

AKUNTABILITAS KINERJA BIDANG PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

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

Kenyataan menunjukkan bahwa eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber kekayaan alam Indonesia selama ini telah cenderung berlebihan dan tak terkendalikan sehingga mengancam kelestarian dan keberlanjutannya bagi generasi mendatang. Eksploitasi dan eksplorasi kekayaan alam tersebut telah berdampak sangat serius terhadap kondisi keseimbangan ekosistem Indonesia. Di berbagai daerah kita dapati kenyataan terjadinya desertifikasi dan erosi tanah akibat penggundulan hutan baik secara liar oleh masyarakat maupun secara legal oleh para pengusaha kayu pemegang HPH serta HTI yang tidak mengindahkan ketentuan dan aturan hukum yang berlaku. Belum lagi terhitung berapa luas hutan yang rusak oleh berbagai kegiatan eksploitasi hutan.

Pendahuluan

Sejarah pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia dan di berbagai negara lainnya di dunia secara umum dapat dikatakan belum lama, diawali dengan tumbuhnya kesadaran internasional mengenai permasalahan lingkungan hidup pada awal tahun 1970-an. Pengelolaan lingkungan hidup dalam jajaran pemerintahan di Indonesia, berawal dari keterlibatan Indonesia dalam Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup di Stockholm, bulan Juni 1972. Pada kesempatan itu Indonesia turut menandatangani Deklarasi Stockholm yang menyerukan perlunya komitmen, pandangan dan prinsip bersama bangsa-bangsa di dunia untuk melindungi dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup umat manusia. Sebagai tindak lanjut dari kesepakatan tersebut, pemerintah Indonesia dengan Kepres Nomor 16 Tahun 1972 membentuk panitia interdepartemental yang disebut Panitia Perumus dan Rencana Kerja Bagi Pemerintah di Bidang Lingkungan Hidup, yang diketuai oleh Prof. Dr. Emil Salim selaku

Men-PAN/Wakil Ketua Bappenas. Rumusan kebijakan lingkungan hidup yang dihasilkan panitia tersebut kemudian menjadi bahan kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup yang tertuang dalam Butir 10 Bab II GBHN 1973-1978 dan Bab 4 Repelita II.

Adapun kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup yang kemudian dibentuk di Indonesia, adalah Kementerian Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (KLH) yang dipimpin oleh Emil Salim. Dikaitkannya bidang kependudukan dan lingkungan hidup pada waktu itu tentu saja beralasan, karena pada dasarnya pertumbuhan penduduk yang pesat akan memberikan tekanan permasalahan pada lingkungan hidup yang semakin meningkat pula. Misalnya saja di Pulau Jawa, tingkat kepadatan penduduk yang tinggi telah sangat mengurangi daya dukung lingkungannya, baik dari aspek yang berkaitan dengan daya dukung lahan, maupun penyediaan air bersih. Namun demikian karena kompleksitas permasalahan lingkungan hidup dan permasalahan kependudukan itu sendiri masing-masing berkembang,

dan penggunaan disiplin keilmuan, teknologi maupun prosedur kerja operasionalnya juga berbeda cukup signifikan; pada akhirnya kedua fungsi tersebut dipecah. Masalah lingkungan hidup kemudian secara fungsional dikelola oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 jo UU Nomor 4 1982, maka kelembagaan pelaksana atau penyelenggara kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup bukan Kementerian Lingkungan Hidup saja, namun semua Departemen/LPND, Pemerintah Daerah, sektor swasta dan organisasi masyarakat dalam suatu jaringan kerja yang terpadu (Integrated Networks). Dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup sebagai Pembantu Presiden adalah merupakan pusat dari jaringan tersebut. Sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam pelaksanaan tugasnya Menteri Lingkungan Hidup dibantu oleh sebuah badan pelaksana pengendalian dampak lingkungan yang disebut Bapedal, berkedudukan di Pusat. Bapedal dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 1994 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan.

Di daerah, Bapedal memiliki instansi vertikal yang disebut Bapedal Wilayah yang berkedudukan di Pekanbaru, Denpasar, dan Ujung Pandang; namun demikian berdasarkan UU 22/1999 tampaknya instansi vertikal tersebut akan berfusi menjadi perangkat Daerah Propinsi. Untuk membantu pelaksanaan tugas Bapedal di berbagai Daerah Kabupaten dan Daerah Kota telah dibentuk Bapedalda Kabupaten/Kota, meski belum atau tidak semua Daerah memilikinya. Sedangkan di tingkat Propinsi, Menteri Lingkungan Hidup yang sebelumnya dibantu oleh Biro Lingkungan Hidup di bawah Setwilda

Propinsi, berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 98 Tahun 1996 Biro Lingkungan Hidup di seluruh Propinsi dibubarkan dan dibentuk Bapedalda Propinsi. Dengan sistem kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana berlaku selama ini dan dengan perspektif pengembangannya dalam rangka pelaksanaan otonomi Daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, pertanyaan mendasar yang dapat diajukan adalah sejauhmana sistem tersebut telah mampu menunjukkan kinerja sebagaimana diharapkan. Bagaimana perkembangan kondisi lingkungan hidup di berbagai Daerah di Indonesia selama ini? Seberapa jauh bangsa Indonesia memiliki kesadaran dan wawasan lingkungan hidup yang sangat vital bagi upaya-upaya pencegahan, pemeliharaan dan pelestarian lingkungan hidup. Dengan perkataan lain, bagaimana akuntabilitas kinerja bidang pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, khususnya di Propinsi Jawa Barat dewasa ini?

Kondisi Lingkungan Hidup

Sebagai negara di kawasan tropika, Indonesia sesungguhnya memiliki lingkungan hidup yang sangat kaya dengan berbagai potensi sumber alam yang bermanfaat bagi kelangsungan hidup rakyatnya. Di masa lalu, berbagai ungkapan tentang keindahan alam dan segala kekayaannya secara puitis sering dikemukakan oleh orang asing yang berkunjung ke negeri ini. Tidak kurang dari ungkapan seperti "Zamrud Khatulistiwa" atau "Hamparan Permadani di Khatulistiwa" merupakan bentuk ekspresi mereka yang melihat kenyataan keindahan alam dan panorama lingkungan negeri ini. Kekayaan alam baik flora maupun fauna serta kekayaan lainnya yang terkandung di dalam perut bumi Indonesia, juga merupakan sumber potensi

komoditas ekonomi bangsa Indonesia dalam memelihara kelangsungan hidup dan penghidupannya.

Pembangunan nasional yang ditempuh bangsa Indonesia selama ini harus diakui sangat bergantung kepada sumber-sumber kekayaan alam dan lingkungan hidup yang tersedia. Kemajuan dan pertumbuhan ekonomi yang pesat selama masa pemerintahan Orde Baru di awal tahun 1970-an hingga pertengahan tahun 1990-an lalu, pada dasarnya bertumpu pada kekayaan alam Indonesia, baik minyak bumi maupun gas alam, aneka tambang dan mineral lainnya, serta kekayaan dan komoditas hasil hutan nasional. Namun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber kekayaan alam Indonesia selama ini telah cenderung berlebihan dan tak terkendalikan sehingga mengancam kelestarian dan keberlanjutannya bagi generasi mendatang. Eksploitasi dan eksplorasi kekayaan alam tersebut telah berdampak sangat serius terhadap kondisi keseimbangan ekosistem Indonesia.

Di berbagai daerah kita dapat menyaksikan terjadinya desertifikasi dan erosi tanah akibat penggundulan hutan baik secara liar oleh masyarakat maupun secara legal oleh para pengusaha kayu pemegang HPH serta HTI yang tidak mengindahkan ketentuan dan aturan hukum yang berlaku. Belum lagi terhitung berapa luas hutan yang rusak oleh berbagai kegiatan eksploitasi hutan. Pada tahun 1950, diperkirakan luas kawasan berhutan mencapai 152 juta ha (GOI/IIED, 1985) sementara pada tahun 1985 diperkirakan tinggal 119 juta ha (RePPProt, 1989). Artinya dalam 35 tahun tersebut terjadi perusakan hutan seluas 914,000 ha per tahun, atau 33 juta ha seluruhnya, yang setara dengan luas negara Vietnam (Barber, 1997). Sementara itu, diperkirakan laju kersa-

kan hutan Indonesia berkisar antara 600.000 ha hingga 1,3 juta ha per tahun (GOI dan ADB, 1994). Perhitungan yang lebih kini dilakukan oleh Kartodihardjo dan Supriono (1999). Mereka membandingkan data luas kawasan hutan negara pada tahun 1984 dan 1997. Dari perbandingan, secara nasional kawasan hutan lindung bertambah luasnya dari 29,3 juta Ha menjadi 34,6 juta Ha; kawasan hutan konservasi tetap luasnya. Sedangkan kawasan hutan produksi menurun luasnya dari 64 juta Ha menjadi 58,6 juta Ha. Sementara itu hutan konversi yang digunakan untuk berbagai kepentingan pembangunan perkebunan, transmigrasi, dll. penurunan dari seluas 30 juta Ha pada tahun 1984 menjadi 8,4 juta Ha pada tahun 1997. Sampai bulan Juni 1998, luas hutan yang rusak di dalam kawasan HPH mencapai 16,57 juta ha. Jika rata-rata masa kerja HPH 20 thn, 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 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 (Jamthani D.G., 1999).

Sementara itu di sektor pertambangan, potensi kandungan minyak bumi dan gas alam serta barang tambang lainnya telah semakin menipis dan semakin habis, sedangkan lahan bekas pertambangannya dibiarkan rusak dan tak dimanfaatkan lagi. Termasuk dalam hal itu adalah rusak dan tercemarnya lingkungan pertambangan akibat penggunaan bahan kimia yang tak terkendalikan oleh para penambang liar dalam proses kegiatan mereka.

Demikian pula di sektor pertanian. Penggunaan pupuk dan pestisida dari bahan-bahan kimia

yang berbahaya di berbagai daerah telah berdampak kepada tercemarnya sumber air maupun kesehatan masyarakat petani itu sendiri dan keluarganya. Sementara itu, penggunaan varietas-varietas baru tanaman pertanian pangan dalam beberapa kasus telah berdampak munculnya berbagai jenis hama dan penyakit tanaman baru yang sangat merugikan petani dan sulit diberantasnya. Dengan semakin meningkatnya pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi, termasuk pembangunan kawasan perumahan dan permukiman penduduk, di berbagai telah terjadi peralihan fungsi dan peruntukan lahan yang seharusnya diperuntukkan bagi lahan pertanian/sawah. Dalam periode 1983, luas lahan pertanian secara nasional mengalami penyusutan seluas 1,1 juta Ha, yaitu dari 16,7 juta Ha menjadi 15,6 juta Ha. Adanya konversi lahan pertanian ke non pertanian yang disertai dengan pencetakan sawah baru dan perubahan indeks pertanaman telah menyebabkan makin menurunnya pertumbuhan luas panen di Jawa dari 1,84 % per tahun selama periode 1965-75 menjadi 1,2 persen pada periode 1975-85 dan 0,31 persen berturut-turut selama periode 1985-1995. Ironisnya banyak sekali terjadi bahwa alih fungsi lahan itu terjadi pada areal yang telah beririgasi teknis.

Di kawasan perkotaan, pesatnya pertumbuhan penduduk telah mendorong pertumbuhan pembangunan perumahan dan permukiman, serta perluasan lahan usaha industri bagi perluasan kesempatan kerja dan produktivitas ekonomi; berdampak pada semakin berkurangnya lahan terbuka hijau yang memberikan keseimbangan ekologis. Di kawasan perkotaan cenderung terjadi perubahan kondisi suhu udara, polusi udara, polusi suara, hingga hilangnya kehidupan satwa liar, khususnya berbagai jenis burung.

Kondisi lingkungan hidup terutama di berbagai kota besar di Indonesia secara umum menunjukkan gejala degradasi dengan tingkat percepatan yang semakin meningkat.

Gejala-gejala kerusakan lingkungan hidup yang berdampak kepada semakin berkurangnya kualitas keseimbangan ekologis tersebut jelas akan berpengaruh kepada keberlanjutan kualitas kehidupan dan penghidupan masyarakat di masa datang. Semua itu terjadi baik sebagai dampak eksternalitas intensitas kegiatan ekonomi masyarakat itu sendiri, maupun sebagai akibat kelalaian dan kesengajaan yang tidak bertanggung jawab dalam upaya pemenuhan hajat hidup manusia dan masyarakat serta kepentingan-kepentingan sesaat dari para pelaku ekonomi dalam mengejar keuntungan bisnis. Di sisi lain, berbagai permasalahan lingkungan yang dihadapi selama ini juga menunjukkan masih lemahnya kapasitas dan efektifitas pengendalian dan pelestarian lingkungan hidup yang diselenggarakan pemerintah maupun masyarakat, baik pada skala nasional maupun lokal.

Berbagai perangkat hukum dan kebijakan di bidang lingkungan hidup yang telah ditetapkan selama ini, tampaknya masih belum mampu membendung laju percepatan kerusakan lingkungan hidup sebagai dampak langsung maupun tidak langsung kegiatan perekonomian masyarakat. Kenyataan ini mendorong munculnya pertanyaan bagaimana sebenarnya sistem dan proses pengelolaan atau administrasi lingkungan hidup yang dijalankan selama ini di Indonesia, baik pada tingkat Pusat maupun Daerah. Termasuk dalam hal ini adalah bagaimana setting kelembagaan serta akuntabilitas kinerjanya dalam pengelolaan lingkungan hidup, baik yang bersifat

pengecegan, pemeliharaan, rehabilitasi dan reklamasi, dalam rangka pelestarian keseimbangan ekologis, ekosistem kehidupan manusia dan masyarakat Indonesia.

Sistem Pengelolaan Lingkungan Hidup

Konsepsi pengelolaan lingkungan hidup (Environmental Administration) sebagaimana dirumuskan oleh Edmunds dan Letey (1973: 3) adalah konsepsi pengelolaan kegiatan manusia sedemikian rupa sehingga antara kesehatan biologis dengan keragaman hayati dan keseimbangan ekologis dapat dijaga kelestariannya (... *A concept of managing human affairs in such a way that biological health, diversity, and ecological balance will be preserved*). Dengan ungkapan lain dapat pula diartikan bahwa pengelolaan lingkungan hidup pada dasarnya sangat menekankan pada penciptaan keserasian dan keselarasan operasional interaksi manusia dengan alam dan lingkungannya.

Berdasarkan konsepsi ini pengelolaan lingkungan hidup tidak diarahkan pada pertumbuhan ekonomi yang dilandasi oleh eksploitasi dan optimalisasi produksi berbasis sumber daya alam, dalam arti penguasaan atas alam dan lingkungannya. Pertumbuhan ekonomi dan maksimalisasi produksi melalui eksploitasi alam dan lingkungannya hanyalah merupakan kepentingan jangka pendek pemuasan keinginan manusia, yang dampaknya terhadap alam dan lingkungan hidup bisa dirasakan merugikan kehidupan manusia itu sendiri dalam jangka panjang. Dampak eksternalitas kegiatan ekonomi masyarakat tersebut akan mengakibatkan terjadinya ketidakseimbangan ekologis maupun keanekaragaman potensi kekayaan alam yang pada akhirnya akan berdampak buruk pada kelangsungan hidup masyarakat.

Pengelolaan lingkungan hidup diarahkan pada penciptaan keseimbangan ekologis yang antara lain mencakup: keseimbangan antara kegiatan manusia dengan makhluk hidup lainnya, serta rantai siklus energi dan bahan pangan; upaya menekan serendah-rendahnya proses perusakan berbagai ekosistem kehidupan; serta upaya mengoptimalkan keberlanjutan kelangsungan hidup makhluk ciptaan Tuhan, betapapun kecil ukurannya menurut pandangan manusia, karena kita tidak dapat mengetahui sepenuhnya apa yang akan terjadi atas keseimbangan alam jika salah satu di antara makhluk hidup tersebut punah. Sebagai contoh, akibat punahnya ular phyton di kawasan persawahan akibat pemburuan untuk memperoleh manfaat ekonomis dari perdagangan kulitnya, maka para petani dihadapkan kepada masalah baru tumbuhnya populasi tikus sawah secara tak terkendali sehingga merusak tanaman padi mereka. Akibat lanjutannya adalah menurunnya produksi padi dan pendapatan petani. Rantai sebab akibat yang berupa siklus inilah yang antara lain menjadi pusat perhatian pengelolaan lingkungan hidup, agar kelangsungan hidup manusia dan makhluk lainnya dapat dipertahankan keserasian dan keselarasannya untuk tetap lestari.

Dengan fokus perhatian pengelolaan lingkungan hidup seperti tergambar secara sederhana tersebut di atas, siapakah sebenarnya aktor yang menjadi pengelola lingkungan hidup itu? Jawaban atas pertanyaan tersebut secara merta akan menunjuk kepada keberadaan lembaga pemerintah yang secara formal berwenangan mengelola lingkungan hidup, seperti Kementerian Lingkungan Hidup dan Bapedal di Pusat atau Bapedalda Propinsi maupun Kabupaten / Kota. Akan tetapi secara konseptual pengelola lingkungan hidup yang

dimaksud seharusnya adalah setiap orang dalam masyarakat yang dalam keseharian hidupnya berinteraksi dengan alam dan lingkungannya. Hal ini berkaitan dengan fakta bahwa terjadinya kerusakan ekologis secara umum adalah disebabkan oleh tindakan setiap individu masyarakat yang tidak mengindahkan aspek-aspek keserasian, keselarasan, maupun keberlanjutan ekosistem lingkungannya.

Secara kelembagaan, pengelola atau administrator lingkungan hidup yang dimaksud seharusnya adalah para unsur pimpinan organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, organisasi usaha dan sebagainya yang memiliki kewenangan pengambilan keputusan organisasi yang berpotensi menimbulkan dampak positif maupun negatif terhadap keseimbangan ekosistem lingkungan hidup manusia. Dengan pengaruh yang melekat pada dirinya, para pimpinan organisasi tersebut dapat mengarahkan organisasi maupun anggotanya untuk memiliki kepedulian yang positif terhadap keseimbangan ekologi. Pada kenyataannya tidak semua unsur pimpinan organisasi ataupun eksekutif perusahaan menyadari bahwa dirinya memiliki peran sebagai administrator lingkungan. Para eksekutif perusahaan swasta di sektor industri misalnya, mereka tidak selalu menyadari bahwa kebijakan produksi yang ditetapkannya, akan menghasilkan limbah industri seberapapun kecil dan tidak berbahayanya bagi lingkungan. Seandainya mereka menyadari peran sebagai administrator lingkungan hidup, maka dalam kebijakan tersebut akan terkandung arahan-arahan (directives) untuk pengelolaan limbah sedemikian rupa sehingga mampu memperkecil dampak negatifnya terhadap lingkungan hidup. Sayangnya kesadaran akan peranan mereka sebagai administrator lingkungan hidup itu justru tidak

muncul. Jika pun muncul dalam diri mereka, maka kecenderungan yang umum adalah memandang bahwa pengelolaan lingkungan hidup bagi mereka dan kegiatan usahanya hanyalah biaya ekstra yang akan memperkecil marjin laba yang akan diperoleh.

Kondisi dewasa ini telah menunjukkan kepada kita bahwa krisis keseimbangan lingkungan hidup telah sama-sama dirasakan, dan kerugiannya atau dampak dari krisis tersebut telah juga dirasakan. Di berbagai negara Sub-Sahara Africa, misalnya, eksploitasi besar-besaran atas lahan pertanian dalam upaya mendorong laju pertumbuhan ekonomi masyarakat dan negara mereka, telah berakhir dengan percepatan perluasan degradasi dan desertifikasi lahan-lahan pertanian mereka, yang pada akhirnya berdampak pada krisis pangan dan insiden kelaparan yang sangat mendalam. Proses urbanisasi yang begitu pesat di banyak kota di dunia, termasuk di Indonesia, berakhir dengan semakin hilangnya lahan terbuka hijau sebagai paru-paru kota maupun penyerapan air hujan. Akibatnya suhu udara di berbagai kota besar cenderung berubah semakin panas, sementara di musim penghujan ancaman terjadinya banjir bandang di perkotaan semakin nyata dan intensif. Semua itu adalah karena kita sebagai individu anggota masyarakat, maupun sebagai pemimpin dan pengambil keputusan dalam kelembagaan masing-masing tidak mampu dan tidak mau peduli dengan persoalan keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara intensitas kegiatan usaha dengan kepentingan-kepentingan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup.

Peranan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup, dengan segala kewenangan konstitusional yang melekat pada kelembagaan

pemerintah di bidang lingkungan hidup, antara lain dapat disederhanakan ke dalam dua fungsi, yaitu: Perlindungan dan Pencegahan Kerusakan Lingkungan Hidup, dan Pemantauan atau Pengendalian serta Pengembangan Kualitas Lingkungan Hidup. Secara lebih rinci, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) ditentukan bahwa ruang lingkup kewenangan pemerintah dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup adalah dalam bidang tugas pengaturan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup, penatagunaan sumberdaya alam dan sumber daya genetika, pengaturan perbuatan hukum dan hubungan hukum antara subyek hukum dengan lingkungan dan sumber daya alam/genetika, pengendalian kegiatan yang mempunyai dampak sosial, maupun pengembangan sumber-sumber pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan. Kewenangan-kewenangan tersebut dewasa ini dijalankan oleh Kementrian Lingkungan Hidup dan Bapedal, baik di Pusat maupun di Daerah.

Namun demikian, sebagaimana diatur dengan dengan ketetapan-ketetapan pada Pasal 9 ayat (2), dan ayat (4), pengelolaan lingkungan hidup pada dasarnya dilaksanakan oleh seluruh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing, masyarakat, serta pelaku pembangunan lain dengan memperhatikan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, yang dikoordinasikan Menteri Lingkungan Hidup. Sedangkan pada Pasal 11 ayat (1), ditetapkan bahwa "pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasi oleh Menteri", yang akan diatur mengenai tugas, fungsi, wewenang dan susunan organisasi serta tata kerjanya dengan

Keputusan Presiden (Pasal 11 ayat (2)). Ini berarti, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia juga menjadi tanggung jawab seluruh unsur masyarakat, pemerintah, maupun swasta; disamping terdapat satu kelembagaan yang secara fungsional bertanggung jawab mengkoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaannya, yaitu Kementerian Negara Lingkungan Hidup/Bapedal.

Selain kerangka kelembagaan nasional yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup, kelembagaan internasional yang disponsori oleh pemerintah asing terutama negara-negara maju serta lembaga-lembaga donor internasional juga memiliki akses terhadap proses pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga lokal yang disponsornya. Dalam hubungan itu, berbagai instrumen kebijakan maupun protokol internasional juga menjadi acuan bagi Indonesia dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam konteks ini Indonesia telah ikut meratifikasi hasil pertemuan lingkungan hidup se dunia di Rio de Janeiro beberapa waktu lalu, yang diantaranya yang terkenal adalah *Agenda 21 Lingkungan Hidup*. Indonesia telah memiliki dokumen tersebut, dan telah pula menetapkan langkah-langkah kebijakan strategis untuk pelaksanaannya dalam abad ke-21 dewasa ini. Namun sebegitu jauh, bagaimana hasil atau kinerja pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, baik secara nasional maupun di Daerah, masih belum memiliki kejelasan yang pasti mengenai kemajuannya. Kenyataan ini mengarahkan kita pada persoalan inti yang ingin dikaji, yaitu bagaimana sistem akuntabilitas kinerja di bidang lingkungan hidup?

Akuntabilitas Pengelolaan Lingkungan Hidup

Para administrator yang secara sadar berupaya menciptakan keserasian dan keselarasan antara tindakan mereka dengan nilai-nilai yang diharapkan terjadi dalam masyarakat dan lingkungannya, dapat dikatakan adalah administrator yang sensitif, responsif dan akuntabel (bertanggungjawab dan bertanggung gugat). Akuntabilitas secara sederhana dapat dirumuskan sebagai suatu situasi dimana seseorang yang memiliki kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tindakan tertentu, diharapkan dapat dibatasi atau dikendalikan kekuasaannya itu oleh kekuatan eksternal maupun norma-norma internal dalam dirinya sendiri (McKinney and Howard, 1979: 416). Untuk dapat memenuhi akuntabilitasnya, seseorang baik itu sebagai administrator, manajer perusahaan, pimpinan organisasi kemasyarakatan ataupun sebagai individu harus mengetahui berbagai kriteria dan indikator kinerja, norma-norma perilaku, maupun batasan-batasan lainnya yang menjadi kewajiban untuk dipenuhinya. Selain itu mereka juga harus mengetahui kepada siapa dan untuk tujuan apa dirinya dituntut memiliki akuntabilitas.

Dalam bidang lingkungan hidup, jika ditanyakan siapa yang seharusnya memiliki akuntabilitas kinerja pengelolaannya, secara mudah orang akan menunjuk kepada Menteri Lingkungan Hidup (MNLH) di Pusat atau Bapedal di Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota sebagai lembaga pemerintahan yang secara fungsional mengelola bidang itu. Tetapi jika mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997, sebenarnya akuntabilitas kinerja di bidang lingkungan hidup bukanlah semata-mata terletak pada

MNLH atau Bapedal Pusat maupun Daerah tetapi seharusnya juga dimiliki oleh setiap unsur kelembagaan dan aparatur pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah tanpa kecuali. Sebagai contoh, dalam kasus penanggulangan bencana kebakaran hutan di Kalimantan dan Sumatera beberapa waktu yang lalu, operasi penanggulangan krisis tersebut dilakukan secara lintas sektoral yang dikoordinasikan oleh Menko Kesra sebagai Ketua Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Alam sedangkan di Daerah dikoordinasikan oleh Gubernur dan Bupati melalui Satuan Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Alam (Satkorlak PBA). Padahal sektor yang paling berkepentingan adalah Departemen Kehutanan dan Perkebunan. Demikian juga yang terjadi pada pelaksanaan penanggulangan bencana banjir, tanah longsor dan sebagainya, meskipun dalam setiap kasus tersebut terdapat departemen ataupun Dinas Daerah yang secara fungsional menjadi penanggung jawab sektornya.

Namun demikian, dalam kasus-kasus pencemaran udara, tanah, maupun air yang berdampak luas terhadap kesehatan dan hajat hidup masyarakat, maka pola pertanggung jawabannya ataupun tanggung gugatnya (akuntabilitas) lazimnya dibebankan kepada penyebab terjadinya pencemaran lingkungan, baik secara individual maupun kelompok. Dalam hal ini berlaku prinsip "Polluters Pay", pelaku pencemaran harus bertanggung jawab dan menerima sanksi dalam berbagai bentuk sesuai hukum yang berlaku atas kerugian yang diderita masyarakat dan makhluk hidup lainnya, sebagai satu kesatuan ekosistem. Kasus pencemaran lingkungan yang terkenal adalah di Sumatera Utara, dimana masyarakat menuduh PT Inti Indorayon Utama (IIU) telah menyebabkan terjadinya pencemaran air dan

lingkungan di sekitar pabrik tersebut, yang pada akhirnya harus dibayar dengan penutupan operasi pabrik tersebut.

Beberapa contoh kasus tersebut di atas menunjukkan bahwa sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 1997, akuntabilitas di bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup bukanlah semata-mata menjadi beban lembaga pemerintahan yang secara fungsional mengelola lingkungan hidup. Semua unsur pemerintahan baik di Pusat maupun di Daerah, masyarakat, dan dunia usaha juga dituntut memiliki akuntabilitas terhadap keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidupnya. Ini adalah esensi dari paradigma baru dalam pengelolaan lingkungan hidup yang dikenal dengan istilah *Good Environmental Governance*. Dalam hal ini, ketiga unsur tersebut, yaitu pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha, bukan hanya dituntut memiliki akuntabilitas yang sama terhadap keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup; tetapi juga dituntut untuk secara demokratis, partisipatif, terbuka dan transparan mematuhi segala aturan hukum dan norma-norma yang berlaku umum dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Secara khusus, dalam hubungannya dengan kebijakan nasional untuk menerapkan konsepsi *Good Governance* dalam penyelenggaraan kewenangan dan tugas-tugas pemerintahan, telah diterbitkan kebijakan pemerintah yang mewajibkan seluruh instansi pemerintahan memenuhi kewajiban akuntabilitas kerjanya, yaitu berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (AKIP). Berdasarkan pedoman pelaksanaan AKIP yang diterbitkan oleh Lembaga Administrasi Negara, setiap instansi pemerintahan baik di Pusat maupun di

Daerah mulai tahun 2000 diwajibkan untuk melaporkan Akuntabilitas Kerjanya (Capaian Pelaksanaan Tugas) selama satu tahun anggaran yang sudah dijalani, pada setiap awal tahun anggaran baru. Dokumen tersebut sekaligus melaporkan rencana kegiatan pelaksanaan tugas yang akan dilakukan pada tahun berjalan. Baik rencana kegiatan maupun laporan akuntabilitas kinerja setiap instansi pemerintahan tersebut mencakup bukan hanya kegiatan-kegiatan proyek tetapi juga kegiatan rutin lainnya sesuai tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Akuntabilitas Kinerja yang wajib dilaporkan tersebut juga bukan hanya berkaitan dengan kinerja penyerapan faktor-faktor input maupun capaian output dari pelaksanaan tugas, melainkan mencakup faktor-faktor *outcome*, *benefit*, dan *impact* dari berbagai kegiatan yang dilaksanakan. Ini berarti setiap instansi pemerintah diharapkan mampu mempertanggungjawabkan setiap unit dana, tenaga, maupun material yang digunakan dalam hubungannya dengan output hingga *impact* atau dampak luasnya terhadap kehidupan masyarakat dan negara. Lebih jauh setiap capaian unjuk kerja (kinerja) yang dilaporkan tersebut harus pula dapat diukur terhadap berbagai sasaran, tujuan, misi dan visi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh masing-masing instansi. Untuk itu, maka proses pelaporan akuntabilitas kinerja diwajibkan untuk didahului dengan kegiatan perencanaan strategis instansi pemerintahan yang bersangkutan untuk jangka waktu lima tahun mendatang yang kemudian secara periodik setiap lima tahun sekali diperbaharui. Namun demikian, selama periode berjalan rencana strategis tersebut dimungkinkan untuk dilakukan revisi atau penyempurnaan sesuai perkembangan situasi yang secara mendasar akan berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaannya.

Akuntabilitas kinerja bagi instansi pemerintahan Daerah yang secara fungsional bergerak dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup ataupun pengendalian dampak lingkungan hidup seperti Bagian Lingkungan Hidup dan Bapedalda; secara struktural kini juga terkena kewajiban tersebut. Implikasi dari ketentuan tersebut tampaknya akan sangat berat bagi MNLH, Bapedal, BLH, maupun Bapedalda karena banyak kriteria dan indikator kinerja dalam bidang lingkungan hidup yang secara sektoral tidak langsung menjadi tanggung jawab fungsionalnya. Sebagai contoh antara lain, dalam bidang pelestarian ekosistem hutan, baik di kawasan hutan lindung maupun hutan produksi: rusaknya ekosistem hutan akibat berbagai tindakan masyarakat maupun pengusaha, bahkan pemerintah jelas merupakan permasalahan lingkungan hidup. Ini berarti akuntabilitas kinerja MNLH, Bapedal, BLH, ataupun Bapedalda akan mendapat nilai kurang atau buruk. Akan tetapi jika ditelusuri secara fungsional, ternyata instrumen-instrumen kebijakan maupun operasional pencegahan terjadinya kerusakan ekosistem hutan itu sendiri terletak atau merupakan kompetensi fungsional Departemen Kehutanan dan Perkebunan; dengan demikian departemen inilah yang seharusnya bertanggung-gugat atas kerusakan ekosistem hutan tersebut.

Permasalahannya, seandainya berbagai aspek pengelolaan lingkungan hidup ternyata sangat erat berkaitan dengan berbagai sektor teknis tertentu, sejauh mana dan sebesar apa akuntabilitas kinerja yang harus diemban oleh lembaga-lembaga fungsional pengelola lingkungan hidup dalam pemerintahan di Indonesia? Jangan sampai nantinya dalam setiap permasalahan lingkungan hidup MNLH, Bapedal maupun Bapedalda selalu menghindar dengan menunjuk instansi teknis fungsional

yang langsung berkaitan dengan lokus permasalahan yang dihadapi. Kalau sudah begini, maka tampaknya tidak perlu lagi dalam sistem pemerintahan kita adanya Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Bapedal maupun Bapedalda. Biarlah segala permasalahan lingkungan hidup tersebut diurus oleh masing-masing instansi sektoral.

Sebuah ilustrasi di daerah yang mungkin bisa menggambarkan hal ini adalah kasus desertifikasi lahan eks pertambangan galian C. Secara sektoral fungsional, kewenangan pengelolaan kegiatan pertambangan bahan galian Golongan C adalah terletak pada Dinas Pertambangan Propinsi atau sekarang ini Kabupaten/Kota. Segala aturan mengenai praktek penambangan tersebut diawasi pelaksanaannya dan menjadi tanggung jawab dinas tersebut. Bagian Lingkungan Hidup ataupun Bapedalda berkepentingan menjaga agar jangan sampai kegiatan penambangan tersebut berdampak negatif terhadap lingkungan hidup dan ekosistem yang ada. Sederhananya, lembaga lingkungan hidup tersebut sangat "concerned" terhadap potensi-potensi kerusakan lingkungan.

Pada kenyataannya, para pengusaha tambanglah yang dibebani kewajiban atau akuntabilitas untuk mencegah kerusakan lahan dan ekosistemnya, dan atau melakukan kegiatan reklamasi lahan setelah kegiatan penambangan dihentikan. Pada saat yang sama, mereka dibebani kewajiban untuk menyetorkan uang jaminan reklamasi lahan dalam jumlah tertentu kepada pemerintah Daerah melalui Dinas Pertambangan. Selain itu, mereka juga dibebani retribusi bahan tambang Golongan C sesuai dengan volume usahanya, yang sekarang malah pungutan tersebut diganti menjadi Pajak Bahan Galian

Golongan C. Persoalannya kemudian muncul manakala kegiatan penggalian tersebut dihentikan atau berhenti setelah beberapa waktu berjalan, karena berbagai alasan dari pihak pengusaha. Pengusaha tambang ternyata pergi begitu saja meninggalkan lahan bekas tambang yang rusak permukaannya, tanpa ada usaha reklamasi. Alasan pengusaha, toh, mereka sudah menitipkan dana kepada pmda untuk tujuan tersebut; biarlah Dinas Pertambangan yang melakukan reklamasi.

Di sisi lain, Dinas Pertambangan ternyata juga tidak melakukan tindakan apa-apa terhadap lahan bekas tambang Gol. C yang rusak tersebut. Alasannya dana reklamasi yang sudah disetorkan ke kas Daerah sudah tercampur dengan dana-dana lainnya sehingga sulit untuk mendapatkan alokasi yang memadai untuk melakukan reklamasi. Tinggallah lahan eks tambang yang rusak, dan terjadilah proses desertifikasi karena lahan tersebut tidak lagi mampu ditumbuhi berbagai tanaman seperti sebelumnya. Tinggallah kerusakan lingkungan hidup dan ekosistem yang selalu ingin dicegah dan menjadi kompetensi Bagian Lingkungan Hidup atau Bapedalda.

Jika permasalahan sudah muncul sebagai krisis seperti tergambar di atas, tindakan apa yang akan dilakukan oleh bagian Lingkungan

Hidup atau Bapedalda ? Melakukan tuntutan kepada pengusaha tambang atas kelalaiannya ? Menghimbau atau bahkan memaksa Dinas Pertambangan untuk melakukan reklamasi ? Atau melaksanakan sendiri proyek reklamasi dengan dana APBD dari sektor lingkungan hidup ?

Tampaknya sampai saat ini dalam berbagai kasus yang nyata di lapangan, ternyata tidak satupun kemudian yang secara konsekuen menjalankan akuntabilitasnya masing-masing sesuai dengan harapan. Masing-masing bertahan dengan berbagai argumen yang valid. Lahan yang rusak dan ekosistem yang terputus kemudian tinggallah sebagai monumen akuntabilitas pengelolaan lingkungan hidup yang relatif masih rendah diantara kita semua. Bagaimanapun, kita berharap semoga apa yang tergambar dalam uraian makalah ini hanyalah tetap sebagai ilustrasi dan bukan merupakan rangkaian kejadian yang sesungguhnya terjadi di lapangan. Harapan kita, semoga dengan mulai diterapkannya paradigma dan konsepsi *Good Environmental Governance*, akuntabilitas di bidang lingkungan hidup dapat terinternalisasi, tumbuh, dan berkembang dalam diri setiap unsur pengelola lingkungan hidup baik dari kalangan pemerintahan, masyarakat maupun dunia usaha, secara pribadi maupun secara kelembagaan.

STUDI TENTANG MODERNISASI BUDIDAYA DAN
MENDAMPUNGKAN TANTANGAN GLOBAL TERHADAP
PELABARAN TUGAS PEMERINTAH

(Judul Asli: Modernization of Agriculture and the Challenge of Globalization to Government Tasks)

Disusun oleh: [Nama Penulis]

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dampak modernisasi pertanian terhadap tugas pemerintah di Indonesia. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, penelitian ini mengeksplorasi tantangan yang dihadapi pemerintah dalam mengelola sektor pertanian yang semakin kompleks. Hasilnya menunjukkan bahwa modernisasi telah meningkatkan produktivitas, tetapi juga menimbulkan tantangan baru, seperti ketimpangan pendapatan dan degradasi lingkungan. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan yang komprehensif untuk memastikan bahwa manfaat modernisasi dapat dirasakan secara merata oleh seluruh petani dan masyarakat.

1.1 Latar Belakang
Pertanian merupakan sektor vital bagi perekonomian Indonesia. Selama beberapa dekade terakhir, sektor ini telah mengalami transformasi signifikan dengan masuknya teknologi modern dan praktik budidaya yang lebih efisien. Namun, modernisasi ini juga membawa tantangan baru bagi pemerintah, terutama dalam hal pemerataan pembangunan dan keberlanjutan sumber daya alam.

1.2 Tujuan Penelitian
Penelitian ini bertujuan untuk:
1. Mengidentifikasi tantangan utama yang dihadapi pemerintah dalam mengelola sektor pertanian modern.
2. Menganalisis dampak modernisasi terhadap kesejahteraan petani dan masyarakat.
3. Menyarankan kebijakan yang efektif untuk mengatasi tantangan tersebut.

1.3 Metodologi Penelitian
Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode wawancara mendalam dan studi pustaka. Sampel penelitian terdiri dari beberapa pejabat pemerintah dan petani di berbagai daerah. Data yang dikumpulkan dianalisis secara tematik untuk mengidentifikasi pola-pola yang signifikan.

2.1 Tantangan Modernisasi
Modernisasi pertanian membawa beberapa tantangan utama bagi pemerintah:
2.1.1 Ketimpangan Pendapatan: Modernisasi cenderung menguntungkan petani yang memiliki modal dan akses ke teknologi, sementara petani kecil dan tradisional sering kali tertinggal.
2.1.2 Degradasi Lingkungan: Penggunaan pupuk kimia dan pestisida secara berlebihan dapat merusak ekosistem dan kesehatan manusia.
2.1.3 Perubahan Struktur Sosial: Modernisasi dapat mengubah struktur sosial masyarakat pedesaan, mengurangi peran tradisional dan meningkatkan ketimpangan.

2.2 Kebijakan yang Diperlukan
Untuk mengatasi tantangan-tantangan tersebut, pemerintah perlu menerapkan kebijakan yang komprehensif:
2.2.1 Kebijakan Pemerataan: Meningkatkan akses petani kecil ke teknologi, modal, dan pasar.
2.2.2 Kebijakan Keberlanjutan: Mendorong praktik pertanian organik dan ramah lingkungan.
2.2.3 Kebijakan Sosial: Meningkatkan kesejahteraan petani melalui program asuransi pertanian dan layanan kesehatan.