sup>52</sup> Para perumus kebijakan dalam hal ini para pihak yang mempresentasikan

warga negara dan bebas diasumsikan berada dalam kondisi tanpa pengetahuan mengenai status, kelas, ataupun posisi sosial-ekonomi mereka sendiri di dalam masyarakat.<sup>53</sup> Apabila konsep ini diterapkan untuk menganalisis mekanisme pembagian manfaat dalam Permen KKP No. 1 Tahun 2025, maka kewajiban untuk menyusun rencana pembagian manfaat secara terkoordinasi antar pemangku kepentingan dapat ditafsirkan sebagai sebuah ikhtiar institusional untuk mendekati prosedur yang adil daripada melalui upaya individu.<sup>54</sup> Namun, realitanya dalam pembuatan kebijakan berada dalam kesadaran penuh akan posisi tawar, kepentingan, dan kapasitas kekuatan mereka yang tidak setara.<sup>55</sup> Akibatnya, capaian hasil yang berkeadilan substansial sangatlah tergantung pada dinamika dan keseimbangan kekuatan yang terjadi selama proses negosiasi berlangsung. Kondisi seperti ini merupakan suatu hal yang wajar asalkan suatu kebijakan memperhatikan masyarakat yang lemah, manfaat yang didapatkan oleh mereka yang memiliki kekuasaan tidak hanya dirasakan oleh mereka sendiri melainkan juga untuk masyarakat pesisir yang tidak beruntung.<sup>56</sup> Oleh sebab itu, seluruh pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan harus berada pada posisi asal dan selubung ketidaktahuan dalam artian tidak boleh ada kepentingan pribadi atau dominasi kelompok tertentu dan

<sup>48</sup> Reidy, *John Rawls*, hlm. 284. Lihat juga Andi Tarigan, *Tumpuan Keadilan Rawls*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2018), hlm. 92-93.

<sup>49</sup> Sutanto, *Hukum dan Keadilan*, Cetakan 1, (Malang: PT Literasi Nusantara Abadi Grup, 2023), hlm. 69-70.

<sup>50</sup> John Rawls, *A Theory of Justice: Revised Edition*, hlm. 83-84.

<sup>51</sup> Yusriadi, Paradigma Sosiologis dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Ilmu Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia, *Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*, (Semarang, 18 Februari 2006), hlm. 32.

<sup>52</sup> John Rawls, *A Theory of Justice: Revised Edition*, hlm. 118.

<sup>53</sup> John Rawls, *A Theory of Justice: Revised Edition*, hlm. 11-14.

<sup>54</sup> Reidy, *John Rawls*, hlm. 4.

<sup>55</sup> Andi Tarigan, *Tumpuan Keadilan Rawls*, hlm. 107.

<sup>56</sup> Dionigi and Kleidosty, *An Analysis of John Rawls's A Theory of Justice*, 11-12.

lain sebagainya sehingga dapat dimungkinkan terciptanya keadilan sebagai kesetaraan dalam pembagian manfaat karbon biru.<sup>57</sup>

Kajian yang lebih mendalam mengungkapkan adanya potensi ketegangan konseptual antara kriteria alokasi manfaat yang implisit dalam kerangka Nilai Ekonomi Karbon dengan prinsip perbedaan Rawls. Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 sebagaimana yang sudah diganti menjadi Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2025, yang berfungsi sebagai payung hukum induk, menetapkan parameter pembagian manfaat yang bertumpu pada prinsip kewenangan dan kinerja pengurangan emisi.<sup>58</sup> Kriteria berbasis kewenangan berpotensi menguntungkan aktor-aktor negara yang telah memiliki legitimasi otoritas formal.<sup>59</sup> Sementara itu, parameter kinerja yang

cenderung bergantung pada pengukuran teknis dapat lebih menguntungkan pelaku usaha yang telah memiliki kapital teknologi dan kapasitas finansial yang superior.<sup>60</sup> Di sisi lain, kontribusi Masyarakat pesisir yang bersifat non-material dan kualitatif, seperti konservasi ekosistem berbasis kearifan lokal serta praktik-praktik tradisional yang berkelanjutan, menghadapi tantangan untuk dapat diterjemahkan ke dalam indikator kinerja yang terukur.<sup>61</sup> Akibatnya, terdapat risiko sistematis dimana kontribusi menjadi tidak seimbang dalam skema alokasi yang ada sehingga kelompok rentan tidak diuntungkan yang pada akhirnya tidak sesuai dengan prinsip keadilan Rawls. Berikut adalah perbandingan antara ketentuan dalam Permen No. 1 Tahun 2025 dan prinsip keadilan Jhon Rawls.

Tabel 1: perbandingan antara ketentuan Permen KKP No. 1/2025 dan prinsip keadilan Rawls

Aspek	Ketentuan Permen KKP No. 1/2025	Prinsip Keadilan Rawls	Analisis Kesesuaian
Subjek Penerima manfaat	Masyarakat pesisir diakui sebagai penerima manfaat namun tanpa prioritas	Masyarakat yang paling tidak beruntung harus menjadi prioritas	Belum sesuai, karena tidak ada prioritas yang jelas bagi masyarakat pesisir
Mekanisme distribusi manfaat	Distribusi berdasarkan kinerja dan kewenangan	distribusi harus memaksimalkan manfaat bagi kelompok rentan	Belum sesuai, karena mekanisme ini lebih menguntungkan pelaku usaha
Partisipasi	Penyusunan manfaat harus melalui koordinasi	Proses harus bebas dari ketimpangan penguasa	Sebagian sesuai, namun negosiasi dapat timpang karena posisi tawar yang berbeda
Perlindungan substantif	Tidak ada batas minimal manfaat bagi masyarakat	Harus ada batas minimal atau perlindungan nyata	Belum sesuai, karena perlindungan substantif tidak dijamin

Sumber: data diolah, 2025

<sup>57</sup> Karen Lebacqz, *Six Theories of Justice*, hlm. 51.

<sup>58</sup> Republik Indonesia, Peraturan Presiden tentang *Penyelenggaraan Instrumen Nilai Ekonomi Karbon dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca Nasional*, Perpres No. 110 Tahun 2025, LN No. 172 Tahun 2025, Pasal 72 ayat (3).

<sup>59</sup> Andi Tarigan, *Tumpuan Keadilan Rawls*, hlm. 93-94.

<sup>60</sup> John Rawls, *A Theory of Justice: Revised Edition*, hlm. 245-247.

<sup>61</sup> Julien Claes et al., *Blue Carbon: The Potential of Coastal and Oceanic Climate Action* (McKinsey & Company, 2022), hlm. 8.

Berdasarkan analisis terhadap Permen KKP No. 1 Tahun 2025 dengan menggunakan teori keadilan John Rawls, ditemukan bahwa ketentuan pembagian manfaat karbon biru masih belum sepenuhnya memenuhi prinsip keadilan substantif yang diidealkan oleh John Rawls. Secara substantif, walaupun masyarakat pesisir diakui sebagai penerima manfaat, namun peraturan tersebut tidak memberikan prioritas khusus kepada mereka yang secara objektif sering menjadi pihak yang kurang beruntung. Hal ini tentunya bertentangan dengan prinsip Rawls bahwa keadilan harus memaksimalkan manfaat bagi mereka yang paling tidak beruntung. Mekanisme pembagian yang berbasis kinerja dan kewenangan juga berpotensi lebih menguntungkan pelaku usaha dengan kemampuan teknis dan finansial yang lebih besar dari masyarakat pesisir sehingga semakin memperjarak ketimpangan.

Dari aspek prosedural, walaupun mekanisme koordinasi dalam penyusunan pembagian manfaat telah diatur, namun hal ini belum cukup untuk menjamin proses yang bebas dari ketimpangan sebagaimana yang disyaratkan oleh Rawls. Dalam prakteknya, partisipasi masyarakat pesisir dalam proses negosiasi berisiko mengalami tekanan akibat posisi tawar yang signifikan dengan pelaku usaha atau pemerintah. Dengan kata lain, tanpa adanya pengaturan yang secara eksplisit mengenai batas minimal manfaat dan mekanisme partisipasi yang setara, kebijakan tersebut belum sepenuhnya dapat dikatakan sebagai perwujudan keadilan Rawls.

### **3. Rekomendasi Kebijakan untuk Penyempurnaan Skema Pembagian Manfaat Karbon Biru bagi Masyarakat Pesisir**

Sebagai upaya untuk merekonsiliasi kesenjangan antara aspek prosedural dan substantif, ada tiga rekomendasi yang diajukan. Pertama, perlunya formulasi peraturan menteri turunan atau pedoman teknis yang memuat elaborasi lebih komprehensif mengenai tata cara penyusunan rencana pembagian manfaat. Secara imperatif, pedoman teknis tersebut harus secara eksplisit menginkorporasi dan mewajibkan implementasi prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) atau Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan untuk seluruh proyek yang berpotensi memberikan dampak pada wilayah kelola dan hidup Masyarakat pesisir sebagaimana juga berlaku dalam standar internasional seperti yang diuraikan dalam protokol Nagoya.<sup>62</sup> Lebih lanjut, instrumen pedoman ini juga perlu menetapkan standar baku untuk menjalankan proses negosiasi yang berkeadilan, yang di dalamnya mencakup kewajiban penyediaan fasilitas pendampingan hukum dan teknis yang memadai bagi perwakilan komunitas, serta memastikan bahwa seluruh proses difasilitasi oleh suatu pihak ketiga yang independen dan netral guna menciptakan keseimbangan dalam posisi tawar masing-masing pihak.<sup>63</sup>

Kedua, Pemerintah perlu menerbitkan regulasi derivatif yang secara tegas menetapkan persentase minimal dari pendapatan kotor atau total kredit karbon yang dihasilkan oleh suatu proyek, yang harus dialokasikan secara langsung

<sup>62</sup> Xiaou Zheng, "Benefit-Sharing," *Sustainable Development Goals Series*, Springer International Publishing, January 1, 2023, 81–122, [https://doi.org/10.1007/978-981-99-3513-0\\_4](https://doi.org/10.1007/978-981-99-3513-0_4).

<sup>63</sup> D.J. Bentley, "John Rawls: A Theory of Justice," *The University of Pennsylvania Law Review* 121, no. 5 (1973): 1070–78.

kepada komunitas lokal yang terdampak. Alokasi dana ini selanjutnya idealnya dikelola melalui skema dana perwalian komunitas yang dioperasikan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas tinggi, dimana mekanisme penggunaannya ditentukan melalui proses pengambilan keputusan yang partisipatif dan otonom oleh masyarakat penerima manfaat.<sup>64</sup> Implementasi kebijakan ini diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian atas manfaat ekonomi yang bersifat nyata, selaras dengan prinsip perbedaan (*difference principle*) Rawls yang bertujuan memaksimalkan keuntungan bagi segmen masyarakat yang paling rentan.

Ketiga, menitikberatkan pada pembentukan sebuah mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa yang bersifat independen, mudah diakses, serta memiliki efektivitas operasional. Komunitas memerlukan saluran institusional yang aman, terpercaya, dan berkelanjutan untuk menyampaikan keluhan, melaporkan pelanggaran atau ketidakadilan, serta menyelesaikan konflik yang berpotensi muncul pada setiap tahapan, baik selama proses negosiasi maupun dalam fase implementasi skema pembagian manfaat, tanpa harus menghadapi risiko intimidasi atau pembalasan. Lembaga penyelenggara mekanisme ini harus memiliki posisi otonom di luar struktur proyek spesifik dan hierarki kementerian atau lembaga teknis terkait guna menjamin prinsip imparsialitas dan membangun kepercayaan dari seluruh pemangku kepentingan, khususnya komunitas. Keberadaan mekanisme semacam ini merupakan elemen fundamental dari tata kelola yang baik (*good governance*) dan

berfungsi sebagai jaring pengaman untuk memproteksi hak-hak komunitas dari potensi penyimpangan.<sup>65</sup>

Secara kolektif dan komprehensif, implementasi dari ketiga rekomendasi kebijakan tersebut memiliki kapasitas untuk melakukau transformasi mendasar terhadap kerangka *Benefit Sharing Mechanism* dalam Permen KKP No. 1 Tahun 2025 dari sekadar memenuhi prinsip keadilan prosedural (*procedural justice*) menuju terwujudnya sebuah sistem yang mampu menjamin pencapaian keadilan substantif (*substantive justice*). Melalui integrasi prinsip FPIC (*Free, Prior, and Informed Consent*), penetapan alokasi manfaat minimum yang mengikat, adopsi kriteria penilaian kontribusi yang lebih inklusif dan holistik, serta penyediaan mekanisme penyelesaian sengketa yang independen dan adil; Indonesia dapat memastikan bahwa pengembangan ekonomi karbon biru tidak semata-mata berkontribusi pada pencapaian target iklim nasional, melainkan juga secara nyata dan terukur mewujudkan keadilan sosial serta meningkatkan kesejahteraan komunitas pesisir yang berperan sebagai aktor kunci dalam konservasi ekosistem laut. Langkah transformatif ini merupakan prasyarat krusial dan tidak terelakkan untuk membangun kerangka ekonomi biru yang berkelanjutan dan berkeadilan bagi masyarakat pesisir.

## D. Penutup

Mekanisme pembagian manfaat dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan

<sup>64</sup> Erni Puspanatasari Putri, "Development of Java Coastal MSMEs Based on Blue Economy," in *Physics and Mechanics of New Materials and Their Applications - 2023*, ed. Ivan A. Parinov et al. (Nova Science Publishers, Inc., 2024).

<sup>65</sup> John Graham et al., *Principles for Good Governance in the 21st Century* (Ottawa: Institut on Governance, 2003), hlm. 3-4.

(Permen KKP) Nomor 1 Tahun 2025 telah mencapai keadilan prosedural, namun masih belum menjamin terwujudnya keadilan substantif bagi masyarakat pesisir. Dari segi keadilan prosedural, peraturan tersebut memiliki progresivitas karena secara formal mengakui masyarakat dalam hal ini masyarakat pesisir sebagai subjek hukum yang berhak menerima manfaat. Selain itu, peraturan tersebut melembagakan partisipasi melalui kewajiban penyusunan “rencana pembagian manfaat” secara kolaboratif dan partisipatif antar pemangku kepentingan yang selaras dengan aspek keadilan prosedural John Rawls.

Meskipun demikian, dari perspektif keadilan substantif, penelitian ini menemukan beberapa kelemahan dalam peraturan tersebut. Mekanisme pembagian manfaat yang didasarkan pada negosiasi rentan terhadap ketimpangan kekuasaan yang mana dengan posisi tawar menawar yang lebih kuat (pemerintah atau korporasi) dapat lebih diuntungkan dibandingkan dengan masyarakat pesisir. Peraturan tersebut juga tidak memuat ketentuan yang wajibkan alokasi prioritas manfaat yang harus diterima oleh masyarakat pesisir. Hal ini bertentangan dengan “prinsip perbedaan” John Rawls yang seharusnya memaksimalkan keuntungan bagi kelompok yang paling tidak beruntung. Lebih lanjut, parameter pembagian manfaat yang didasarkan pada kinerja atau kewenangan dan kinerja, akan berpotensi lebih menguntungkan aktor negara dan pelaku usaha yang memiliki superioritas teknologi dan finansial, sementara masyarakat pesisir dengan kearifan lokalnya akan semakin tertinggal.

Untuk menjembatani kesenjangan antara keadilan prosedural dan substantif, penelitian ini mengajukan tiga rekomendasi. Pertama,

perlunya mengadopsi dan mewajibkan implementasi prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) atau Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan dalam penyusunan rencana pembagian manfaat. Kedua, pemerintah direkomendasikan untuk menerbitkan regulasi turunan yang secara tegas menetapkan persentase alokasi manfaat minimum dari pendapatan proyek yang wajib dialokasikan langsung kepada masyarakat pesisir. Ketiga, pembentukan mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa yang independen, mudah diakses dan efektif untuk melindungi hak-hak masyarakat pesisir dari potensi penyimpangan.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Butarbutar, Russel. *Penelitian Hukum: Suatu Metode, Keterhubungan Filsafat, Teori Hukum dengan Analisis dan Penulisannya*. Cetakan 1. Sumedang: CV. Mega Press Nusantara, 2023.
- Claes, Julien, Duko Hopman, Gualtiero Jaeger, and Matt Rogers. *Blue Carbon: The Potential of Coastal and Oceanic Climate Action*. McKinsey & Company, 2022.
- Efendi, Jonaedi, and Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Prenada Media, 2018.
- Graham, John, Bruce Amos, and Tim Plumtre. *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Institut on Governance, 2003.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media, 2013.
- Lebacqz, Karen. *Six Theories of Justice*. Terj. Yudi Santoso. *Teori-Teori Keadilan*. Cet. V. Bandung: Nusa Media, 2015.
- Putri, Erni Puspanatasari. “Development of Java Coastal MSMEs Based on Blue Economy.” In *Physics and Mechanics of New Materials and Their Applications - 2023*, edited by Ivan A. Parinov, Shun-Hsyung Chang, and Erni Puspanatasari Putri. Nova Science Publishers, Inc., 2024.
- Rawls, John. *A Theory of Justice: Revised Edition*. Harvard University Press, 1971.

- \_\_\_\_\_, John. *Justice as Fairness*. The Belknap Press of Harvard University Press, 2001.
- Soekanto, Soedjono dan Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan 8. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2018.
- Sutanto. *Hukum dan Keadilan*. Cetakan 1. Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup. 2023.
- Tarigan, Andi. *Tumpuan Keadilan Rawls*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 2018.
- Untoro. "Pemberdayaan Hukum Pemanfaatan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil: Analisis Paradigma Partisipatoris." In *Konstruksi Hukum Dalam Perspektif Spiritual Pluralistik*. Thafa Media, 2021.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum Konsep dan Metode*. Cetakan 7. Malang: Setara Press, 2020.

### Jurnal/Tesis/Laporan

- Adawiah, Wardatul, Khalid Syaifulah, and Nur'aini Inayah. "Reorientasi Pembangunan Pesisir melalui Keadilan Biru: Studi Kasus Komunitas Nelayan di Kenjeran, Surabaya." *JSPH (Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis)* 10, no. 1 (2025): 113–32. <https://doi.org/10.17977/um021v10i12025p113-132>.
- Badan Pusat Statistik. *Statistik Sumber Daya Laut dan Pesisir 2024*. Volume 21. Badan Pusat Statistik. 2024.
- Bentley, D.J. "John Rawls: A Theory of Justice." *The University of Pennsylvania Law Review* 121, no. 5 (1973): 1070–78.
- Cisneros-Montemayor, Andrés M., Anna K. Ducros, Nathan J. Bennett, et al. "Agreements and Benefits in Emerging Ocean Sectors: Are We Moving towards an Equitable Blue Economy?" *Ocean & Coastal Management* 220 (April 2022): 106097. <https://doi.org/10.1016/j.ocemocean.2022.106097>.
- Dionigi, Filippo, and Jeremy Kleidosty. *An Analysis of John Rawls's A Theory of Justice*. Macat Library, 2017. <https://doi.org/10.4324/9781912303441>.
- Friess, Daniel A., Jen Howard, Mark Huxham, Peter I. Macreadie, and Finnley Ross. "Capitalizing on the Global Financial Interest in Blue Carbon." *PLOS Climate* 1, no. 8 (2022). <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000061>.
- Gabriel, Jason. "Toward a Theory of Justice for Artificial Intelligence." *Daedalus* 151, no. 2

- (2022): 218–31. [https://doi.org/10.1162/daed\\_a\\_01911](https://doi.org/10.1162/daed_a_01911).
- Hendarman, Achmad Fajar. "Current Research and Future Perspectives: A Literature Review on the Blue Economy of Indonesia." *BIO Web of Conferences* 92 (January 2024): 01030–01030. <https://doi.org/10.1051/bioconf/20249201030>.
- Hernawan, Udhi E. *Blue Carbon Ecosystems In Indonesia: Opportunity and Knowledge Gaps*. Research Center for Oceanography-BRIN, 2022. [https://www.un.org/regularprocess/sites/www.un.org.regularprocess/files/blue\\_carbon\\_woa\\_undoalos\\_belitung\\_13\\_desember\\_2022\\_udhi\\_hernawan.pdf](https://www.un.org/regularprocess/sites/www.un.org.regularprocess/files/blue_carbon_woa_undoalos_belitung_13_desember_2022_udhi_hernawan.pdf).
- Indonesia Ocean Justice Initiative. *Blue Carbon Ecosystem as Critical Natural Capital: Strengthening Blue Carbon Ecosystem Governance in Indonesia*. Jakarta: IOJI, 2023.
- Macreadie, Peter I., Alistair I. Robertson, Bernadette Spinks, Matthew P Adams, and Jennifer M Atchison. "Operationalizing Marketable Blue Carbon." *One Earth* 5, no. 5 (2022): 485–92. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2022.04.005>.
- Muldiana, Diah Yulinar. "TINJAUAN YURIDIS PERATURAN PRESIDEN NOMOR 98 TAHUN 2021 TENTANG PENYELENGGARAAN NILAI EKONOMI KARBON UNTUK PENCAPAIAN TARGET KONTRIBUSI YANG DITETAPKAN SECARA NASIONAL DAN PENGENDALIAN EMISI GAS RUMAH KACA DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL TERHADAP HAK ATAS KARBON (Studi Kasus Hutan Lindung Bujang Raba)." Tesis, Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Pakuan, 2023.
- Phelan, Anna, Lisa Ruhanen, and Judith Mair. "Ecosystem Services Approach for Community-Based Ecotourism: Towards an Equitable and Sustainable Blue Economy." *Journal of Sustainable Tourism* 28, no. 10 (2020): 1665–85. <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1747475>.
- Pierik, Roland. "John Rawls's Egalitarian Theory of Social Justice." SSRN Scholarly Paper No. 5180030. Social Science Research Network, March 15, 2025. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5180030>.
- Rahmawati, Dian Ayu, Haryono, Budi Endarto, Joice Soraya, and Siti Ngaisah. "Carbon Trading and Environmental Justice: A Juridical Examination of Fairness in Indonesia's

- Emissions Reduction Initiative." *West Science Law and Human Rights* 2, no. 4 (2024). <https://doi.org/10.58812/wslhr.v2i04.1373>.
- Reidy, David A., ed. *John Rawls*. Routledge, 2017. <https://doi.org/10.4324/9781315251431>.
- Ross, Alf., Jakob v. H. Holtermann, and Uta Bindreiter. *On Law and Justice*. Oxford University Press, Incorporated, 2020. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/undip-ebooks/detail.action?docID=6121898>.
- Rudi, Subiyakto. "Public Policy in the Concept of Blue Economy for Anticipating Disasters in Indonesia." *BIO Web of Conferences* 70 (2023): 04002. <https://doi.org/10.1051/bioconf/20237004002>.
- Saraswati, Retno, Pulung Widhi Hananto, Rahandy Rizki Prananda, Muhammad Mahramhafiz, and Lorenzo Pennesi. "The Role of Indonesia as a Presidency for ASEAN and Blue Economy's Driver: SDG's Issues and Legal Perspective." *LAW REFORM* 21, no. 1 (2025): 180–202. <https://doi.org/10.14710/lr.v21i1.67157>.
- Sulaiman, Umar. "Contribution of Local Wisdom of the Bajo Tribe to Preserve Indonesia's Mangrove Forests." *Academic Journal of Interdisciplinary Studies* 12, no. 3 (2023): 264–264. <https://doi.org/10.36941/ajis-2023-0076>.
- World Bank; United Nations of Department of Economic and Social Affairs. *The Potential of the Blue Economy (Increasing Long-Term Benefits of the Sustainable Use of Marine Resources for Small Island Developing States and Coastal Least Developed Countries*. World Bank, 2017. <https://hdl.handle.net/10986/26843>.
- Wu, Xinyi, Ningyu Yan, and Zengkai Zhang. "Evolution and Coordination of Blue Carbon and Coastal Economic Wealth." *Energy, Ecology and Environment*, ahead of print, Joint Center on Global Change and Earth System Science of the University of Maryland and Beijing Normal University, 2025. <https://doi.org/10.1007/s40974-025-00378-4>.

Yusriadi. *Paradigma Sosiologis dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Ilmu Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia. Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*. Semarang, 18 Februari 2006.

Zaid, M., Rikcy Ricky, and Rakotoarisoa M H. Sedera. "Blue Carbon Regulations and Implementation in Several Countries: Lessons for Indonesia." *Journal of Law, Environmental and Justice* 3, no. 1 (2025): 30–78. <https://doi.org/10.62264/jlej.v3i1.117>.

Zheng, Xiaou. "Benefit-Sharing." *Sustainable Development Goals Series*, Springer International Publishing, January 1, 2023, 81–122. [https://doi.org/10.1007/978-981-99-3513-0\\_4](https://doi.org/10.1007/978-981-99-3513-0_4).

### Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945. Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Penyelenggaraan Instrumen Nilai Ekonomi Karbon dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca Nasional*, Perpres No. 110 Tahun 2025, LN No. 172 Tahun 2025.

Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Tata Cara Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon Sektor Kelautan*, Permen KKP No. 1 Tahun 2025, Berita Negara Tahun 2025.