

EVALUASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP PADA MASA ORDE BARU

Oleh : Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.

Gerakan reformasi total yang berujung pada pergantian rezim pemerintahan, pada dasarnya merupakan wujud ketidakmampuan pemerintah sebelumnya dalam mengelola krisis yang berkepanjangan. Disamping itu, sebab lain adalah tidak adanya hubungan sosial-politik yang berkelanjutan antara Pemerintah, masyarakat madani, dan sektor swasta. Akibatnya kebijakan pembangunan relatif lebih berpihak kepada golongan tertentu, dan ini membawa akibat yang sangat kritis terhadap kesehatan lingkungan, yang dianggap sebagai obyek eksploitasi oleh rezim pemerintah lama. Dalam hal ini, perlu dipahami bahwa fakta determinan keberlanjutan (sustainability) proses pembangunan manusia yang utama, adalah terlindungi dan terpeliharanya kelestarian lingkungan beserta seluruh kekayaan sumber daya alam yang terkandung didalamnya. Inilah inti paham Sustainable Human Development.

Pendahuluan

*K*limaks gerakan reformasi total di Indonesia terjadi pada tanggal 21 Mei 1998 yang ditandai dengan pergantian pucuk pimpinan nasional. Peristiwa ini dilatarbelakangi oleh krisis ekonomi yang teramat parah. Didorong oleh kondisi perekonomian yang tidak kunjung membaik akibat ketidakmampuan pemerintah untuk mengatasinya, maka di berbagai tempat di seluruh Indonesia mulailah terjadi aksi-aksi kerusuhan massa yang ditandai dengan aksi penjarahan pusat-pusat pertokoan. Pada saat yang bersamaan aksi mahasiswa pun mulai turun berdemo di jalan-jalan. Serangkaian kegagalan pembangunan nasional di tengah-tengah perjalanan Repelita VI yang lalu, telah ditandai dengan berbagai gejolak kerusuhan massa, demo anti pemerintah oleh berbagai

kelompok dan gerakan mahasiswa di dalam dan di luar kampus, yang didukung pula oleh berbagai tokoh oposisi nasional. Pada dasarnya kondisi-kondisi tersebut di atas memberikan kejelasan kepada seluruh masyarakat sampai disitulah batas kemampuan kekuasaan pemerintahan (*the limits of governing*) dari rejim Soeharto.

Ditinjau dari segi interaksi sosial politik, salah satu sebab kejatuhan Soeharto dan hancurnya perekonomian Indonesia di akhir masa kekuasaannya, adalah tidak adanya hubungan sosial-politik yang berkelanjutan antara Pemerintah, masyarakat madani, dan sektor swasta. Selain pola interaksi sosial-politik yang buruk dengan mahasiswa, pemerintah Orde Baru juga tidak memiliki komitmen yang jelas terhadap kebijakan kemitraan mereka dengan lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM). Berbagai pernyataan pemerintah tentang keterbukaan, kemitraan, dan sebagai-

nya, pada kenyataannya juga hanya bersifat "lip service". LSM yang bergerak diluar garis kelembagaan pemerintahan serta diluar kelembagaan bisnis adalah merupakan kekuatan moral dan teknis yang memiliki potensi yang besar untuk berperan membangun masyarakat dan secara langsung terlibat didalamnya. Sebagai organisasi sosial yang memiliki jalur-jalur fungsional tertentu, LSM telah semakin menarik perhatian para penyandang dana internasional untuk menyalurkan berbagai bentuk paket pembangunan masyarakat. Berbeda dengan saluran sektor publik yang cenderung sangat birokratis, hirarkhis, korup dan kolusif. Akibatnya, pemerintah sering mempermasalahkan sumber dana LSM yang bersangkutan, serta latar belakang diperolehnya. Sebenarnya, berbagai sentimen anti LSM atau ornop di kalangan pemerintah adalah karena adanya kecemburuan sektor publik yang tidak ingin kesempatannya berinteraksi dengan masyarakat menjadi tersaingi, dan pengaruh patronasenya menjadi hilang, karena LSM cenderung lebih dekat kepada dan lebih dapat dipercaya oleh masyarakat.

Dengan sektor swasta, pemerintah Orde Baru tampaknya memiliki bias yang sangat kuat terhadap kelompok ini, terutama kelompok pengusaha besar yang berorientasi ekspor. Pola demikian didorong oleh kepentingan pemerintah untuk mendongkrak laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pola hubungan yang bersifat simbiose mutualistik tersebut itulah yang membuat berbagai kebijakan pemerintah yang cenderung melindungi kelompok perusahaan tertentu. Contoh yang paling jelas dan baru adalah kasus pencemaran lingkungan oleh PT Indo Rayon di Sumatera Utara, yang terlibat konflik

sangat mendalam dengan masyarakat di sekitarnya sehubungan dengan adanya tudingan pencemaran. Konflik yang sangat tajam itu bahkan sampai kepada tindakan amuk masa yang mengakibatkan kerusakan harta benda maupun jiwa. Tetapi dalam menangani tuntutan masyarakat untuk menutup perusahaan tersebut ternyata pemerintah bertindak sangat lamban, seakan akan berpihak kepada perusahaan yang bersangkutan dari pada kepada masyarakat.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pada umumnya pola interaksi sosial politik antara pemerintah, swasta dan masyarakat madani, cenderung telah terjadi bias kearah swasta, yang secara kongkrit mampu memberikan keuntungan bagi negara dari hasil penerimaan ekspor. Sedangkan dengan kelompok kelembagaan masyarakat madani, pemerintah cenderung bersikap reserve, terutama karena karakter lembaga-lembaga ini yang cenderung sangat kritis dan non kompromis.

Kerusakan Lingkungan

Diakui oleh berbagai pihak di Indonesia, bahwa kualitas lingkungan hidup Indonesia telah semakin menurun, disertai dengan kerusakan lingkungan hutan, kawasan pertambangan, perkotaan, pertanian, maupun kawasan pesisir dan pantai.

Di sektor kehutanan, sebagai akibat pemberian hak pengusahaan hutan (HPH), serta pemberian ijin pengusahaan hutan tanaman industri (HTI) dan transmigrasi telah mengakibatkan semakin berkurangnya luas

hutan. Sejak tahun 1950 hingga tahun 1985 diperkirakan terjadi perusakan hutan seluas 914.000 ha per tahun, atau 33 juta ha seluruhnya, yang setara dengan luas negara Vietnam (Barber, 1997). Angka mengenai luas hutan serta laju kerusakannya berbeda karena tidak adanya inventarisasi yang akurat dan berkala, serta perbedaan pemahaman tentang kawasan hutan serta definisi deforestasi atau penggundulan hutan. Pada akhir Pelita VI, luas kawasan berhutan diperkirakan tinggal 91,7 juta ha (Konsep Kehutanan Repelita VII).

Sementara itu, diperkirakan laju kerusakan hutan Indonesia berkisar antara 600.000 ha hingga 1,3 juta ha per tahun (GOI dan ADB, 1994). Sampai bulan Juni 1998, luas hutan yang rusak di dalam kawasan HPH mencapai 16,57 juta ha. Jika rata-rata masa kerja HPH 20 tahun, maka hutan rusak dalam kawasan HPH rata-rata 828.500 ha per tahun. Luas hutan konversi pada tahun 1984 adalah 30,5 juta ha dan pada tahun 1997 seluas 8,4 juta ha yang artinya berkurang 22,1 juta ha dalam 13 tahun atau 1,7 ha per tahun (Kartodihardjo dan Supriono, 1999). Artinya laju kerusakan hutan yang dapat dicatat antara tahun 1984 dan 1997 adalah 2.528.500 ha per tahun.

Kondisi kerusakan lingkungan kehutanan seperti tersebut di atas kiranya tidak bisa terus dibiarkan. Tampaknya pemerintah perlu segera membatasi pemberian ijin HPH/HTI dan yang dapat mengakselerasi tingkat kerusakan Hutan Indonesia. Paling tidak upaya penegakkan hukum di sektor kehutanan harus ditingkatkan untuk menekan jumlah pencurian kayu, kebakaran hutan, termasuk penanaman kembali areal hutan yang sudah di buka (reboisasi).

Di sektor pertambangan, potensi dampak lingkungan yang paling memungkinkan adalah kerusakan lahan bekas tambang, pencemaran lingkungan karena penggunaan bahan kimia atau air raksa (Hg), pendangkalan sungai akibat pembuangan *over burden*, serta deplesi sumber daya alam. Masalah pertambangan terutama yang berkaitan dengan lingkungan di Indonesia muncul karena pada awalnya kegiatan pertambangan diusahakan untuk memperoleh devisa semaksimal mungkin.

Sebuah contoh kasus dampak negatif kegiatan pertambangan adalah sebagai berikut. Penambangan di wilayah Kab. Barito Utara yang juga didominasi oleh penambangan emas maka terjadi fenomena yang menarik bahwa kegiatan tersebut telah mengakibatkan pendangkalan pada Sungai Kahayan. Pendangkalan ini terus berlangsung hingga saat ini bahkan mengakibatkan kegiatan transportasi air menjadi terganggu seperti kandasnya kapal pengangkut kayu (Kompas 27 April 1999) di sungai ini.

Pada sektor pertanian, dampak negatif terhadap lingkungan hidup terutama disebabkan karena pelaksanaan strategi "Green Revolution" yang digunakan dalam rangka memacu produktivitas lahan pertanian yang telah semakin menyempit. Berbagai dampak negatif antara lain adalah dampak terhadap komponen fisik-kimia tanah berupa pemadatan tanah, penurunan bahan organik tanah karena erosi, penurunan unsur hara karena penggunaan pupuk yang berlebihan, tingginya keasaman tanah dan sebagainya. Sedangkan dari aspek dampak terhadap komponen biologi antara lain adalah terjadinya penurunan keanekaragaman hayati flora dan fauna baik dalam tanah maupun di atas tanah yang disebabkan oleh pestisida, penurunan

keanekaragaman genetik yang terutama disebabkan oleh pestisida dan penyeragaman varietas yang ditanam, penurunan keanekaragaman vegetasi dan arthropoda dan mikroflora karena monokultur dan pestisida, seringnya ledakan hama dan penyakit dalam skala luas, hilangnya tanaman, arthropoda dan mikroflora berguna, dan sebagainya.

Kondisi sosial ekonomi masyarakat juga dapat terkena dampak negatif dari sektor pertanian misalnya ketergantungan petani terhadap input, informasi, teknologi eksternal yang tinggi; matinya kreativitas petani karena sistem komando; hilangnya indigenous knowledge dan teknologi; hilangnya lembaga ekonomi lokal; distribusi tahunan tenaga kerja yang tidak merata akibat masa tanam serentak. Dari Laporan penelitian dan berita koran ditemukan berbagai dampak negatif dari cara pengendalian hama yang sangat tergantung pada penggunaan pestisida. Penelitian FAO (1993,1998) menunjukkan gejala keracunan khas pestisida menimpa petani di Brebes dan Pantura. Penelitian YLKI (1996) bekerjasama dengan UNPAD dan UNHAS mengungkapkan bahwa sayuran di masing-masing sentra sayuran Jawa Barat dan Sulawesi Selatan mengandung residu insektisida fosfat organik.

Pola eksploitasi dan penatagunaan lahan di kawasan pesisir juga memiliki dampak negatif terhadap lingkungan, antara lain sebagai berikut. Tingkat pencemaran di beberapa kawasan pesisir dan lautan Indonesia pada saat ini telah berada pada kondisi yang sangat memprihatinkan. Tingkat beban pencemaran (*pollution load*) di Indonesia dapat dibagi atas tiga kategori, yaitu kategori dengan tingkat pencemaran tinggi, tingkat pencemaran sedang, dan tingkat pencemaran rendah (World Bank, 1994; BPS, 1994). Sumber utama

pencemaran pesisir dan lautan terdiri dari tiga jenis kegiatan di darat (*land-based pollution sources*), yaitu kegiatan industri, kegiatan rumah tangga, dan kegiatan pertanian.

Strategi Reformasi Kelembagaan Lingkungan Hidup

Sudah menjadi "pola umum" bahwa pembangunan yang dijalankan di negara-negara Dunia Ketiga (termasuk Indonesia), sebagian besar menerapkan model-model atau paradigma pertumbuhan. Paradigma ini secara nyata telah berhasil mempercepat laju pertumbuhan ekonomi (LPE) di negara yang bersangkutan, sehingga pada gilirannya akan meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakatnya.

Dalam hal ini, pertumbuhan ekonomi yang tinggi selalu dianggap sebagai indikator suksesnya pembangunan, dan sebaliknya pembangunan dapat dikatakan gagal jika tidak mampu mencapai target pertumbuhan ekonomi. Padahal jika diamati lebih lanjut, pada suatu titik kritis sering muncul suatu "anomali pembangunan", dimana tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak identik dengan berkembangnya pembangunan. Dan ironisnya, "anomali pembangunan" itu justru banyak terjadi di negara-negara berkembang yang menganut paradigma pertumbuhan dalam kebijaksanaan pembangunannya. Hal ini bisa terjadi, sebab struktur perekonomiannya bersifat eksploitatif, dalam arti LPE yang dikejar semaksimal mungkin tanpa mepedulikan kelestarian lingkungan alam maupun lingkungan sosial. Dengan kata lain, meskipun derajat

kesejahteraan ekonomi sebagai bangsa meningkat, namun jika diperhitungkan dengan biaya perbaikan (recovery cost) atas terjadinya kerusakan lingkungan akibat eksploitasi yang berlebihan, maka kesejahteraan tadi belum cukup seimbang.

Mengingat latar belakang seperti diatas, maka perlu diterapkan paradigma baru pembangunan yang lebih berorientasi kepada terciptanya keseimbangan ekonomi dengan pelestarian lingkungan. Penerapan paradigma pembangunan yang berwawasan lingkungan ini secara langsung akan memberikan manfaat berupa pengurangan *social cost* dan *recovery cost* untuk pemeliharaan lingkungan, sekaligus akan mengurangi ketergantungan pemerintah terhadap dana bantuan luar negeri. Akan tetapi paradigma baru ini hanya bisa efektif jika ditunjang oleh keberadaan para pelaku pembangunan yang memiliki kepedulian tinggi untuk melestarikan dan meningkatkan mutu lingkungan hidup.

Satu hal yang harus diperhatikan disini adalah bahwa kebijakan pembangunan sedapat mungkin harus menghindari terjadinya trade-off atau pencapaian tujuan dan sasaran pada sektor tertentu dengan mengorbankan kepentingan pada sektor lainnya. Dalam hal ini, kemajuan ekonomi dan pelestarian lingkungan harus diusahakan berjalan secara seiring dan bersama-sama, sehingga terjadi proses pembangunan yang berkelanjutan.

Menurut Emil Salim (dalam Brata, ed., 1992 : 3-4), pembangunan berkelanjutan (sustainable development) adalah suatu proses pembangunan yang mengoptimalkan manfaat dari sumber daya alam dan sumber daya manusia, dengan menyasrakan sumber alam dan manusia dalam pembangunan. Perlunya

konsep pembangunan berkelanjutan ini didasari oleh lima ide pokok. Pertama, proses pembangunan mesti berlangsung secara berlanjut, terus-menerus dan kontinyu, yang ditopang oleh sumber alam, kualitas lingkungan dan manusia yang berkembang secara berlanjut pula. Kedua, sumber alam – terutama udara, air dan tanah – memiliki ambang batas, dimana penggunaannya akan mencitukan kuantitas dan kualitasnya. Ketiga, kualitas lingkungan berkorelasi langsung dengan kualitas hidup. Keempat, bahwa pola penggunaan sumber alam saat ini mestinya tidak menutup kemungkinan memilih opsi atau pilihan lain di masa depan. Dan kelima, pembangunan berkelanjutan mengandaikan solidaritas transgenerasi, sehingga kesejahteraan bagi generasi sekarang tidak mengurangi kemungkinan bagi generasi selanjutnya untuk meningkatkan kesejahteraannya pula.

Konsepsi pembangunan berkelanjutan ini pada dasarnya merupakan reaksi dan koreksi terhadap konsepsi pembangunan konvensional yang beranggapan bahwa alam memiliki kemampuan tak terbatas dalam penyediaan *ecological endowments* (sebagai ruang tempat kehidupan, tempat pembuangan limbah, fungsi rekreasi dan estetika, dan sebagainya). Menurut paham konvensional ini, antara pembangunan bidang ekonomi dan kelestarian merupakan dikotomi yang terpisah satu sama lain. Padahal sesungguhnya, keduanya memiliki hubungan sangat erat dan secara bersama-sama menjadi agenda nasional yang harus diperhatikan oleh pemerintah dan masyarakat dalam suatu negara. Artinya, tanpa disertai dengan perlindungan lingkungan secara memadai, pembangunan akan kehilangan makna (*undermined*). Sebaliknya,

tanpa pembangunan, upaya perlindungan terhadap lingkungan akan menemui kegagalan.

Untuk dapat menjamin proses pembangunan dalam konteks keberlanjutan, perlu diperhatikan beberapa faktor determinannya. Faktor-faktor itu adalah pertumbuhan penduduk (*population*), kegiatan atau ekspansi industri (*industrial output per capita*), kebutuhan bahan-bahan konsumsi (*food per capita*), polusi, serta sumber daya dan daya dukung lingkungan (*resources*); dimana keseluruhan faktor tersebut dapat dijelaskan dengan pendekatan *the limits to growth* seperti paparan dibawah ini.

Pertumbuhan penduduk yang tinggi – dunia umumnya dan Indonesia khususnya – merupakan faktor pangkal yang memicu perdebatan mengenai pembangunan berkelanjutan akhir-akhir ini. Sebab, 4 milyar lebih penduduk dunia dan 200 juta lebih penduduk Indonesia ini membutuhkan bahan makanan untuk kelangsungan hidupnya, disamping kebutuhan-kebutuhan lain seperti perumahan, sandang dan sebagainya.

Keseluruhan kebutuhan manusia ini dapat dipenuhi dengan memanfaatkan sumber-sumber daya yang dimiliki oleh alam. Oleh karena itu, dalam hal ini terjadi *hubungan terbalik* antara kebutuhan manusia dengan sumber daya alam atau lingkungan. Artinya, semakin banyak dan bervariasi kebutuhan manusia, kemampuan alam untuk menyediakannya semakin terbatas.

Disisi lain, dalam rangka menyelenggarakan kebutuhannya, manusia melaksanakan usaha-

usaha ekonomi dan industri yang mau tidak mau membawa akibat sampingan berupa pencemaran atau kontaminasi lingkungan. Dalam hal ini justru terjadi *hubungan tegak lurus* antara kebutuhan manusia dengan pencemaran, dimana semakin banyak dan bervariasi kebutuhan manusia yang dipenuhi lewat usaha industri, maka tingkat pencemaran lingkungan dapat dipastikan semakin tinggi pula. Dan jika trend tersebut berlangsung terus-menerus, pada suatu saat akan terjadi suatu keadaan dimana pertumbuhan ekonomi tidak dapat ditingkatkan lagi, sementara kemampuan dan kualitas lingkungan sulit untuk diperbaiki kembali. Inilah yang disebut dengan *limits to growth* yang diperkenalkan oleh Meadows (dalam Berry, 1993 : 110).

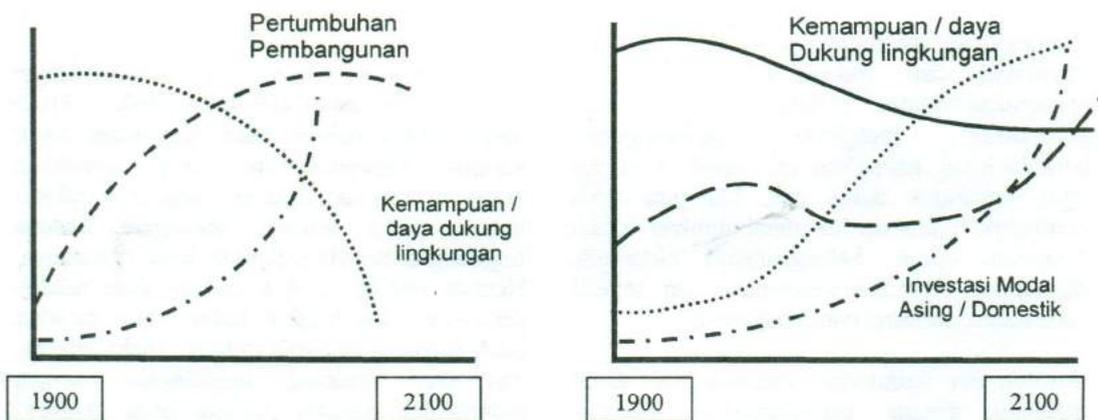
Dalam bentuk gambar yang diprediksikan untuk jangka waktu 200 tahun (1900 – 2100) dapat dilihat bahwa pada masa-masa awal, kondisi kependudukan, orde kebutuhan manusia serta aktivitas ekonomi dan industri masih relatif rendah, sementara kondisi lingkungan berada dipuncak ketangguhannya. Namun seiring dengan penambahan jumlah penduduk, dan tingkat polusi yang melekat pada ekspansi kegiatan industri, maka kualitas dan daya dukung lingkungan menjadi sedemikian merosot, hingga pada akhirnya keseimbangan menjadi goyah dan kurva sumber daya alam menjadi sangat merosot, bahkan sama sekali tidak mampu lagi mendukung aktivitas kemanusiaan (lihat Gambar 1). Meadows secara berani juga memperkirakan bakal terjadinya kondisi gawat bagi penduduk dunia jika ekonomi dunia dan pertumbuhan penduduk tidak segera dibatasi secara ketat.

Akan tetapi konsepsi *limits to growth* diandaikan sebaliknya menjadi *the greening of the globe*. Dalam konsepsi yang dikemukakan oleh Boyd (dalam Berry, 1993 : 111) dan merupakan modifikasi dari model Meadows ini, masa depan manusia hendaknya dikendalikan oleh teknologi. Artinya, diperlukan adanya *capital investment* untuk menahan laju pertumbuhan penduduk, menekan polusi lingkungan sampai tingkat

nihil, serta mempertahankan kualitas dan daya dukung lingkungan (sumber daya alam) secara lebih stabil. Jika hal ini bisa dilakukan, maka hasilnya adalah "era baru" dimana terdapat stabilitas jumlah penduduk dan peningkatan kualitas hidup manusia. Dan pada gagasan *the greening of the globe* ini diharapkan tidak terjadi *limits to growth*

Gambar 1

Model *Limits to Growth* Dennis Meadows dan Model *The Greening of The Globe* Robert Boyd



Berdasarkan konsepsi tersebut di atas, maka dalam rangka pelaksanaan reformasi pembangunan di nasional di Indonesia perlu diperhatikan beberapa hal yang bersifat konseptual sebagai berikut. Dalam GBHN dirumuskan bahwa sasaran umum pembangunan jangka panjang kedua adalah terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia seutuhnya. Sasaran

terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat seutuhnya tentunya tidak akan pernah tercapai, jika tingkat kemampuan daya beli masyarakat secara riil ternyata jauh lebih rendah dari nilai nominal pendapatan mereka, tidak tersedia lapangan kerja dan kesempatan kerja yang sesuai dengan kemampuannya, tidak dimilikinya atau terbatasnya sumber-sumber ekonomi yang dapat diolah baik yang

berasal dari alam maupun buatan, tidak adanya kesempatan dan akses untuk menyalurkan aspirasinya, dan sebagainya. Dan sebagai dampaknya, pembangunan tersebut tidak mungkin berkelanjutan jika manusia dan masyarakat Indonesia tidak berupaya melindungi dan memelihara kelestarian lingkungan dengan segala kekayaan dan sumber daya alam yang tersedia untuk anak-anak dan cucu-cucu mereka di kelak kemudian hari.

Konsepsi pembangunan manusia dan masyarakat Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam GBHN pada dasarnya sejalan dengan konsepsi pembangunan manusia (*Human Development*) berdasarkan pengertian UNDP. Dalam pengertian tersebut tercakup dua aspek penting yang bersifat integral, yaitu pembangunan dalam rangka pemenuhan kebutuhan manusia (*the fulfillment of people's needs*), dan pemanfaatan atau penggunaan kemampuan yang dimiliki seseorang dalam memelihara keberlanjutan usaha-usaha pembangunan (*the use of the people's capacity in sustaining development efforts*) (UNDP, *Human Development Report 1990*). Sedangkan konsepsi pembangunan manusia berkelanjutan (*Sustainable Human Development* atau *SHD*), adalah pengembangan atau perluasan pilihan-pilihan bagi setiap insan dalam masyarakat, laki-laki maupun perempuan, dan terutama dari kelompok miskin dan tertinggal, untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan; dengan mempertahankan dan melindungi keberlanjutan pemenuhan hajat hidup generasi mendatang serta seluruh kekayaan alam dan lingkungan yang menjadi sumber kehidupan dan penghidupan mereka (UNDP, *Human Development Report 1996*).

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa yang menjadi faktor determinan keberlanjutan (*sustainability*) proses pembangunan manusia yang utama, adalah terlindungi dan terpeliharanya kelestarian lingkungan beserta seluruh kekayaan sumber daya alam yang terkandung didalamnya, sebagai modal dasar pemenuhan kebutuhan hidup manusia dan masyarakat bukan hanya pada generasi sekarang, tetapi juga bagi generasi berikutnya. Jika proses pembangunan pada satu generasi ternyata meninggalkan lingkungan yang rusak dan sumber daya alam yang habis tereksplorasi; maka generasi berikutnya akan terancam mengalami kesengsaraan bahkan kemusnahan, karena tidak ada lagi sumber-sumber yang tersisa bagi pemenuhan kebutuhan dasar mereka.

Tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan manusia dan masyarakat Indonesia secara seutuhnya dan secara menyeluruh tidak akan mungkin dapat dilaksanakan secara berkelanjutan jika sistem sosial-politik yang mendasarinya, masih tetap sebagaimana yang dialami di masa pemerintahan Orde Baru. Selain daripada itu, konsepsi pemerintahan dalam masyarakat pada awal abad ke-21 ini, ternyata telah bergeser paradigmanya, dari paradigma Government (Pemerintah) ke paradigma Governance (Pengelolaan). Di berbagai negara, dewasa ini telah terjadi perubahan perimbangan antara pemerintah dan masyarakat dari sektor publik ke sektor swasta (termasuk masyarakat madani). Kenyataan ini pada satu sisi adalah sebagai kelanjutan dari proses swastanisasi dan deregulasi (termasuk desentralisasi); dan pada sisi yang lain adalah sebagai suatu upaya untuk perimbangan ke arah pertanggungjawaban atas tugas-tugas bersama, dan kolaborasi pelaksanaan tugas-

tugas daripada secara masing-masing, baik oleh "negara" maupun oleh "pasar" (Kooiman, 1993:1).

Pengertian governance atau pemerintahan sebagaimana didefinisikan oleh UNDP adalah sebagai berikut:

"... the exercise of political, economic and administrative authority in the management of a country's affair at all level... comprises the complex mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, mediate their differences and exercise legal rights and obligations." (UNDP, 1997a dan 1997b)

Dalam konteks pemerintahan modern, governance secara sistemik mencakup interaksi sosial-politikal di antara institusi pemerintah, swasta, dan masyarakat madani, bukan dalam kerangka kegiatan yang terpisah melainkan dalam kerangka keterpaduan dan kerja sama (*co-arrangement*) yang harmonis untuk pencapaian tujuan dan kepentingan bersama (Kooiman, 1993: 2).

Tujuan interaksi sosial-politikal dalam pengertian ini adalah tercapainya suatu keseimbangan dan sinergi dalam pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masing-masing institusi dalam satu keselarasan dan keseimbangan; yang disebut oleh Andrew Dunsire (1993: 29-33) sebagai proses kolibrasi (*Collibration*) dimana setiap komponen akan saling mengukur dan saling mengendalikan satu sama lainnya untuk terjadinya kesimbangan dan keselarasan pencapaian tujuan masing-masing. Secara normatif kondisi interaksi sosial-politikal di antara kelembagaan pemerintah, swasta, dan masyarakat madani

yang diharapkan adalah sesuai dengan karakteristik *Good Governance*.

Dalam upaya mengatasi permasalahan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia pengalaman dimasa Orde Baru menunjukkan bahwa pemerintahan Soeharto belummemiliki karakteristik *good governance* yang optimal. Dengan perkataan lain pengelolaan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat yang dilakukan selama masa Orde Baru masih berada pada kategori Bad Governance. Kita melihat bahwa pada tataran suprastruktur sekalipun tidak terlihat adanya keseimbangan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif, termasuk konsultatif dan verifikatif. Bahkan dalam hubungannya dengan *society*, Pemerintahan Soeharto masih bercirikan kepemimpinan tradisional jawa yang dipengaruhi oleh budaya feodal dan paternalisme.

Akibatnya, tidak terjadi keseimbangan kekuasaan antara masyarakat dengan negara atau pemerintah. Pemerintah terlalu dominan, bahkan terlalu bias kepada salah satu sektor dalam masyarakat, yaitu sektor swasta. "*Responsibility sharing*" dan kolibrasi diantara komponen-komponen yang ada dalam kerangka *governance* di Indonesia ternyata masih jauh dari harapan mencerminkan karakteristik *Good Governance*.

Agar dalam pelaksanaan reformasi pembangunan pasca pemerintahan Soeharto dewasa ini bangsa Indonesia tidak lagi terjebak kedalam perangkap *patronase politik* yang justru akan mengancam keberlanjutan pembangunan itu sendiri, maka konsepsi *governance* dengan karakteristik *Good Governance*-nya perlu dijadikan sebagai

kerangka acuan strategis reformasi kelembagaan pemerintahan yang akan datang.

Pada kondisi dewasa ini, dengan dipandu oleh Ketetapan ketetapan Sidang Istimewa MPR tahun 1998, Presiden BJ Habibie telah meletakkan fondasi yang cukup memadai untuk bisa melaksanakan sistem governance yang baik. Diantaranya adalah telah ditetapkannya Peraturan perundang-undangan tentang kemerdekaan mengeluarkan pendapat di muka umum, Hak-hak asasi manusia, kebebasan pers, Netralitas Pegawai Negeri Sipil, tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, serta tentang Pemerintah Daerah, dan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.

Berdasarkan kerangka kebijakan yang ada maka, langkah-langkah bagaimana yang dapat dilaksanakan dalam rangka menciptakan keseimbangan peran antara pemerintah, swasta, dan masyarakat madani berdasarkan ciri-ciri good governance yang dimaksudkan; perlu dirumuskan; sehingga dapat menjamin terlaksananya tujuan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

Good governance menurut Gambhir Bhatta (1996) mengandung unsur-unsur pokok yang terdiri dari akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*). Sedangkan menurut UNDP (1997b: 4) karakteristik good governance sebagai suatu strategi bagi pelaksanaan reformasi pembangunan, khususnya dalam rangka pembangunan manusia berkelanjutan (*Sustainable Human Development*), unsur-unsurnya adalah sebagai berikut:

1. *Partisipasi*: Setiap orang atau setiap warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan harus memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing. Partisipasi yang luas in perlu dibangun dalam suatu tatanan kebebasan berserikat dan berpendapat, serta kebebasan untuk berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Aturan Hukum (Rule of Law)*: Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan haruslah berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama aturan hukum tentang hak-hak asasi manusia.
3. *Transparansi*: Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi. Berbagai proses, kelembagaan, dan informasi harus dapat diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, dan informasinya harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti, sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi.
4. *Daya Tanggap (Responsiveness)*: Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*Stakeholders*).
5. *Berorientasi Konsensus (Consensus Orientation)*: Pemerintahan yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat

- diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
6. Berkeadilan (Equity): Pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
 7. Efektivitas dan Efisiensi (Effectiveness and Efficiency): Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.
 8. Akuntabilitas (Accountability): Para pengambil keputusan (decision makers) dalam organisasi sektor publik (pemerintah), swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (stakeholders). Pertanggungjawaban tersebut berbeda-beda, bergantung apakah jenis keputusan organisasi itu bersifat internal atau bersifat eksternal.
 9. Bervisi Strategis (Strategic Vision): Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance) dan pembangunan manusia (human development), bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut. Mereka juga memahami aspek-aspek historis, kultural, dan kompleksitas sosial yang mendasari perspektif mereka.
 10. Saling Keterkaitan (Interrelated): bahwa keseluruhan ciri good governance tersebut di atas adalah saling memperkuat dan saling terkait (mutually reinforcing) dan tidak bisa berdiri sendiri. Misalnya, informasi semakin mudah diakses berarti transparansi semakin baik, tingkat partisipasi akan semakin luas, dan proses pengambilan keputusan akan semakin efektif. Partisipasi yang semakin luas akan berkontribusi kepada dua hal, yaitu terhadap pertukaran informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan, dan untuk memperkuat keabsahan atau legitimasi atas berbagai keputusan yang ditetapkan. Tingkat legitimasi keputusan yang kuat pada gilirannya akan mendorong efektivitas pelaksanaannya, dan sekaligus mendorong peningkatan partisipasi dalam pelaksanaannya. Dan kelembagaan yang responsif haruslah transparan dan berfungsi sesuai dengan aturan hukum dan perundang-undangan yang berlaku agar keberfungsianannya itu dapat dinilai berkeadilan.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, *governance* dan *sustainable human development* adalah dua elemen yang sangat integral, tidak bisa dipisahkan antara yang satu dari yang lainnya dalam usaha pembangunan dengan mempertimbangkan perlindungan dan pemeliharaan keberlanjutan lingkungan bagi generasi berikutnya.

Bagaimana para anggota masyarakat mengorganisasikan kekuasaan dan kewenangan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sangat berkaitan erat dengan cara bagaimana mereka berorganisasi untuk

menguasai alam, lingkungan, dan berbagai kekayaan yang terkandung di dalamnya.

Dengan mengkaitkan kegiatan pembangunan lingkungan dengan seni pemerintahan (*the art of governing*) kita dapat melihat tantangan keberlanjutan lingkungan hidup secara apa adanya.

Tidak seperti pada umumnya orang biasa lakukan dalam mempelajari permasalahan lingkungan, yang lebih dititikberatkan kepada aspek-aspek bencana alam, kontroversi pendapat antar individu, atau konflik-konflik yang timbul diantara berbagai kelompok kepentingan; sehingga mereka lupa atau tidak tertarik untuk mengkaji bagaimana isi kebijakan di bidang lingkungan, bagaimana proses pelaksanaannya, perancangan kelembagaan, atau pun kebijakan insentif bagaimana yang harus dikembangkan untuk terciptanya kerja sama yang harmonis dan sinergis dalam pengelolaan dan pelestarian lingkungan (Hempel, 1996: xii-xiii).

Sehubungan dengan hal tersebut, diperlukan beberapa langkah dan pengelolaan kebijakan (*policy management*) sebagai berikut (Emil Salim, *ibid.* h. 4-5 ; Sumitro Djojohadikusumo, *ibid.*, h. 69) :

1. Kebijakan yang berkenaan dengan *pengelolaan sumber alam (resource management)* dengan tekanan pada pengelolaan hutan, tanah, udara dan air. Beberapa aspek yang perlu diperhatikan disini antara lain adalah pelestarian sumber hayati plasma nutfah, cadangan atau debit air bawah tanah maupun air permukaan, tingkat kebersihan atau kemurnian tanah dan udara dari pencemaran, dan sebagainya.
2. Kebijakan yang berkenaan dengan *pengelolaan dampak pembangunan terhadap lingkungan*. Kebijakan ini misalnya mencakup penerapan AMDAL maupun pengelolaan lingkungan binaan manusia (*man made environment*) seperti kota, waduk, dan sebagainya.
3. Kebijakan yang berkenaan dengan *pembangunan sumber daya manusia (human development)*, yang mencakup pengendalian jumlah penduduk, pengelolaan mobilitas perpindahan penduduk, pengembangan kualitas penduduk, serta pengembangan keserasian manusia dengan lingkungan hidup.
4. Kebijakan yang berkenaan dengan *pengembangan dan penerapan teknologi yang tepat*, dalam arti teknologi yang seminimal mungkin menimbulkan dampak lingkungan serta teknologi yang ampuh untuk mencegah dan mengurangi dampak lingkungan yang ada.
5. Disamping keempat kebijakan diatas, masih diperlukan juga kebijakan yang mampu *memberi tempat kepada lembaga swadaya masyarakat dan anggota masyarakat* – khususnya yang terkena dampak lingkungan – untuk melancarkan *sosial control*-nya melalui kegiatan-kegiatan kritik dan protes, penuntutan secara perdata maupun pidana bagi pelaku pencemaran / perusakan lingkungan, bahkan aksi demonstrasi dalam kerangka pertanggungjawaban lingkungan hidup.

Daftar Pustaka

- Babari, J., dan Onny S. Prijono, *Pendidikan Sebagai Sarana Pemberdayaan*, dalam Prijono S. Onny dan A.M.W. Pranarka, *Pemberdayaan (Konsep, Kebijakan dan Implementasi)*, Jakarta : CSIS, 1996
- Berry, Brian J.L., Edgar C. Conkling and D. Michael Ray, *The Global Economy : Resource Use, Locational Choice and International Trade*, New Jersey : Prentice Hall, 1993
- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building At The Local Level For Effective Governanc e: Empowerment Without Capacity Is Meaningless*; Paper presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- Brata, Suwandi S., (ed.), *Pembangunan Berkelanjutan : Mencari Format Politik*, Jakarta : Gramedia, 1992
- Kompas 27 April 1999
- Djojohadikusumo, Sumitro, *Indonesia Dalam Perkembangan Dunia : Kini dan Masa Datang*, Jakarta : LP3ES, Cet. Kelima, 1981
- UNDP, *Human Development Report 1996*