LEGISLASI DAN PERUBAHAN IKLIM

Oleh: Emil Salim

Abstract

The world is facing a crucial issue of climate change, which since 1992 is to be tackled through the UN Framework of Convention on Climate Change. Its implementation till today proves to be unsatisfactory. Conventional development has failed to cope with climate change issues. The need emerges to follow a different path of development: sustainable development embracing simultaneously economic, social and environmental sustainability pursued on the low-carbon growth path to reach for the Millennium Development Goals.

Indonesia is also committed to sustainable development in accordance to the amended Constitution 1945 and its derivatives that have been promulgated during the last decade. The legislation of laws and regulations in Indonesia suffers however serious institutional failures that has to be dealt with in the near future. A more appropriate institution for legislation is called for to improve the effectiveness of Indonesian law making in meeting the future challenges of the nation and the globe as well.

A. Pendahuluan

Dalam Konferensi Tingkat Tinggi Bumi (*Earth Summit)* Juni 1992, di Rio de Janeiro, Brasil, para pemimpin dunia anggota PBB sepakat menandatangani Konvensi Kerangka PBB tentang Perubahan Iklim (*United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC).* Sebagai tindak lanjut dibentuk *Conference of the Parties (CoP)* yakni konferensi wakil negara penandatanganan konvensi ini, yang kemudian menyepakati *Protokol Kyoto* pada 11 Desember 1997 di Kyoto.

Inti isi Protokol ini bahwa negara-negara industri sepakat agar emisi gas-gas rumah kaca seperti CO2, CH4, N2O dan gas rumah kaca buatan manusia lainnya secara keseluruhan (dinyatakan dengan CO2 ekuivalen, CO2e) diturunkan 5% dibawah tingkat emisi tahun 1990 untuk dicapai dalam masa tahun 2000 – 2012. Menjelang tahun 2005 hasil komitmen negara-negara industri sudah dapat ditunjukkan.

Mengapa sasaran penurunan emisi ini penting, bagaimana pelaksanaannya, apa prospeknya di masa depan dan apa peranan legislasi dalam mengusahakan usaha bersama menurunkan emisi Gas Rumah Kaca (GRK) ini ?

B. Emisi Gas Rumah Kaca

UNFCCC melaporkan bahwa emisi gas rumah kaca dalam kurun waktu 100 tahun terakhir ini telah menaikkan suhu bumi 0,74 derajat Celsius di atas rata-rata suhu sebelum revolusi industri meletus akhir abad ke 18 di Inggris. Pola pembangunan sejak itu menggunakan energi batu-bara, minyak bumi dan gas yang semuanya melepaskan zat cemar GRK. Sebelum revolusi industri konsentrasi CO2 adalah 278 ppm untuk kemudian naik dalam abad ke-20 ke tingkat 380 ppm. Terdapat korelasi antara (1) konsentrasi emisi CO2e dengan (2) suhu bumi global rata-rata di atas tingkat pra-industri serta (3) tahun memuncaknya CO2e. Konsentrasi emisi CO2e dengan tingkat 350-400 ppm akan merubah suhu 2 – 2,4 derajat Celsius di atas tingkat pra industri yang memuncak dalam tahun 2000-2015. Jika konsentrasi emisi CO2e naik ke tingkat 400-440 ppm maka suhu berubah 2,4 - 2,8 derajat Celsius dalam masa tahun 2000-2020.

Jika ingin kita cegah agar suhu bumi tidak melewati tingkat kenaikan 2 – 2,4 derajat Celsius maka tindakan harus diambil di tahun 2000 menurunkan emisi CO2e sebesar 50% dari tingkat tahun 2000 di 2050 nanti. Fokus usaha harus diletakkan mengurangi laju kenaikan tingkat konsentrasi CO2e dengan merubah sumber pelepasan CO2e, yakni penggunaan *fossil fuel* oleh energi, industri dan transportasi di satu pihak dan menaikkan kemampuan daya serap CO2e oleh alam hijau dan hutan di lain pihak.

Semua ini perlu karena pembangunan telah mengganggu hukum sirkulasi alami. Semula sinar matahari melewati lapisan udara yang renggang halangan masuk ke bumi dan memanaskannya. Suhu panas bumi didinginkan oleh udara yang longgar menyerap panas bumi. Industri, energi dan transportasi di masa itu banyak membakar *fossil fuel* yang melepaskan GRK yang cemar. Laju pembangunan yang semakin kencang melepaskan banyak GRK yang bertumpukan di udara. Dalam kurun waktu 100 tahun terakhir ini emisi GRK memadatkan ruang udara menjadikannya “selimut” membungkusi bumi ini, sehingga suhu bumi naik. Hukum sirkulasi alur alam terganggu dan ketika pola pembangunan

seperti ini berlanjut, lambat laun "selimut bumi" menjadi begitu tebal mampu menaikkan suhu bumi yang melelehkan gunung es di kutub menjadi air yang mengalir ke laut. Molekul air laut akan memekar dan bersamaan dengan mencairnya gumpalan es, permukaan laut akan naik mempengaruhi arus laut, kehidupan perikanan dan membawa arus panas ke benua lain dan merubah iklim.

Jika pembangunan berlanjut dalam pola *business as usual* maka suhu global bisa naik mencapai 3 derajat Celsius pada abad ke-21 ini. Karena itu kunci pencegahan naiknya suhu global adalah merubah pola pembangunan konvensional ke sustainabilitas pembangunan yang mengurangi emisi GRK berasal dari pembakaran *fossil fuel* untuk energi, industri dan transportasi untuk kemudian berjalan di atas jalur berkarbon rendah sehingga memulihkan fungsi sirkulasi alam.

Meskipun pemimpin-pemimpin dunia dalam Protokol Kyoto telah menyepakati pengendalian emisi GRK melalui alur jalan pembangunan berkarbon rendah dengan menerapkan science dan teknologi hijau lagi bersih, namun hasilnya tidak memuaskan.

Selama 1970-2004 emisi GRK negara-negara industri peserta Protokol Kyoto telah naik 70% yang didorong oleh pertambahan pendapatan penduduk sehingga menaikkan intensitas energi dan pencemaran dalam pertumbuhan produksi dan konsumsi.

Dengan pola pembangunan konvensional membakar *fossil fuel*, emisi GRK akan naik 40-110% (2030). Sebagian besar negara industri praktis tidak akan mencapai sasaran emisi GRK sesuai Protokol Kyoto. Hanya Inggris, Jerman, Polandia dan Russia diperkirakan mungkin mencapai sasaran Kyoto Protokol.

Amerika Serikat dan Australia yang secara bersama melepaskan emisi 38% dari total emisi GRK global (1990) tidak meratifikasi Protokol Kyoto, sehingga tidak merasa terikat dengan ketentuan menurunkan emisi GRK-nya.

Emisi GRK negara berkembang diperkirakan akan naik memenuhi kebutuhan pembangunannya. Namun emisi GRK per kapita negara berkembang berada jauh dibawah emisi negara maju. Besarnya emisi GRK yang dinyatakan dalam ton CO2e per kapita tahun 2004 negara maju adalah Amerika Serikat (20), Australia (19), Kanada (18), Jepang (10) dibandingkan dengan emisi ton CO2e per kapita negara

berkembang RRC (4), Brazil (1,8), Indonesia (1,4), India (1) dan Bangladesh (0,3).

kentaralah tinggi rendahnya emisi CO2e berkaitan erat dengan tinggi rendahnya tingkat pendapatan. Semakin tinggi pendapatan suatu negara semakin besar pula emisi CO2e-nya. Ini tidak berarti negara berkembang sebaiknya tidak membangun agar tidak memperbesar pencemaran GRK. Fakta ini berimplikasi bahwa negara berpendapatan rendah seyogianya tidak mengikuti pola pembangunan negara maju menaikkan tingkat pendapatannya dengan memperbesar pula emisi CO2e-nya. Dan bila pendapatan dan emisi CO2e per kapita negara berkembang itu rendah, tidaklah ini berarti menurunkannya di negara berkembang tidak urgen. Bahkan sebaliknya, justru karena dampak negatifnya pada kehidupan penduduk negara berkembang sangat besar, sangatlah penting mengusahakan pencegahan kenaikan emisi CO2e di negara berkembang.

Naiknya suhu bumi akan meningkatkan suhu permukaan laut. Suhu bumi yang naik sebesar 1-3 derajat Celcius akan mematikan kehidupan terumbu karang, menaikkan permukaan laut dan mengabrasi pantai pesisir, menaikkan frekuensi banjir dan amukan angin taufan. Khususnya kawasan *delta,* seperti Mahakam (Indonesia), Mekong (Thailand-Burna), dan pulau-pulau rendah akan ditenggelamkan oleh air pasang laut. Ribuan pulau-pulau kecil Indonesia diperkirakan akan tenggelam dalam abad ke-21 ini.

Diperkirakan 20-30% *species* tumbuhan dan hewan akan mati bila suhu mencapai 1,5-2,5 derajat Celsius. Sehingga ekosistem akan punah. Dampak perubahan iklim pada kesehatan pun besar sekali. Penyakit berkaitan dengan suhu panas, malaria, TBC dan penyakit rakyat lainnya akan meningkat, terutama yang terletak di kawasan khatulistiwa bersuhu tropis.

Persediaan air akan naik di lintas bumi tinggi (Kanada, Siberia) tetapi turun di lintas bumi rendah (Asia dan Afrika kawasan tropis). Hasil padi, kacang-kacangan dan hasil pertanian lainnya akan turun. Musim kemarau yang menyengat dan air tawar yang semakin langka memukul produksi pertanian. Air di musim hujan melimpah ruah dibawa banjir, namun di musim kemarau air menguap dalam alam kering gersang, sehingga hewan, tanaman dan manusia menderita dehidrasi dan kekurangan air.

Jelas tampak dampak emisi GRK yang dilepas ke udara secara terus menerus akan menaikkan suhu bumi dan merubah iklim yang akan memukul kehidupan manusia. Dan dampak perubahan iklim lebih besar bagi penduduk negara berkembang ketimbang bagi negara maju, karena rakyat negara berkembang yang sudah rendah pendapatannya lebih rentan terhadap goncangan yang ditimbulkan diluar dirinya, seperti dampak perubahan iklim.

Karena itu negara berkembang sangat berkepentingan meredam perubahan iklim dan dengan aktif menurunkan emisi GRK. Dan ini berarti merubah pola pembangunan dari alur konvensional ke alur sustainabilitas pembangunan dengan penggunaan karbon seminimal mungkin untuk memperkecil emisi GRK.

C. Sustainabilitas Pembangunan Berkarbon Rendah

Faktor strategis dalam sustainabilitas pembangunan adalah "karbon". Karena itu McKinsey mengembangkan "Model Produktifitas Karbon". Apabila selama ini Produk Domestik Bruto Global (PDBG) tumbuh dengan rata-rata 3,1% maka tercapai nilai US$ 41 trilliun (dalam nilai dolar tahun 2000). Jika laju pertumbuhan 3,1% per tahun ini berlanjut diberlakukan ke tahun 2050 maka PDBG bisa mencapai US$ 146 trilliun (pada harga konstan).

Emisi CO2e global diperkirakan mencatat 40-45 GtCO2e (Gigaton atau 10 milyar ton CO2e) (2000). Apabila perlu penurunan sebesar 50% dari tingkat emisi CO2e sekarang untuk dicapai pada tahun 2050 nanti dengan jumlah penduduk sebesar 9 milyar jiwa, maka emisi CO2e perlu turun 2 – 3% emisi CO2e per kapita, terbagi atas negara maju turun 80% dan negara berkembang turun 20% dari emisi GRK sekarang.

Produktifitas karbon diukur dengan PDBG per laju pertumbuhan emisi per tahun. Jika produktifitas karbon sekarang mencapai US$ 740 per CO2e maka di tahun 2050 dapat dicapai sasaran US$ 7.300 per CO2e. Model Produktifitas Karbon ingin menunjukkan bahwa pendapatan bisa naik dengan penurunan emisi CO2e. Oleh karena itu maka strategi sustainabilitas pembangunan perlu diarahkan pada usaha menaikkan PDBG bersamaan dengan menurunkan laju pertumbuhan emisi CO2e per tahun. Sehingga tercapai pola "sustainabilitas pembangunan dengan penurunan emisi CO2e".

Strategi sustainabilitas pembangunan berkarbon rendah ini menekankan produksi barang dan jasa pada pola usaha:

(1) minimalisasi sumber daya alam dan energi tak terbarukan; (2) minimalisasi sumber daya terdaurkan; (3) minimalisasi limbah cair, gas dan padat; (4) maksimalisasi sumber daya alam dan energi terbarukan; (5) "*reduce, reuse, recycle, recover resources dan limbah;* (6) maksimalisasi teknologi "*clean and green";* (7) optimalisasi ruang lahan *spatial;*

Benang merah dalam sustainabilitas pembangunan ini mengkaitkan *ecological-efficiency* dengan pertumbuhan berkarbon rendah.

Pola pembangunan ini dapat diterapkan dalam sistem transportasi dengan mengutamakan pola transportasi publik, angkutan kereta api, angkutan sungai, dan sistem motor rendah karbon; sistem energi yang mengutamakan sumber berkarbon rendah, seperti gas, angin, solar, matahari, tenaga geo thermal, tenaga air, tenaga gelombang laut, generasi kedua bio-fuel; sistem industri yang sedapat mungkin saling memanfaatkan limbah yang terdaurkan dengan maksud menurunkan intensitas energi per satuan barang dan jasa yang dihasilkan, menerapkan standard internasional (ISO 9000 untuk kualitas, ISO 14.000 untuk lingkungan dan ISO 26.000 untuk sosial); sistem konstruksi bangunan yang sesuai dengan kondisi alam tropis memanfaatkan cahaya matahari, udara, iklim tropis sewajar mungkin sehingga menghemat energi buatan; sistem pembangunan kota dan spatial yang mengutamakan pola "*compact city",* mencegah *"urban sprawl",* mengusahakan daur air comberan, mengembangkan pola hemat air, mencegah banjir mengalir ke laut; sistem pengembangan daerah aliran sungai untuk menyelamatkan air tawar bagi konsumsi penduduk, hewan dan tumbuh-tumbuhan; sistem penyelamatan ekosistem laut, darat dan kehutanan untuk meningkatkan daya serap CO2e. Ringkasnya kebijakan sustainabilitas pembangunan memuat pengembangan sistem rendah karbon, dan sekaligus tercapai peningkatan pendapatan dengan penurunan emisi GRK berkat usaha berkarbon rendah.

Pola pembangunan ini adalah sesuai dengan isi "Konvensi tentang Perubahan Iklim" yang menekankan agar negara maju memimpin usaha menurunkan emisi global CO2e dengan transfer teknologi dan membangun kapasitas di dalam negara berkembang disertai pengalihan, pembiayaan dan penciptaan kondisi investasi yang memungkinkan negara berkembang mencapai sasaran sustainabilitas pembangunannya bersamaan

dengan hasil ganda menurunkan emisi GRK. Bagi negara berkembang yang masih harus bergelut dengan kemiskinan dan ketertinggalan pembangunan, setiap nilai uang perlu disalurkan untuk menurunkan kemiskinan bersamaan dengan usaha menurunkan emisi GRK. Tetapi kemiskinan kini tidak lagi terbatas pada kemiskinan ekonomi, tetapi juga kemiskinan non ekonomi.

Dalam Pertemuan PBB di New York September 2000, masyarakat global sepakat membantu negara berkembang menanggulangi kemiskinan dalam berbagai dimensi melalui kerjasama global, yang mencapai dalam abad ke-21 ini, *Millennium Development Goals (MDG)* mencakup:

Tujuan pertama, menghapus kemiskinan ekstrim dan kelaparan dengan memotong separuh jumlah penduduk berpendapatan kurang dari satu dolar sehari dan penduduk yang menderita kelaparan antara 1990-2015;

Tujuan kedua, pendidikan dasar harus mencakup semua putera-puteri di tahun 2015;

Tujuan ketiga, kesamaan jender dan pemberdayaan perempuan terutama dalam semua tingkat pendidikan agar dicapai menjelang 2015;

Tujuan keempat, menurunkan tingkat kematian anak dan tingkat kematian anak usia balita, "bawah lima tahun" (2015);

Tujuan kelima, tingkatkan kesehatan ibu melahirkan dengan menurunkan 75% tingkat kematian ibu melahirkan (2015);

Tujuan keenam, perangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya agar terhenti tahun 2015 untuk kemudian berbalik menghapuskannya;

Tujuan ketujuh, mengusahakan sustainabilitas lingkungan dengan mengintegrasikan prinsip-prinsipnya dalam kebijakan pembangunan negara sehingga bisa membalikkan kerusakan lingkungan;

Tujuan kedelapan, bina kemitraan global bagi pembangunan dalam perdagangan, sistem keuangan termasuk "*good governance".*

Tiap tujuan mempunyai garis awal (1990) dan sasaran untuk dicapai pada tahun 2015. Sasaran pokok utama adalah menurunkan kemiskinan sampai dengan 50% dari keadaan sekarang untuk dicapai 2015. Sehingga tampaklah bagaimana penanggulangan kemiskinan erat berhubungan dengan masalah ekonomi, sosial dan lingkungan yang saling berkaitan. Tidak cukup kemiskinan hanya ditanggapi dari sudut ekonomi saja, tetapi memerlukan penanganan komprehensif mencakup dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan.

Metode untuk mencapai sasaran pokok ini tidak saja harus melalui jalur ekonomi, sosial dan lingkungan tetapi perlu juga dikerjakan secara serentak meraih penurunan emisi GRK sebagai sasaran lingkungan yang sekaligus juga merengut MDG sebagai sasaran sosial.

Bidang ekonomi memiliki cara kerja melalui pasar yang mempertemukan permintaan konsumen dengan penawaran produsen. Permintaan konsumen ditentukan oleh skala preferensi yang mengurut barang dan jasa menurut mekanisme harga yang ditawarkan dengan memperhitungkan jumlah uang pendapatan yang dimiliki konsumen.

Begitu pula penawaran produsen dipengaruhi oleh struktur biaya produksi dan pengadaannya per satuan output yang dihadapkan dengan "harga pasar".

Kedua belah pihak produsen dan konsumen mencapai keseimbangannya pada titik ekuilibirum *harga* yang terbentuk dalam pasar. "Harga" sekaligus mencerminkan "nilai kelangkaan" barang dan jasa dalam pasar ekonomi. Pada harga kelangkaan ini penawaran produsen bertemu dengan permintaan konsumen pada titik ekuilibrium pasar.

Pasar ekonomi hanya bisa menangkap isyarat jual produsen dan isyarat beli konsumen, tetapi tidak bisa menangkap isyarat lingkungan dan sosial lainnya. Lingkungan adalah milik publik yang sulit dipilah-pilah untuk memperoleh "harga pasar ekonomi." Tidak ada pasar untuk pencemaran, keanekaragaman hayati, ekosistem dan produk lingkungan lainnya. Karena produk lingkungan tidak punya "harga" maka juga tidak punya "nilai". Padahal kita tahu betapa besar nilai lingkungan bagi kehidupan manusia dan alam. Terciptalah "kegagalan pasar", *market failures,* pasar gagal menangkap isyarat dan nilai lingkungan. Akibat gagalnya pasar menangkap nilai lingkungan maka terjadilah kerusakan, seperti pencemaran sungai, laut, udara, pencurian kayu dan penebangan pohon.

Begitu pula tidak ada pasar untuk produk sosial, seperti barang jasa kebutuhan publik, angkutan publik dan ketidakadilan sosial. Tanpa pasar, tidak ada nilai dan tanpa nilai tidak ada harga untuk produk sosial. Dan karena tidak berharga maka pengadaan produk dan jasa sosial tersubordinasikan pada kepentingan ekonomi. Angkutan publik kalah penyediaannya dengan angkutan privat, ranah publik terkalahkan oleh bangunan mall dan perkantoran, rumah sakit publik kalah bersaing dengan rumah sakit privat dan seterusnya, nilai-nilai sosial dikalahkan oleh nilai-nilai individu dalam proses pembangunan masyarakat bangsa.

Kemudian secara institusional dibalik harga pasar juga terdapat kelompok kepentingan yang mendukung usaha produsen. Kelompok yang hidup dan bekerja disektor pertanian berkepentingan dengan tercapainya "harga baik" bagi kelompoknya. Kalangan industriawan berkepentingan mendorong usaha bidang industrinya. Kelompok pertambangan berkepentingan dengan "harga baik" bagi pelaku yang bekerja di sektornya. Maka di balik pasar yang giat berusaha adalah juga "kelompok kepentingan sektor" dalam institusi sektor. Maka lebih sering harga pasar terbentuk berkat peranan dan pengaruh institusi sektor. Egoisme sektor menjadi dominan, tidak hanya di tingkat nasional tetapi juga di tingkat internasional. Maka di dunia internasional kita kenal institusi Dana Moneter Internasional yang bekerjasama di tingkat nasional dengan Departemen Keuangan. *International Labour Organization* bekerjasama dengan Departemen Tenaga Kerja. *World Trade Organization* dengan Departemen Perdagangan. *World Health Organization* dengan Departemen Kesehatan. *United Nations Environment Program* dengan Kementerian Lingkungan Hidup. Demikian seterusnya dari tingkat internasional sampai ke nasional institusi pembangunan dipilah-pilah menurut kepentingan sektor. Tidak ada institusi lintas sektor di tingkat internasional dan nasional yang mengembangkan pembangunan secara holistik merobohkan dinding dan egoisme sempit sektor. Padahal pembangunan memerlukan pendekatan holistik lintas sektor.

Maka pelaku pasar menderita "kegagalan institusi", *institutional failures,* gagal menyusun institusi yang bisa menampung aspirasi lintas sektor dan mengemban pola pembangunan holistik. Sehingga institusi "gagal" mengungkapkan kepentingan umum dalam pasar dan tenggelam dalam pertarungan antar kelompok kepentingan diri dan sektor. Pasar menderita "kegagalan institusional" dalam menangkap kebutuhan publik yang lenyap ditelan oleh kepentingan privat sempit.

Peranan pasar diperparah dengan kebijakan policy yang tidak berorientasi pada kepentingan masyarakat umum, tetapi cenderung menguntungkan kepentingan dan golongan tertentu.

Ketika Partai Republik berkuasa di Amerika Serikat dan memilih Presiden George Bush, lahirlah rangkaian kebijakan yang mengutamakan kelompok bisnis pendukung Partai Republik, termasuk bisnis minyak, gas dan batu-bara. Dalam

kerangka kebijakan ini, Protokol Kyoto dengan pembatasan emisi GRK untuk mencegah timbulnya perubahan iklim, secara terang-terangan ditantang oleh Presiden Amerika Serikat. Sehingga Amerika Serikat tidak menandatangani protokol dan tidak mau ikut serta dalam usaha pengendalian emisi GRK. Pasar ekonomi tidak bisa mengoreksi kebijakan yang tidak menguntungkan usaha pencegahan perubahan iklim.

Di Indonesia sering juga kita temukan langkah kebijakan yang lebih mengutamakan kepentingan konsumen berduit ketimbang kepentingan masyarakat, seperti tercermin pada kegandrungan politisi mengutamakan "jalan tol antar provinsi" ketimbang "jalan desa dan kecamatan" terutama di pedalaman. Begitu pula dengan mengutamakan ranah publik untuk mall dan perkantoran ketimbang untuk taman terbuka bagi rakyat kecil. Ada kebijakan yang gagal, *policy failures,* mempengaruhi pelaku pasar untuk memenuhi kepentingan sosial dan lingkungan melalui mekanisme pasar.

D. Peranan Legislasi Hukum

Maka tampaklah pasar memang berguna memecahkan masalah ekonomi, namun fungsi pasar terganjal oleh "kegagalan pasar" (*market failures),* "kegagalan institusi" (*institutional failures)* dan "kegagalan kebijakan" (*policy failures).* Menghadapi kenyataan ini tampillah keperluan campur tangan Pemerintah untuk mengoreksi berbagai kegagalan ini agar pasar dapat difungsikan menemukan titik ekuilibrium sebagai pencerminan terpenuhinya secara holistik berbagai kepentingan ekonomi, sosial dan lingkungan sekaligus. Untuk ini Pemerintah dapat menggunakan berbagai instrumen sebagai berikut:

Pertama, Pemerintah menyelenggarakan pendidikan, mengembangkan sistem nilai dan mempengaruhi perilaku pelaku pasar, baik produsen dan konsumen, untuk bisa mengambil keputusan yang sesuai dengan harkat sustainabilitas pembangunan. Termasuk disini juga usaha memberi informasi obyektif kepada pelaku pasar agar dapat disimak sebelum mengambil keputusan. Inti pokok tahapan ini adalah memperluas wawasan pelaku pasar agar bisa menerapkan penyelarasan pandangan ekonomi, sosial dan lingkungan menunjang pola sustainabilitas pembanguan rendah karbon.

Kedua, dengan sistem insentif, memberi perangsang sehingga mempengaruhi perilaku pelaku pasar yang disalurkan melalui perpajakan, subsidi dan tanda kehormatan sehingga

menimbulkan gairah untuk merubah perilaku sesuai dengan maksud Pemerintah. Maka bila ingin dikehendaki agar pelaku pasar mengalokasikan lebih banyak sumber daya ke bidang sosial atau lingkungan, perlu dikembangkan sistem insentif yang merangsang pelaku pasar melakukannya. Sebaliknya jika ingin kita cegah polusi dan pencemaran sungai, maka sistem pungutan retribusi dapat mencegahnya. Rangsangan juga diberikan untuk mendorong memasukan, *internalisasi* biaya merusak lingkungan ke dalam struktur biaya perusahaan sehingga tercipta keinginan mengurangi biaya dengan mencegah kerusakan lingkungan.

Ketiga menerapkan penalti hukum yang dikenakan pada mereka yang melanggar peraturan merusak lingkungan atau kehidupan sosial. Semakin besar kerusakan yang ditimbulkannya, semakin tinggi penalti hukum. Untuk ini perlu dikembangkan legislasi hukum sebagai referensi tindakan hukum. Namun sungguhpun legislasi hukum sudah memadai, masih diperlukan pranata *"good governance"* sebagai pelaksananya yang bisa diandalkan.

Keempat adalah persuasi moral dengan menyentuh moralitas dan etika manusia melalui kesadaran beragama manusia untuk berbuat baik bagi kehidupan sosial, "*amar ma'ruf, nahi munkar*". dan sekaligus juga menyadarkan manusia mengemban tugas yang dilimpahkan Allah S.W.T. kepadanya selaku *khalifah* di muka bumi memelihara lingkungan alam semesta beserta segala isinya.

Kelima adalah "tekanan publik" berupa demonstrasi, rapat akbar, petisi, desakan pada parlemen dan lain-lain, ikhtiar membangkitkan dukungan masyarakat pada isu-isu agar bisa diperjuangkan oleh lembaga-lembaga resmi. Acapkali lembaga resmi, termasuk Dewan Perwakilan Rakyat, lalai menangkap aspirasi masyarakat, sehingga perlu sentakan publik.

Demikianlah lima langkah usaha yang bisa ditempuh untuk mengoreksi berbagai kegagalan pasar, kegagalan institusi dan kegagalan kebijakan. Yang paling mudah dan lazim dilakukan pemerintahan di berbagai negara mengambil lima langkah ini adalah dengan "komando dan kontrol". Mengkomandokan apa yang perlu diperbuat masyarakat untuk kemudian diawasi pelaksanaannya dengan wewenang kekuasaan Pemerintah. Pola komando dan kontrol efektif memerlukan pemerintahan otoriter kuat didukung aparat yang mampu melaksanakannya secara tegas dan berwibawa. Bagi Indonesia yang tersebar luas dari Sabang ke Merauke dalam jarak serupa dari London, Inggris ke Kairo, Mesir, dengan

jumlah penduduk lebih dari 225 juta jiwa, terasa sulit untuk menerapkan pola komando dan kontrol ini. Lagi pula pola ini sudah tidak lazim lagi dalam sistem politik dunia global ini. Maka sangatlah penting menerapkan sistem pemerintahan demokrasi memanfaatkan pasar yang dikelola, *managed market.*

Sistem demokrasi dengan memberi wewenang lebih ke tangan rakyat, memang lebih sulit dalam mengelola negara, namun lebih adil dalam ikhtiar mengejar kesejahteraan rakyat. Dalam sistem demokrasi ini, efektifitas pasar mengalokasi sumber daya untuk pembangunan dilengkapi dengan intervensi Pemerintah mempengaruhi perilaku pelaku pasar memenuhi permintaan masyarakat akan kebutuhan ekonomi, sosial dan lingkungan.

Sistem demokrasi memuat "*check and balances"* sehingga intervensi Pemerintah secara langsung bisa diawasi dan diperbaiki oleh lembaga-lembaga perwakilan rakyat.

Baik pengembangan kehidupan demokrasi politik maupun demokrasi ekonomi memerlukan legislasi perundangan yang kuat sebagai kerangka referensi hukum bagi pembangunan.

Sumber hukum utama bagi sustainabilitas pembangunan adalah "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)" yang mengalami perubahan amandemen dari 1999 hingga 2002. Undang-Undang ini memuat perubahan kekuasaan dari konsentrasi wewenang yang berat berada di tangan Pemerintah, ke dekonsentrasi bergeser lebih banyak ke tangan lembaga negara yang dipilih rakyat, seperti Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat di provinsi dan kabupaten.

UUD NRI Tahun 1945 juga beralih dari pola pemerintahan yang tersentralisasi menjadi desentralisasi ke Gubernur/ Kepala Pemerintahan Provinsi yang dipilih langsung oleh rakyat untuk lingkungan provinsi dan Bupati/Kepala Daerah Kabupaten juga dipilih langsung untuk lingkungan kabupaten.

Hak warga negara yang semula dalam UUD NRI Tahun 1945 (18 Agustus 1945) hanya mencantumkan satu Pasal 28 "untuk bebas berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan" kini menjadi satu bab XA tentang hak asasi manusia yang terjabarkan dalam 10 Pasal baru dan tersendiri. Sehingga jelas tercermin peningkatan hak warga yang lebih kuat dalam UUD NRI Tahun 1945 ketimbang dengan UUD 1945 Agustus 1945 lalu.

UUD NRI Tahun 1945 juga menyesuaikan sistim ekonomi dengan perkembangan zaman dan menambah dalam Pasal 33 ayat (4) bahwa "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan,

kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional."

Di lain pihak UUD NRI Tahun 1945 telah menghapus "Penjelasan" dari UUD 1945. Mungkin atas pertimbangan bahwa "Penjelasan" bukan hasil kesepakatan yang dicapai sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Dengan hilangnya "Penjelasan" maka lenyap pula muatannya bahwa "Dalam Pasal 33 ini tercantum dasar demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat."

Namun UUD NRI Tahun 1945 tetapi berdasar atas demokrasi ekonomi dengan berbagai prinsip, antara lain prinsip berkelanjutan *(sustainabilitas)* berwawasan lingkungan sehingga sudah bisa menjadi "payung" bagi pengembangan legislasi hukum.

Secara berturut-turut telah dilahirkan sejak tahun 1982 Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan, Penataan Ruang dan seterusnya hingga sekarang. Menarik bahwa isi Undang-Undang ini tidak hanya tertuju pada apa yang masyarakat harus laksanakan, tetapi lebih-lebih sebagai petunjuk bagi pemerintah dalam melaksanakan dalam sustainabilitas pembangunan.

Sungguhpun "payung" menyusun legislasi perundang-undangan sudah tersedia, namun ini tidak menjamin tersusunnya legislasi yang baik dan bertanggungjawab. Kita terutama menghadapi masalah serius dalam *"institutional failures"*. Setelah reformasi maka susunan kabinet terdiri dari pemimpin-pemimpin politik yang gandrung mengutamakan kewenangan dan jurisdiksi departemennya. Hal ini terungkap dalam wujud banyak undang-undang sektor yang disusun masing-masing departemen, seperti Kehutanan, Pertambangan, Penataan Ruang, dan seterusnya. Terlalu kentara egoisme sektor dan tidak tampak wawasan holistik lintas sektor dan lintas departemen dalam isi peraturan perundangan yang disusun departemen. Kenyataan menunjukkan bahwa produk-produk hukum seperti Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri tidak konsisten dengan Peraturan Pemerintah ataupun Undang-Undang. Yang menonjol adalah tidak adanya rencana legislasi perundang-undangan yang komprehensif mencerminkan keterkaitan antar sektor dan mampu menanggapi tantangan pembangunan masa depan.

Yang paling urgen perlu dilaksanakan adalah adanya *"clearing house"* yang terpusat dibawah Presiden untuk bisa

mensinkronkan berbagai peraturan perundang-undangan agar konsisten satu dengan lain. Justru dalam alam demokrasi dengan kabinet yang kini mencakup menteri dari partai politik, sangatlah penting agar kepentingan politik disubordinasikan pada kepentingan bangsa, negara dan tanah air.

Sehingga dalam rangka meningkatkan mutu legislasi perundangan, sangatlah penting untuk menertibkan *institutional failures* sebagai prasyarat mengoreksi "*policy failures*" menanggapi tantangan sustainabilitas pembangunan yang multi kompleks ini.

Tantangan pembangunan masa depan sangat kompleks mencakup dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan. Tantangan dunia sangat besar berupa ancaman perubahan iklim, erosi keanekaragaman hayati, kemiskinan, ketidakadilan sosial dan krisis ekonomi global.

Untuk menanggapinya diperlukan kearifan dan kemampuan berwawasan pandangan ke depan membangun legislasi perundang-undangan yang relevan, membangun bangsa, negara dan tanah air di atas jalur sustainabilitas pembangunan berkarbon rendah dan berujung pada tercapainya sasaran *Millennium Development Goals.*