PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Peran dan Kontribusi Emil Salim



EDITOR:

IWAN J. AZIS • LYDIA M. NAPITUPULU
ARIANTO A. PATUNRU • BUDY P. RESOSUDARMO

PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Peran dan Kontribusi Emil Salim

PEMBANGUNAN yang bertumpu pada pertumbuhan produksi terbukti membuahkan perbaikan ekonomi, namun tidak sepenuhnya berhasil di bidang sosial dan lingkungan. Pembangunan Berkelanjutan merupakan konsep pembangunan yang berwawasan jauh ke depan, menyejajarkan aspek ekonomi dengan sosial dan lingkungan, dan mengutamakan kepentingan publik. Emil Salim adalah salah seorang tokoh yang memperkenalkan dan mengembangkan konsep tersebut di Indonesia dan juga di dunia.

Buku ini bertujuan untuk mengingatkan publik kepada kontribusi yang telah diberikan Pak Emil dalam mengembangkan berbagai kebijakan pembangunan di Indonesia dan di dunia internasional. Berisi berbagai bab yang membahas tantangan dan kemajuan dalam pengembangan konsep pembangunan berkelanjutan dan penerapannya, buku ini ditulis oleh 44 akademisi, praktisi, dan aktivis yang menaruh perhatian terhadap persoalan lingkungan.

Bagi mereka yang bekerja di sektor publik, dunia usaha, maupun masyarakat madani, buku ini merupakan sebuah buku yang wajib dibaca. Tidak ada buku lain yang dengan baik menggambarkan interaksi berbagai pemikiran Pak Emil dengan persoalan lingkungan hidup dan pembangunan di Indonesia dan negara berkembang pada umumnya. Ketokohan seorang Emil Salim dalam membentuk konsep Pembangunan Berkelanjutan, baik di Indonesia maupun di kancah internasional, terlihat dengan jelas dalam buku ini. Para penulis telah berhasil memberikan hadiah yang tepat untuk ulang tahun Pak Emil ke-80, dan untuk generasi yang akan datang. Selamat ulang tahun, Pak Emil!

Erna Witoelar
Utusan Khusus PBB untuk MDGs Asia-Pasifik (2003-2007); Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah (1999-2001); Pendiri, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI).

Dalam buku ini para penulis berhasil mengingatkan kita pada sumbangan gagasan maupun tindakan Pak Emil Salim, yang mampu menempatkan aspek sosial, ekonomi dan lingkungan secara sejajar dalam pembangunan. Peran dan pemikiran Pak Emil Salim yang brilian membuat saya kagum, apalagi sepak terjang beliau ketika menjadi salah seorang anggota Dewan Ekonomi Nasional pada Kabinet Gus Dur. Pak Emil, selamat ulang tahun. Kami terus nantikan pemikiran Bapak!

Yenny Zannuba Wahid
Direktur, The Wahid Institute

KPG: 330 04 10 0352
ISBN 13: 978-979-91-0258-4

KPG (KEPUSTAKAAN POPULER GRAMEDIA)
Gedung Kompas Gramedia, Blok 1 Lt. 3
Jl. Palmerah Barat 29-37, Jakarta 10270
Telp. 021-53650110, 53650111 ext. 3362-3364
Fax. 53698044

Pembangunan Berkelanjutan

Peran dan Kontribusi Emil Salim

Emil Salim Isi Esti.indd 1 6/16/10 8:53 AM

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta
Lingkup Hak Cipta
Pasal 2:

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana
Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Emil Salim Isi Esti.indd 2 6/16/10 8:53 AM

Pembangunan Berkelanjutan
Peran dan Kontribusi Emil Salim

Editor

Iwan J. Azis
Lydia M. Napitupulu
Arianto A. Patunru
Budy P. Resosudarmo



Jakarta:
KPG (Kepustakaan Populer Gramedia)

Emil Salim Isi Esti.indd 3 6/16/10 8:53 AM

Pembangunan Berkelanjutan
Peran dan Kontribusi Emil Salim

Iwan J. Azis, Lydia M. Napitupulu,
Arianto A. Patunru, Budy P. Resosudarmo (Editor)

© KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), 2010.

KPG 330 04 10 0352

Cetakan Pertama, Juni 2010

Penyunting
Andya Primanda
Christina M. Udiani

Perancang Sampul
R. Bayu Hendroadmojo

Penataletak
Bernadetta Esti W.U.

AZIS, Iwan J. dkk. (Editor)
Pembangunan Berkelanjutan
Peran dan Kontribusi Emil Salim
Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), 2010
xviii + 558 hlm.; 13,5 cm x 20 cm
ISBN: 978-979-91-0258-4

Dicetak oleh PT Gramedia, Jakarta.
Isi di luar tanggung jawab percetakan.

Emil Salim Isi Esti.indd 4 6/16/10 8:53 AM

Daftar Isi

Daftar Isi v

Daftar Penulis ix

Daftar Singkatan xv

1. Pendahuluan:
Emil Salim dan Pembangunan Berkelanjutan
Iwan J. Azis, Lydia M. Napitupulu, Arianto A. Patunru, dan Budy P. Resosudarmo 1

Bagian 1: Ekonomi dan Pembangunan Berkelanjutan 19

2. Paradigma Pembangunan Berkelanjutan
Emil Salim 21

3. Valuasi Ekonomi untuk Lingkungan
Arianto A. Patunru 31

4. Konsep Dasar Persoalan Eksternalitas
Djoni Hartono, Arief A. Yusuf, dan Budy P. Resosudarmo 49

5. Unsur Kelembagaan Menentukan
Iwan J. Azis 65

6. Strategi Industrialisasi untuk Indonesia
Boediono dan Mohamad Ikhsan 83

7. Konsep Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengajaran Ilmu Ekonomi
M. Arsjad Anwar, Lana Soelistianingsih, Surjadi 100

Emil Salim Isi Esti.indd 5 6/16/10 8:53 AM

Bagian 2: Kelembagaan **123**

8. Greener Constitution:
Solusi Pengarusutamaan Pembangunan Berkelanjutan
Mas Achmad Santosa 125

9. Gerakan Lingkungan dan
Advokasi Pembangunan Berkelanjutan
Ismid Hadad 151

10. Negosiasi, Kebijakan, dan Komunikasi Perubahan Iklim
Amanda Katili Niode 174

11. Internalisasi Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan
ke dalam Kebijakan Pemerintah
Surna T. Djajadiningrat 195

12. Pengendalian Dampak Lingkungan
Nabiel Makarim, Gempur Adnan, dan Hermien Roosita 213

13. Amdal—Mendambakan Perangkat Lingkungan
yang Efektif
Isna Marifa dan Rudy Yuwono 237

14. Suara Jernih di Tengah Hiruk-Pikuk: Apresiasi atas
Kontribusi Prof. Dr. Emil Salim dalam Wacana CSR
di Indonesia
Noke Kiroyan, Nunik Maharani Maulana, Sonny Sukada, dan Jalal 257

15. Konflik Tata Ruang dan Lingkungan Hidup
Eko Budihardjo 283

Bagian 3: Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup **301**

16. No Net Loss!
Strategi Mempertahankan Keanekaragaman Hayati
Mubariq Ahmad 303

17. Pengelolaan Hutan, REDD, dan Emil Salim
Ida Aju Pradnja Resosudarmo 326

18. Jasa Lingkungan sebagai Sumber Daya
pada Ekosistem Kelautan
Lydia Napitupulu 351

19. Penataan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam:
Gagasan Prof. Dr. Emil Salim dan Implementasinya
Hariadi Kartodihardjo dan Asep Sugih Suntana 375

20. Ketahanan Energi Melalui Pengembangan Energi Terbarukan
Armida S. Alisjahbana 396

21. Aspek Lingkungan Hidup pada Tambang Minyak dan Gas Bumi di Indonesia
Shanty Novriaty dan Francisia S.S.E. Seda 414

22. Tambang untuk Kesejahteraan Masyarakat: Konflik dan Usaha Penyelesaiannya
Nina L. Subiman dan Budy P. Resosudarmo 426

23. Strategi dan Kebijakan Adaptasi: Pendekatan Sosial Ekonomi dalam Menghadapi Perubahan Iklim
Kuki Soejachmoen dan Tezza Napitupulu 450

24. Mengubah Iklim Negosiasi Internasional Demi Perubahan Iklim
M. Hadi Soesastro 471

Bagian 4: Kependudukan dan Kesehatan **481**

25. Komitmen Indonesia Sehat
Farid Anfasa Moeloek, Tri Edhi Budhi Soesilo, dan Gatot Soetono 483

26. Transisi Demografi: Tantangan dan Harapannya
Sri Moertiningsih Adioetomo 496

27. Urbanisasi, Penataan Ruang, dan Pembangunan Berkelanjutan
Wilmar Salim, Tommy Firman, dan Djoko Santoso Abi Suroso 516

Bagian 5: Emil Salim **533**

28. Hitam Putih Emil Salim
Eka Budianta 535

Indeks 555

Emil Salim Isi Esti.indd 7 6/16/10 8:53 AM

Emil Salim Isi Esti.indd 8 6/16/10 8:53 AM

Daftar Penulis

Sri Moertiningsih Adioetomo. Guru Besar Ekonomi Kependudukan, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FEUI); Kepala Program S2 Kependudukan dan Ketenagakerjaan Universitas Indonesia; Peneliti Senior Lembaga Demografi FEUI.

Gempur Adnan. Deputi II Bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan, Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KLH).

Mubariq Ahmad. Dosen FEUI; Anggota World Economic Forum Council on Ecosystem and Biodiversity; Penasihat Kebijakan Ekonomi Perubahan Iklim, Bank Dunia, Jakarta; Direktur Eksekutif WWF Indonesia (2003–2009).

Armida S. Alisjahbana. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2009–sekarang); Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Padjajaran.

M. Arsjad Anwar. Guru Besar (Emeritus) FEUI, Dekan FEUI (1988–1994); Direktur Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) FEUI (1978–1982 dan 1988–1989).

Iwan J. Azis. Guru Besar Ilmu Regional dan Ilmu Ekonomi, Cornell University; Direktur Program Pascasarjana Ilmu Regional, Cornell University.

Emil Salim Isi Esti.indd 9 6/16/10 8:53 AM

Boediono. Wakil Presiden Republik Indonesia (2009–sekarang); Guru Besar Fakultas Ekonomi Unversitas Gadjah Mada.

Eka Budianta. Anggota Dewan Pembina Young Climate Change Leaders (bersama Pak Emil Salim) dan Tim Pengarah Sekolah Adiwiyata (2007–sekarang); Direktur Eksekutif Dana Mitra Lingkungan (1994–1998).

Eko Budihardjo. Guru Besar (Emeritus) Arsitektur dan Perkotaan Fakultas Teknik Universitas Diponegoro; Rektor Universitas Diponegoro (1998–2006); Ketua Dewan Pertimbangan Pembangunan Kota (DP2K) Semarang (1994–sekarang).

Surna T. Djajadiningrat. Guru Besar Manajemen Lingkungan, Sekolah Bisnis dan Manajemen, Institut Teknologi Bandung (ITB).

Tommy Firman. Guru Besar Sekolah Arsitektur, Perencanaan, dan Pengembangan Kebijakan (SAPPK) ITB; Ketua Senat Akademik ITB (2006–2008); Anggota Dewan Riset Nasional (1998–2003).

Ismid Hadad. Ketua Pokja Pendanaan Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI); Pendiri dan Direktur Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES); Pendiri dan Direktur Eksekutif Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KEHATI, 1990–1998).

Djoni Hartono. Dosen FEUI.

Mohamad Ikhsan. Dosen FEUI, Direktur LPEM FEUI (2001–2005).

Jalal. Penasihat Teknis PT Komunikasi Kinerja (Kiroyan Partners) (2008–sekarang); Pendiri Asosiasi Profesi CSR

Emil Salim Isi Esti.indd 10 6/16/10 8:53 AM

Indonesia (2009); Anggota Komite CSR-LPT PT Aneka Tambang (2008–sekarang).

Hariadi Kartodihardjo. Dosen Institut Pertanian Bogor dan Pascasarjana Universitas Indonesia; Ketua Pengurus Yayasan Kehati (2006–sekarang); Anggota Presidium Dewan Kehutanan Nasional (2006–sekarang).

Noke Kiroyan. Presiden Direktur PT Komunikasi Kinerja (Kiroyan Partners); Pendiri dan Ketua Dewan Pembina Indonesia Business Links; Ketua Konsorsium CSR; Anggota Komite Nasional Kebijakan Governance.

Nabiel Makarim. Menteri Negara Lingkungan Hidup (2001 –2004).

Isna Marifa. Pendiri dan Direktur PT Qipra Galang Kualita; Anggota Dewan Pengurus Indonesian Institute for Energy Economics, IIEE (2008–sekarang); Anggota Forum Amdal Indonesia (Desember 2009–sekarang).

Nunik Maharani Maulana. Direktur dan Senior Partner PT Komunikasi Kinerja (Kiroyan Partners); Anggota Dewan Manajemen Indonesia Business Links; Dosen FISIP UI Departemen Komunikasi (Februari 2010–sekarang).

Farid Anfasa Moeloek. Guru Besar Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia; Menteri Kesehatan (1998–1999).

Lydia M. Napitupulu. Dosen FEUI.

Tezza Napitupulu. Dosen FEUI.

Amanda Katili Niode. Koordinator Divisi Komunikasi, Informasi, dan Edukasi, Dewan Nasional Perubahan Iklim; Manager The Climate Project Indonesia (Program Kepemimpinan Perubahan Iklim Al Gore); Staf Khusus Menteri Negara Lingkungan Hidup (2004–2009).

Emil Salim Isi Esti.indd 11 6/16/10 8:53 AM

Shanty Novriaty. Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia**.**

Arianto A. Patunru. Dosen FEUI; Kepala LPEM FEUI (2009–sekarang).

Budy P. Resosudarmo. Associate Professor, Arndt-Corden Division of Economics, Crawford School of Economics and Government, The Australian National University; Peneliti Tamu, LPEM FEUI.

Ida Aju Pradnja Resosudarmo. Ilmuwan, Center for International Forestry Research (CIFOR).

Hermien Roosita. Deputi I Bidang Tata Lingkungan, KLH.

Wilmar Salim. Dosen Sekolah Arsitektur, Perencanaan, dan Pengembangan Kebijakan (SAPPK) ITB; Anggota RC21 Sociology for Urban and Regional Development, International Sociological Association (2005–sekarang).

Mas Achmad Santosa. Penasihat Senior untuk Hak-hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum, United Nations Development Programme (UNDP); Anggota Satuan Tugas Kepresidenan Pemberantasan Mafia Hukum; Pendiri Indonesian Centre for Environmental Law (ICEL)

Francisia S.S.E. Seda. Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Kuki Soejachmoen. Direktur Eksekutif Pelangi Indonesia.

Lana Soelistianingsih. Dosen FEUI, Sekretaris Departemen Ilmu Ekonomi FEUI (2004–2009).

M. Hadi Soesastro. Pendiri dan peneliti Center for Strategic and International Studies (CSIS); Anggota Dewan Ekonomi Nasional (1999–2000).

Tri Edhi Budhi Soesilo. Sekretaris Program Studi Ilmu Lingkungan, Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Gatot Soetono. Pengurus Besar Ikatan Dokter Indonesia.

Nina L. Subiman. Kandidat Doktor (Ph.D.), Resource Management in Asia-Pacific Program, Crawford School of Economics & Government, The Australian National University; Dosen Lembaga Management FEUI.

Sonny Sukada. Partner PT Komunikasi Kinerja (Kiroyan Partners) (2008–sekarang); Pendiri A+ CSR Indonesia (2006), Pengurus Konsorsium CSR (2009–sekarang); Anggota Panel Ahli Indonesia CSR Awards (2005 dan 2008).

Asep Sugih Suntana. Kandidat Doktor (Ph.D.), Forest Systems and Bioenergy Program, School of Forest Resources, College of the Environment, University of Washington; Anggota Kamar Eminent Person Lembaga Ekolabel Indonesia.

Surjadi. Dosen FEUI, Peneliti LPEM FEUI.

Djoko Santoso Abi Suroso. Dosen Sekolah Arsitektur, Perencanaan, dan Pengembangan Kebijakan ITB (2008–sekarang); National Project Coordinator-Safer Communities through Disaster Risk Reduction UNDP (2007–2008); Staf Bapedal/Kementrian LH (1991–2002).

Arief Anshory Yusuf. Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Padjajaran; Ahli Ekonomi Senior, Economy and Environment Program for Southeast Asia (EEPSEA).

Rudy Yuwono. Pendiri dan Direktur PT Qipra Galang Kualita; Sekretaris Jenderal Ikatan Ahli Teknik Penyehatan dan Teknik Lingkungan Indonesia, IATPI (2010–sekarang); Koordinator Kegiatan Forum Amdal Indonesia (Desember 2009–sekarang).

Emil Salim Isi Esti.indd 13 6/16/10 8:53 AM

Emil Salim Isi Esti.indd 14 6/16/10 8:53 AM

Daftar Singkatan

ALRI	:	Angkatan Laut Republik Indonesia
Amdal	:	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
Antam	:	Aneka Tambang, Perseroan Terbatas (PT)
Bapedal	:	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan
Bappenas	:	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BPBN	:	Badan Penanggulangan Bencana Nasional
BBM	:	Bahan bakar minyak
BUMN	:	Badan Usaha Milik Negara
CBD	:	Convention on Biological Diversity
CO_2	:	Karbon dioksida
COP	:	Conference of Parties
CSR	:	Corporate Social Responsibility
DNPI	:	Dewan Nasional Perubahan Iklim
EIR	:	Extractive Industries Review
ESD	:	Ecologically sustainable development

Emil Salim Isi Esti.indd 15 6/16/10 8:53 AM

FEUI	:	Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
Gakin	:	Keluarga miskin
GBHN	:	Garis-Garis Besar Haluan Negara
GHG	:	Greenhouse gasses
HDI	:	Human Development Index
HPH	:	Hak Pengusahaan Hutan
IPCC	:	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPM	:	Indeks Pembangunan Manusia
ISO	:	Industrial Organization for Standardization
IUCN	:	International Union for Conservation of Nature (sebelumnya World Conservation Union)
JPOI	:	Johannesburg Plan of Implementation
Keppres	:	Keputusan Presiden
KLH	:	Kementerian Negara Lingkungan Hidup
KLHS	:	Kajian Lingkungan Hidup Strategis
KP	:	Kuasa Penambangan
KTT	:	Konferensi Tingkat Tinggi
Lansia	:	Lanjut usia
LEI	:	Lembaga Ekolabel Indonesia
LNG	:	Liquified natural gas
LSM	:	Lembaga Swadaya Masyarakat
Migas	:	Minyak dan gas bumi
MEA	:	Millenium Ecosystem Assessment
MRV	:	Measurable, reportable and verifiable
MSY	:	Maximum Sustainable Yield
NGO	:	Non-governmental organization

OECD	:	Organisation for Economic Cooperation and Development
Ornop	:	Organisasi nonpemerintah
PAD	:	Pendapatan Asli Daerah
PA-PSDA	:	Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
PBL	:	Prinsip-prinsip Pembangunan Berkelanjutan
PDAM	:	Perusahaan Daerah Air Minum
PDB	:	Produk Domestik Bruto
PES	:	Payment for Environmental Services
PETI	:	Penambang tanpa izin
Pilkada	:	Pemilihan kepala daerah
PJP	:	Pembangunan Jangka Panjang
PKK	:	Pelayanan Kesehatan Keluarga
PNB	:	Pendapatan Nasional Bruto
PPLH	:	Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup
PPNS	:	Penyidik Pegawai Negeri Sipil
Prokasih	:	Program Kali Bersih
Proper	:	Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan
PSK	:	Pusat Studi Kependudukan
PSL	:	Pusat Studi Lingkungan
Puskoppolda	:	Pusat Koperasi Polisi Daerah
Puskopad	:	Pusat Koperasi Angkatan Darat
REDD	:	Reducing Emissions from Deforestation and Degradation
Repelita	:	Rencana Pembangunan Lima Tahun
RPJP	:	Rencana Pembangunan Jangka Panjang
RTRW	:	Rencana Tata Ruang Wilayah

Emil Salim Isi Esti.indd 17 6/16/10 8:53 AM

Sarlita	:	Sasaran Repelita Tahunan
SDM	:	Sumber daya manusia
SJSN	:	Sistem Jaminan Sosial Masyarakat
Sumsel	:	Sumatra Selatan
TGHK	:	Tata Guna Hutan Kesepakatan
TI	:	Tambang inkonvensional
TPTI	:	Tebang Pilih Tanam Indonesia
UKP	:	Upaya Kesehatan Perorangan
UKM	:	Upaya Kesehatan Masyarakat
UNFCCC	:	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNEP	:	United Nations Environment Programme
UU PT	:	Undang-Undang Perseroan Terbatas
UU PPLH	:	Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
WCED	:	World Commission on Environment and Development
WMO	:	World Meteorological Organization
WPP	:	Wilayah Pengelolaan Perikanan
WSSD	:	World Summit on Sustainable Development
WTP	:	Willingness to pay
YLEI	:	Yayasan Lembaga Ekolabel Indonesia

1

Pendahuluan
Emil Salim dan Pembangunan Berkelanjutan

Iwan J. Azis, Lydia M. Napitupulu, Arianto A. Patunru, dan Budy P. Resosudarmo

TAHUN 1972, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyelenggarakan Konferensi mengenai Lingkungan Manusia (*Conference on the Human Environment*) di Stockholm. Delegasi Indonesia ke konferensi tersebut dipimpin oleh Prof. Emil Salim; untuk selanjutnya kami sebut dengan panggilan akrab beliau: Pak Emil. Di konferensi itulah untuk pertama kalinya secara luas perwakilan warga dunia menekankan perlunya memperhitungkan aspek lingkungan pada program-program pembangunan yang selama ini dijalankan. Di pertemuan itu, umumnya delegasi negara berkembang menanyakan bagaimana memasukkan aspek lingkungan dalam pembangunan yang selama ini terkonsentrasi pada pembangunan ekonomi. Sebagian delegasi negara berkembang bahkan curiga bahwa isu lingkungan adalah akal-akalan negara maju untuk menghindar dari tuntutan agar negara

Emil Salim Isi Esti.indd 1 6/16/10 8:53 AM

maju membantu negara berkembang dengan menyumbang sebesar 0,7 persen dari GDP mereka untuk negara berkembang (Salim, 2005). Namun demikian peserta konferensi akhirnya mencapai kesepakatan, dan dihasilkanlah sebuah Deklarasi yang merupakan tonggak penting terbentuknya konsep dan penerapan Pembangunan Berkelanjutan (lihat juga bab yang ditulis oleh Djajadiningrat di buku ini).

Konferensi Stockholm juga menandai kepemimpinan Pak Emil di bidang lingkungan hidup di Indonesia. Tahun 1978, tegak pula tonggak sejarah lainnya: Indonesia untuk pertama kalinya memiliki kementerian yang menangani lingkungan hidup. Kala itu, kementerian tersebut diberi nama Kementerian Negara untuk Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup. Sebagai menterinya ditunjuk Pak Emil. Persoalan yang langsung muncul di kepala Pak Emil adalah bagaimana meletakkan lingkungan hidup dalam program pembangunan ekonomi yang ketika itu sedang gigih dijalankan oleh Indonesia. Untuk itu beliau rajin berdialog dengan tokoh-tokoh lembaga swadaya masyarakat di luar dan di dalam negeri yang pada waktu itu terlihat lebih mengerti bagaimana menyatukan aspek lingkungan ke dalam program-program pembangunan umumnya (Salim, 2005). Sebagai Menteri, Pak Emil giat mendorong terbentuknya pusat-pusat studi lingkungan di berbagai universitas untuk menciptakan dialog sehat antara aktivis lingkungan hidup di berbagai lembaga swadaya masyarakat dan para akademisi dalam hal bagaimana memasukkan program lingkungan ke dalam pembangunan Indonesia atau dengan kata lain mendiskusikan berbagai konsep sehubungan dengan pembangunan yang berkelanjutan.

Di dunia internasional, Pak Emil pun amat giat menyuarakan berbagai persoalan lingkungan yang terjadi di negara

berkembang, khususnya Asia. Karenanya Pak Emil terpilih menjadi anggota dari Komisi PBB untuk Lingkungan dan Pembangunan, atau lebih populer disebut Komisi Brundtland (1984-1987), Wakil Ketua Dewan Penasihat Senior PBB untuk Pembangunan Berkelanjutan (1992), Wakil Ketua Komisi Dunia untuk Hutan dan Pembangunan Berkelanjutan (1994), Ketua Komite Persiapan Konferensi Tingkat Tinggi Pembangunan Berkelanjutan (2002), dan pada awal 2000-an memimpin studi Bank Dunia, *Extractive Industries Review* (EIR), yang terdiri dari berbagai ahli dari mancanegara untuk mengevaluasi dampak kegiatan penambangan terhadap masyarakat lokal. Pada usianya yang senja, Pak Emil masih memainkan peranan aktif di forum internasional lewat terpilihnya beliau dalam Satuan Tugas Tingkat Tinggi (*High Level Taskforce*) untuk pengembangan *Global Framework for Climate Services* (2010). Di berbagai kegiatan internasional ini beliau aktif memberikan suara hingga terbentuk konsep Pembangunan Berkelanjutan yang nyata untuk khususnya negara berkembang.

Lewat berbagai dialog dengan para aktivis lingkungan dan akademisi serta dari keterlibatan di berbagai kegiatan lingkungan baik di dalam maupun di luar negeri, Pak Emil berubah dari tidak tahu, lalu menjadi mengerti, hingga pada akhirnya ikut membentuk konsep dan bagaimana penerapan Pembangunan Berkelanjutan, khususnya di negara berkembang. Kini dunia melihat Pak Emil sebagai salah satu tokoh yang membentuk konsep Pembangunan Berkelanjutan. Dunia dan Indonesia mengakui ketokohan Pak Emil dengan memberinya berbagai penghargaan, seperti: Bintang Mahaputera Adipradana (Republik Indonesia, 1973), Commander of the Golden Ark (Belanda, 1982), Paul Getty Award (USA, 1990), Zayed Prize for Environmental Action

Leading to Positive Change in Society (2006), dan the Blue Planet Asahi Prize Award (2006) (ISEAS, 2007; WMO, 2010).

Hingga saat ini Pak Emil masih terus aktif menyuarakan pentingnya penerapan Pembangunan Berkelanjutan di dunia. Beliau masih terus aktif, karena disadari penerapan dari Pembangunan Berkelanjutan, terutama sekali di negara berkembang, termasuk Indonesia, masih terbatas. Untuk Indonesia, hingga kini penekanan pembangunan masih terpusat pada pembangunan ekonomi. Lingkungan hidup masih belum banyak diperhitungkan.

Pada 8 Juni 2010, Prof. Emil Salim merayakan ulang tahun beliau yang ke-80. Telah banyak kontribusi beliau bagi Indonesia, baik sebagai dosen, peneliti, birokrat, anggota dan pendiri lembaga swadaya masyarakat, konsultan, dan saat ini sebagai penasihat Presiden Republik Indonesia. Kontribusi Pak Emil tidak hanya bagi Indonesia, namun juga bagi masyarakat dunia. Pada usia senja, *intellectual leadership* Pak Emil masih sangat relevan, terbukti lewat perannya sebagai Ketua Delegasi Indonesia pada *United Nations Framework Convention on Climate Change Conference of Parties* (UNFCCC COP) 13, sebagai ahli ekonomi utama pada laporan yang baru-baru ini diterbitkan oleh Bank Pembangunan Asia tentang Aspek Ekonomi Perubahan Iklim di Asia Tenggara, dan terakhir sebagai anggota Satuan Tugas PBB untuk masalah perubahan iklim.

Tujuan utama penulisan buku ini adalah sebagai hadiah yang akan diberikan ke Prof. Emil Salim dalam rangka ulang tahunnya yang ke-80. Buku ini juga bertujuan untuk mengingatkan publik pada kontribusi yang telah diberikan Pak Emil dalam mengembangkan berbagai kebijakan pembangunan di Indonesia dan di dunia internasional, terutama lewat pengembangan dan implementasi konsep pembangunan ber-

kelanjutan. Karena itu buku ini berisi berbagai bab yang membahas tantangan dan kemajuan dalam pengembangan konsep pembangunan berkelanjutan dan penerapannya, yang terinspirasi kontribusi Pak Emil. Aspek lingkungan ditonjolkan dalam buku karena di bidang itulah Pak Emil merupakan tokoh kunci di Indonesia dan dunia internasional.

Buku ini dibagi menjadi lima bagian. Bagian I adalah tentang Ekonomi dan Pembangunan Berkelanjutan, dan diawali dengan tulisan Pak Emil sendiri, yaitu pada Bab 2, "Paradigma Pembangunan Berkelanjutan", yang pernah dimuat dalam salah satu publikasi OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*). Tulisan tersebut singkat namun memberikan gambaran besar tentang pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dengan menekankan hakikatnya sebagai 'paradigma' atau cara berpikir. Ada lima hal yang membedakan paradigma pembangunan berkelanjutan dengan pembangunan 'konvensional'; salah satunya adalah ditempatkannya aspek ekonomi sejajar dengan aspek sosial dan lingkungan, dan pengakuan bahwa mekanisme pasar tidak selalu bisa memenuhi kepentingan umum.

Latar belakang pendidikan formal Pak Emil adalah ekonomi, namun ilmu ekonomi sendiri sudah banyak berubah dalam 30-40 tahun terakhir dengan masuknya konsideran sosial-politik dalam asumsi dan perangkat analisis konseptualnya. Tulisan lainnya dalam bagian ini memberikan gambaran umum beberapa aspek dari perubahan tersebut. Arianto A. Patunru menulis tentang "Valuasi Ekonomi untuk Lingkungan" pada Bab 3, suatu metode yang semakin populer dan sering digunakan untuk mengestimasi nilai nonpasar (*non-market value*), khususnya untuk sumber daya alam atau jasa lingkungan yang ketersediannya tidak (sepenuhnya) terjadi di pasar. Tulisan ini menjelaskan dua metode valuasi yang

paling umum digunakan saat ini, pendekatan hedonik dan pendekatan konjoin (*conjoint valuation*).

Salah satu alasan, tapi bukan satu-satunya alasan, diperlukannya valuasi ekonomi adalah adanya eksternalitas, baik negatif maupun positif, dari kegiatan ekonomi yang berdampak pada lingkungan. Djoni Hartono, Arief A. Yusuf, dan Budy P. Resosudarmo menjelaskannya pada Bab 4, "Konsep Dasar Persoalan Eksternalitas". Beberapa definisi eksternalitas diberikan, dan pokok-pokok permasalahannya dijabarkan, dengan memberikan contoh sehari-hari. Konsep eksternalitas sangat penting dalam upaya mencapai pembangunan yang berkelanjutan, karena tanpa internalisasi atau pengendalian dari eksternalitas negatif, maka mustahil keberlanjutan, terutama dari sisi lingkungan, bisa dicapai. Di lain pihak, ada eksternalitas positif dari beberapa alternatif pengelolaan sumber daya. Pada akhirnya, peran pemerintah sebagai regulator mewakili kepentingan umum dalam hal ini sangat penting.

Faktor kelembagaan—bukan saja institusi pemerintah namun termasuk institusi terkait lainnya—memang penting dalam pengelolaan sumber daya, terlebih yang berupa *public goods* (barang publik). Teori ekonomi neoklasik menunjukkan hasil akhir sederetan kondisi dan asumsi, namun tidak memberi penjelasan bagaimana proses yang terjadi, terutama jika faktor institusi (kelembagaan) sangat berperan. Tidak mengherankan bila kebijakan ekonomi yang dilandasi teori tersebut sering tidak memberikan hasil baik, khususnya di negara berkembang di mana kendala yang berkaitan dengan faktor kelembagaan merebak di mana-mana. Iwan J. Azis memberikan penjelasan tentang faktor kelembagaan dengan contoh kebijakan desentralisasi di Indonesia di Bab 5, "Unsur Kelembagaan Menentukan". Dalam tulisannya, ditekankan

bahwa meskipun pembuktian teoretis dan matematis dengan jelas dan elegan menunjukkan bahwa desentralisasi mempunyai efek positif terhadap kesejahteraan (*welfare enhancing*), pengabaian faktor kelembagaan dapat memutarbalikkan hasil akhirnya.

Tidak dapat dielakkan bahwa sektor industri, dan upaya industrialisasi, merupakan salah satu strategi penting untuk mengingkatkan kesejahteraan ekonomi. Boediono dan Muhamad Ikhsan memberikan usulan "Strategi Industrialisasi untuk Indonesia" pada Bab 6. Keduanya berpendapat bahwa walaupun Indonesia mempunyai basis sumber alam yang kuat dan potensi pasar domestik yang besar, kita masih sangat lemah dalam memanfaatkan jaringan produksi global. Itu harus kita kejar, karena seperti yang ditunjukkan oleh pengalaman negara-negara industri baru, pendekatan demikian memberi peluang luar biasa untuk memacu industrialisasi, dan untuk selanjutnya berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Inilah salah satu sebabnya mengapa Indonesia bertahan sebagai pemasok bahan baku, yang seringkali berupa bahan mentah *(raw materials*). Tidak jarang, sumber daya yang sama kembali ke Indonesia dalam bentuk barang olahan.

Dalam kondisi dunia mengalami banyak perubahan, di antaranya globalisasi, perkembangan teknologi yang pesat serta degradasi lingkungan, tantangan terhadap ilmu ekonomi juga semakin besar, sehingga sangat penting menyiapkan sumber daya manusia yang pas untuk menjawab tantangan tersebut. Pak Emil Salim merupakan pelopor dimasukkannya kuliah-kuliah tentang sumber daya alam dan lingkungan dalam kurikulum Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FEUI), yang sebelumnya mengenal faktor lingkungan melulu dari aspek produksi, misal lewat kuliah Ekonomi Pertanian. Perubahan di FEUI tidak hanya dalam bentuk adanya program

kekhususan dalam ilmu ekonomi lingkungan, namun juga dimasukkannya aspek sosial-politik dan lingkungan dalam mata kuliah lain-lain seperti Ekonomi Pembangunan dan Perekonomian Indonesia. Arsjad Anwar, Lana Soelistianingsih dan Surjadi membahas hal ini di Bab 7, "Konsep Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengajaran Ilmu Ekonomi".

Bagian II membahas faktor kelembagaan yang spesifik berkaitan dengan pengelolaan lingkungan atau sumber daya alam. Mas Achmad Santosa menulis tentang "*Green Constitution* sebagai Solusi Pengarusutamaan Pembangunan Berkelanjutan" dalam Bab 8. Dalam tulisan tersebut dijelaskan lima prinsip pembangunan internasional sesuai Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan, yaitu keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*), keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*), prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*), perlindungan keanekaragaman hayati *(conservation of biological diversity)* dan internalisasi biaya lingkungan dan mekanisme insentif *(internalisation of environment cost and incentive mechanism)*. Selanjutnya, penulis membahas prinsip pembangunan berkelanjutan dalam legislasi dan implementasinya di Indonesia.

Konsep pembangunan berkelanjutan bukan hasil pemikiran ahli ekonomi ataupun pakar pembangunan, demikian argumen Ismid Hadad dalam Bab 9, "Gerakan Lingkungan dan Advokasi Pembangunan Berkelanjutan". Konsep tersebut lahir dari hasil reaksi masyarat warga (*civil society*) yang menolak pola dan praktik-praktik pembangunan model konvensional yang tidak memedulikan lingkungan dan kondisi sosial masyarakat yang tersisihkan oleh pembangunan tersebut. Pak Emil menyadari adanya reaksi dan gerakan masyarakat tersebut, dan secara aktif memberi ruang untuk mengekspresikannya, bukan hanya di tingkat nasional tapi

juga di tingkat global (antara lain lewat kajian global tentang industri pertambangan yang dipimpinnya). Bahkan hingga kini Pak Emil merupakan salah seorang proponen gerakan masyarakat dalam salah satu isu global paling hangat, perubahan iklim. Amanda Katili-Niode menjelaskan hal tersebut pada Bab 10, "Negosiasi, Kebijakan dan Komunikasi Perubahan Iklim". Dalam bab itu dijelaskan bagaimana negosiasi internasional hingga implementasinya pada level lokal diwarnai oleh seorang Emil Salim, yang tidak segan "... berkomunikasi dengan siapa pun dari Kampung Legon Pakis di wilayah Taman Nasional Ujung Kulon hingga ke Gedung PBB di New York" mengenai masalah perubahan iklim dan pengelolaan lingkungan.

Bab 11, 12, dan 13 menjelaskan sebagian kiprah Pak Emil dalam membangun lembaga eksekutif di bidang lingkungan hidup. Surna Djajadiningrat menulis tentang asal-usul dan sejarah Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) serta kiprah lembaga tersebut dari masa ke masa pada Bab 11, "Internalisasi Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan ke dalam Kebijakan Pemerintah". Sementara Bab 12, "Pengendalian Dampak Lingkungan", yang ditulis oleh Nabiel Makarim, Gempur Adnan, dan Hermien Roosita menguraikan kegiatan pengendalian dampak beserta pelajaran-pelajaran yang didapat dari pelaksanaannya. Dua program dari Kementerian Lingkungan Hidup dibahas dalam tulisan ini, yaitu Prokasih (Program Kali Bersih) dan Proper (Program Peringkat Kinerja Perusahaan). Pada Bab 13, Isna Marifa dan Rudi Yuwono menjelaskan salah satu kebijakan penting dari KLH yaitu amdal (analisis mengenai dampak ingkungan) yang bisa dikatakan merupakan kebijakan pionir konservasi sumber daya dan pengendalian dampak lingkungan di Indonesia. Selain bahan pembelajaran untuk perbaikan upaya

pengendalian lingkungan ke depan, ketiga bab tersebut juga menunjukkan kiprah Pak Emil dalam upaya sistematis meletakkan dasar-dasar pengelolaan lingkungan, terutama dalam bentuk kelembagaan, yang hingga kini, puluhan tahun kemudian, masih menjadi tulang punggung pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Noke Kiroyan, Nunik Maharani Maulana, Sonny Sukada, dan Jalal adalah praktisi komunikasi, dan bersama-sama mereka menulis Bab 14, "Suara Jernih di Tengah Hiruk Pikuk: Apresiasi atas Kontribusi Prof. Dr. Emil Salim dalam Wacana CSR di Indonesia". Tulisan ini menggambarkan bagaimana praktik *corporate social responsibility* (CSR) masih merupakan upaya perusahaan untuk meningkatkan citra belaka, tanpa didukung oleh peningkatan kinerja sosial dan lingkungan. Kesenjangan antara wacana dan praktik masih sangat jauh, dan itu disayangkan, terutama mengingat bahwa pemikiran CSR yang sangat progresif—bukan saja dalam ukuran tingkat nasional namun juga di tingkat internasional—eksis di Indonesia, terutama seperti dikemukakan oleh Pak Emil. Dalam bab itu, para penulis menjelaskan apa yang dimaksud dengan pemikiran progresif tersebut, dan apa saja tantangan bagi penerapannya di Indonesia.

Pak Emil adalah tokoh yang cukup vokal dalam mengkritik pembangunan infrastruktur jalan yang dilakukan tanpa didahului dengan kajian lingkungan, khususnya tentang dampak negatifnya terhadap keseimbangan ekologis dan ketahanan pangan. Eko Budihardjo mengurai permasalahan itu pada Bab 15, "Konflik Tata Ruang dan Lingkungan Hidup". Sesungguhnya, permasalahan tata ruang merupakan kunci dalam menyelaraskan kepentingan pembangunan infrastruktur dan kepentingan konservasi sumber daya alam, namun permasalahannya menjadi rumit "...karena menyangkut benturan antara pendekatan-pendekatan tekno-

kratik-komersial-ekonomis dengan pendekatan demokratik-humanis-ekologis." Beberapa usulan diberikan untuk mengatasi hal ini.

Bagian III merupakan kumpulan tulisan yang secara lebih mendalam membahas isu-isu pengelolaan sumber daya alam, terutama terkait dengan upaya ekstraksi sumber daya dan dampaknya terhadap lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat. Bab 16, "*No Net Loss*! Strategi Mempertahankan Keanekaragaman Hayati" oleh Mubariq Ahmad memberikan ringkasan potret kekayaan Indonesia, serta gambaran pentingnya keragaman tersebut karena kegiatan ekonomi dan bisnis, bergantung pada keanekaragaman hayati, ekosistem dan jasa ekosistem. Untuk menerapkan strategi No Net Loss, diberikan beberapa rekomendasi.

Bab 17, "Pengelolaan Hutan, REDD dan Emil Salim" oleh Ida Aju Pradnja Resosudarmo merupakan ajakan melihat secara singkat perjalanan pengelolaan hutan Indonesia sejak masa Orde Baru, reformasi, periode desentralisasi, hingga sekarang, periode yang mengedepankan ekonomi karbon rendah. Pentingnya sumber daya hutan sebagai mesin pertumbuhan ekonomi mengakibatkan antara lain degradasi hutan dan peminggiran hak-hak warga. Beberapa upaya telah dilakukan untuk memperbaiki kondisi hutan dan tata kelola kehutanan. Salah satu variabel yang saat ini hangat dibicarakan sebagai satu peluang untuk menahan laju deforestasi adalah skema REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Degradation)*. Dalam skema itu, pengurangan emisi atau pencegahan deforestasi diperhitungkan sebagai kredit karbon yang bernilai ekonomi, sebagai pengganti penjualan sumber daya hutan.

Baik pengambil kebijakan maupun masyarakat awam umumnya beranggapan bahwa yang disebut sumber daya alam bentuknya berupa barang, misalnya kayu, ikan, batu-

batuan mineral, dll. Bab 18, "Jasa Lingkungan Sebagai Sumber Daya pada Ekosistem Kelautan" oleh Lydia Napitupulu menjelaskan rangkaian jasa lingkungan yang diberikan oleh ekosistem kelautan di Indonesia, yang memberikan manfaat riil bagi masyarakat walaupun kadang tidak ditransaksikan di pasar sehingga tidak dianggap sebagai sumber daya. Ketika produktivitas ekosistem dalam menghasilkan jasa tersebut berkurang, dampaknya dirasakan dalam bentuk hilangnya manfaat ekonomi. Ironisnya, salah satu pendorong hilangnya rangkaian jasa lingkungan adalah upaya ekstraksi *material goods* yang berlebihan; dalam hal ini, ada *trade-off* antara perolehan manfaat berupa barang lingkungan dan hilangnya sebagian jasa lingkungan.

Bab 19, "Penataan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Gagasan Prof. Emil Salim dan Implementasinya" ditulis oleh Hariadi Kartodihardjo dan Asep Sugih Suntana. Bab itu berfokus pada pembahasan tiga gagasan yang dimotori oleh Pak Emil serta pelaksanaannya dalam 20 tahun terakhir, yaitu: pengelolaan hutan lestari, pembaruan kebijakan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, serta pengendalian alokasi penggunaan kawasan hutan bagi pembangunan sektor lain melalui penataan ruang. Ketiga gagasan tersebut bukan hanya penting dalam kaitannya dengan penerapan instrumen teknis dan produk hukum pada kebijakan ekonomi lingkungan, melainkan juga mendasari pembaruan pemikiran untuk memasukkan unsur-unsur ekologi dalam ranah ekonomi secara umum.

Permasalahan energi merupakan topik pada Bab 20, "Ketahanan Energi Melalui Pengembangan Energi Terbarukan" tulisan Armida Alisjahbana. Penggunaan sumber energi Indonesia kini masih sangat mengandalkan sumber energi tidak terbarukan, khususnya yang berasal dari bahan bakar minyak. Di tengah meningkatnya terus harga

minyak, dan adanya upaya untuk meredam emisi gas-gas rumah kaca, maka ketergantungan itu tidak *sustainable* dalam jangka panjang. Oleh karena itu, Indonesia perlu melakukan diversifikasi terhadap sumber-sumber energi terbarukan. Tulisan ini membahas peluang dan tantangan dalam melakukan hal tersebut.

Ada alasan lain di balik upaya melakukan diversifikasi terhadap sumber-sumber energi tak terbarukan, yang dibahas dalam Bab 21 dan Bab 22. Shanty Novriaty dan Francisia Seda menuliskan tentang "Aspek Lingkungan Hidup pada Tambang Minyak dan Gas Bumi di Indonesia" pada Bab 21. Seringkali dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi terjadi kecelakaan-kecelakaan yang mengakibatkan timbulnya korban-korban dari masyarakat sekitar tambang, dan juga kasus-kasus pencemaran yang merusak lingkungan, yang pada akhirnya kembali menimbulkan korban pada masyarakat setempat. Tulisan itu membahas tentang peraturan yang ada untuk melindungi masyarakat dan lingkungan dari dampak pemanfaatan minyak dan gas bumi.

Dalam 35 tahun belakangan, produksi pertambangan di Indonesia meningkat pesat berkat investasi yang dilakukan oleh berbagai perusahaan tambang, baik perusahaan lokal maupun luar negeri. Peran perusahaan-perusahaan tambang dalam mengeksplorasi dan mengeksploitasi kekayaan mineral Indonesia untuk menjadi komoditas bernilai, sekaligus menjadi pionir dalam menghubungkan peradaban urban dengan daerah-daerah terpencil, tidaklah dapat diabaikan begitu saja. Namun demikian, sejauh manakah perusahaan-perusahaan tambang memajukan masyarakat lokal? Hal itu menjadi topik pembahasan Bab 22, "Tambang untuk Kesejahteraan Masyarakat: Konflik dan Usaha Penyelesaiannya", yang ditulis oleh Nina L. Subiman dan Budy P. Resosudarmo.

Seperti dikemukakan di atas, persoalan perubahan iklim merupakan salah satu topik global yang paling hangat dibicarakan, dan menjadi fokus pembahasan pada Bab 23 dan Bab 24. Kenyataan bahwa perubahan iklim akan tetap terjadi, dengan atau tanpa upaya mitigasi, membuat seluruh umat manusia memerlukan upaya khusus untuk dapat beradaptasi terhadap perubahan itu. Demikian pula dengan Indonesia, sebagai negara kepulauan dengan garis pantai yang panjang dan negara agraris yang rata-rata adalah petani yang pendapatannya sangat tergantung cuaca, maka kebutuhan untuk beradaptasi menjadi suatu kebutuhan dasar pembangunan Indonesia dan tidak dapat lagi dilakukan secara sporadis dan reaktif. Kuki Soejachmoen dan Tezza Napitupulu membahas hal tersebut dalam Bab 23, "Strategi dan Kebijakan Adaptasi: Pendekatan Sosial Ekonomi dalam Menghadapi Perubahan Iklim".

Ketika Tim Editor mengundang beliau untuk turut menulis untuk buku ini, almarhum Hadi Soesastro menyambutnya dengan antusias. Namun Sang Pencipta berkehendak lain, dan tak sampai dua minggu sebelum *deadline* pemasukan naskah, Pak Hadi harus dirawat secara intensif di rumah sakit, dan kemudian meninggalkan kita semua. Atas bantuan dari CSIS, salah satu tulisan Pak Hadi diikutsertakan dalam buku ini pada Bab 24, "Mengubah Iklim Negosiasi Internasional Demi Perubahan Iklim", yang merupakan terjemahan dari makalah yang disampaikan Pak Hadi pada suatu seminar di Honolulu, Hawaii, kurang-lebih setahun lalu pada Agustus 2009. Tulisan tersebut secara jeli melihat peluang yang dapat dimanfaatkan untuk menerobos kebuntuan dalam negosiasi internasional di bidang perubahan iklim.

Pada akhirnya, suka atau tidak suka, pengelolaan lingkungan dan konservasi sumber daya alam tujuan utamanya

adalah perbaikan kesejahteraan penduduk, dan inilah topik pembahasan pada Bagian IV, "Kependudukan dan Kesehatan". Farid Anfasa Moeloek, Tri Edhi Budhi Soesilo, serta Gatot Soetono menjelaskan paradigma kesehatan masyarakat Indonesia saat ini, yang juga mungkin lebih dikenal sebagai konsep "Indonesia Sehat" pada Bab 25,"Indonesia Sehat: Sebuah Komitmen". Konsep ini sedikit banyak dipengaruhi oleh berkembangnya bidang kesehatan lingkungan. *Mindset* paradigma sehat adalah menempatkan nilai sehat dan upaya memelihara kesehatan jauh di atas nilai sakit dan upaya mengobatinya, baik dilihat dari segi makro maupun segi mikro; dengan demikian kesehatan merupakan hak asasi manusia, dan investasi untuk mencapai kehidupan yang berkualitas dan produktif.

Tingkat kesehatan masyarakat merupakan salah satu hal yang berkontribusi pada menurunnya angka kelahiran dan kematian anak serta kehidupan lansia yang terus produktif. Kedua hal itu memberikan jendela peluang bagi Indonesia untuk memacu peningkatan kesejahteraaan lewat apa yang disebut transisi demografi, yaitu berkurangnya beban tanggungan publik (dalam hal ini penduduk usia produktif) berupa anak-anak maupun orang lanjut usia (lansia). Sri Moertiningsih Adioetomo menjelaskan tentang hal itu lebih lanjut dalam Bab 26, "Transisi Demografi: Tantangan dan Harapannya".

Tidak dapat dielakkan bahwa masa depan Indonesia adalah perubahan menuju masyarakat urban. Hal itu menjadi topik pembahasan bab terakhir dalam buku ini, Bab 27, "Urbanisasi, Penataan Ruang dan Pembangunan Berkelanjutan" yang mencoba mengaitkan urbanisasi dan perkembangan kota dengan penataan ruang dan pembangunan berkelanjutan, hal-hal yang juga menjadi perhatian Pak Emil.

Penulis Wilmar Salim, Tommy Firman, dan Djoko Santoso Abi Suroso menguraikan proses urbanisasi di Indonesia serta berkembangnya fenomena fragmentasi spasial sejalan dengan urbanisasi tersebut; mengangkat persoalan mega-urbanisasi dan fragmentasi spasial dan memberikan perbandingan tentang bagaimana sebaiknya wilayah megapolitan dikelola agar berkelanjutan, serta memberikan kilas balik tentang upaya menjadikan penataan ruang sebagai bagian penting dari proses perencanaan pembangunan.

Bab 28 di Bagian V, "Hitam Putih Emil Salim" ditulis oleh Eka Budianta, sebagian berdasarkan wawancara dengan Pak Emil. Tulisan ini memberikan sekilas sejarah perjalanan hidup Pak Emil, termasuk hal-hal yang mengubah atau menentukan jalan hidupnya. Beberapa hal menonjol dari wawancara itu adalah tentang orang-orang yang mempengaruhi filosofi hidupnya, kecintaannya pada alam, dan sifatnya yang 'lurus'. Tulisan itu juga memberikan *insight* tentang pribadi Pak Emil lewat cerita interaksinya dengan 'atasan'nya, empat presiden Indonesia, dan juga upayanya suatu waktu untuk menjadi calon wakil presiden.

Jakarta, Juni 2010
Iwan J. Azis
Lydia M. Napitupulu
Arianto A. Patunru
Budy P. Resosudarmo

Daftar Pustaka

Salim, Emil. 2005. "Preface: Looking Back to Move Forward." Dalam Budy P. Resosudarmo (ed.), *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Singapura: ISEAS, hlm. xxi-xxv.

ISEAS (Institute of Southeast Asian Studies). 2007. "Speakers and Panellists." Dalam ISEAS (ed.), *The 10th Regional Outlook Forum*. Singapore: ISEAS, hlm. 59-70.

WMO (World Meteorological Organization). 2010. "High-level Taskforce towards the Global Framework for Climate Services (GFCS)." Situs http://www.wmo.int/hlt-gfcs/

Emil Salim Isi Esti.indd 18 6/16/10 8:53 AM

Bagian 1

Ekonomi dan Pembangunan Berkelanjutan

Emil Salim Isi Esti.indd 19 6/16/10 8:53 AM

Emil Salim Isi Esti.indd 20 6/16/10 8:53 AM

2

Paradigma Pembangunan Berkelanjutan[1]

Emil Salim

Pendahuluan

PRAKTIS semua negara mengimplementasikan pola pembangunan konvensional yang mengikuti satu garis linier paham ekonomi yang terfokus pada pertumbuhan *output* sebagai fungsi faktor produksi yang terdiri atas sumber daya alam, tenaga kerja, modal, keterampilan, dan teknologi. Lewat cara ini, tingkat produksi dunia tahun 2000 hampir tujuh kali lipat produksi tahun 1950. Konsumsi bahan baku dan jasa meningkat berlipat ganda dibandingkan setengah abad yang lalu.

Meskipun demikian, pembangunan sosial sangat tertinggal. Pada 2002, dari 6 miliar orang di dunia, sekitar 2,2 miliar di antaranya menderita kelaparan dan hidup di bawah garis kemiskinan dengan 2 dolar per hari. Mereka kekurangan akses terhadap pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan standar

[1] Diterjemahkan oleh Tim Editor, dengan bantuan Dian Pramitasari dari Bab 3 "The Paradigm of Sustainable Development" dalam *Institutionalising Sustainable Development* (Paris: OECD Publishing, 2007). Segala kesalahan dalam penerjemahan sepenuhnya tanggung jawab Tim Editor.

Emil Salim Isi Esti.indd 21 6/16/10 8:53 AM

kehidupan manusia yang layak. Mereka hidup di perumahan kumuh tanpa listrik, air bersih, dan fasilitas sanitasi. Mereka terjebak dalam kondisi kekurangan sepanjang masa.

Lingkungan juga sangat menderita akibat eksploitasi sumber daya alam yang melampaui daya dukung. Luasan hutan menyusut karena penebangan yang berlebih guna keperluan ekspor kayu. Pembangunan pertanian, penambangan, jalan, dan perkotaan mendorong konversi hutan demi kepentingan jangka pendek untuk memperoleh pendapatan dalam dolar. Sumber daya publik seperti sungai, danau, dan lautan mengalami kondisi eksploitasi berlebih karena dianggap gratis. Gas-gas rumah kaca dilepas ke udara, karena udara adalah barang publik yang dapat secara bebas dicemari.

Makna Keberlanjutan

Pembangunan konvensional telah berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tetapi gagal dalam aspek sosial dan lingkungan. Sebabnya karena pembangunan konvensional meletakkan ekonomi pada pusat persoalan pertumbuhan, dan menempatkan faktor sosial dan lingkungan pada posisi yang kurang penting.

Pernah ada masa ketika populasi dunia tidak begitu besar, perpindahan horisontal masih rendah, informasi, komunikasi dan fasilitas transportasi masih terbatas. Hal ini membatasi kesenjangan tingkat pendapatan antara negara maju dan negara berkembang dalam rasio 35/65, di mana negara maju yang didiami 35 persen populasi dunia menguasai 65 persen pendapatan dunia dan negara berkembang dengan 65 persen populasi dunia menguasai 35 persen pendapatan dunia. Rasio itu juga berlaku di dalam negara berkembang, di mana distribusi pendapatan condong ke arah kelompok orang kaya.

Memasuki abad ke-21, model pembangunan konvensional tidak dapat diterima lagi, karena telah menyebabkan ketimpangan yang lebih besar pada distribusi pendapatan antarnegara dan di dalam negara, dan rasionya mencapai 20/80, di mana negara maju dengan penduduk hanya 20 persen populasi dunia menguasai 80 persen pendapatan dunia, dan negara berkembang dengan 80 persen penduduk dunia menguasai 20 persen pendapatan dunia.

Kondisi ini menunjukkan perlunya model pembangunan berkelanjutan yang dapat menghasilkan keberlanjutan dari sisi ekonomi, sosial, dan lingkungan secara bersamaan dalam tiga jalur pertumbuhan yang terus bergerak maju. Pertumbuhan ekonomi kini terkendala oleh kondisi sosial masyarakat yang masih terbelakang, sesuatu yang menyebabkan ketidakstabilan di dalam negara dan antarnegara. Pertumbuhan ekonomi juga semakin terkendala oleh faktor lingkungan seperti semakin habisnya sumber energi dan bahan tambang yang tak terbarukan, dan meningkatnya polusi di udara, atmosfer, sungai, danau, dan lautan.

Pembangunan yang tidak berkelanjutan telah merusak dan mencemari lingkungan sedemikian rupa sehingga bersama-sama ketimpangan sosial, keduanya menjadi kendala bagi upaya meraih pertumbuhan secara berkelanjutan. Yang dibutuhkan dalam pembangunan berkelanjutan adalah tiga hal yang tumbuh bersama-sama, yaitu dalam aspek lingkungan, sosial, dan ekonomi, yang saling berinteraksi satu dengan lainnya di antara ketiganya, seperti yang digambarkan oleh matriks berikut (Tabel 1).

Tabel 1. Matriks Keterkaitan dalam Pembangunan Berkelanjutan

Dari/Ke	Ekonomi	Sosial	Lingkungan
Ekonomi	Pengentasan Rakyat Miskin	Dampak Terkait	Dampak Terkait
Sosial	Dampak Terkait	Pembangunan Manusia	Dampak Terkait
Lingkungan	Dampak Terkait	Dampak Terkait	Pelestarian Ekosistem

Matriks di atas menjelaskan bahwa pengentasan rakyat miskin memiliki dampak ekonomi pada pembangunan sosial dan lingkungan yang harus dipertimbangkan. Demikian pula, upaya mencapai perbaikan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) akan mempengaruhi aspek ekonomi dan lingkungan. Kegiatan pelestarian ekosistem akan mempengaruhi pembangunan ekonomi dan sosial. Dalam pembangunan berkelanjutan, bentuk keterkaitan ini dan segala dampaknya harus dipertimbangkan. Lewat penelusuran setiap keterkaitan di antara berbagai dampak tersebut, kita dapat menyatukan ketiga proses ekonomi-sosial-lingkungan dalam satu kekuatan demi mencapai pembangunan berkelanjutan.

Paradigma Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan membutuhkan perubahan fundamental dari paradigma pembangunan konvensional, yaitu:

Pertama, pembangunan berkelanjutan mengubah perspektif jangka pendek menjadi jangka panjang. Pembangunan konvensional biasanya mengejar keuntungan jangka pendek yang dilakukan lewat *eksploitasi* sumber daya alam secara intensif. Hutan ditebang untuk diekspor dan menghasilkan pemasukan keuangan dalam waktu singkat. Namun

keuntungan itu akan hanya bertahan sebentar dan tidak berkelanjutan. Padahal hutan memiliki potensi manfaat yang besar dalam jangka panjang. Kulit pohon, buah-buahan, daun, akar, dan organisme-mikro yang hidup dalam hutan memiliki potensi pendapatan yang tinggi jika diperkaya oleh ilmu pengetahuan dan teknologi.

Bukan eksploitasi, melainkan pengayaan sumber daya alamlah yang akan memberikan manfaat ekonomi, sosial dan lingkungan, serta secara bersamaan meniadakan degradasi dan deplesi (penipisan) sumber daya alam. Ilmu pengetahuan dan teknologi dapat meningkatkan nilai tambah sumber daya hayati yang dapat bertahan dalam jangka waktu lama, dan dengan demikian lebih cocok untuk perspektif pembangunan jangka panjang dibandingkan dengan eksploitasi sumber daya alam yang membawa manfaat dalam jangka pendek tetapi dalam jangka panjang merusak lingkungan.

Kedua, pembangunan berkelanjutan memperlemah posisi dominan aspek ekonomi dan menempatkannya pada tingkat yang sama dengan pembangunan sosial dan lingkungan. Peningkatan jumlah penduduk telah menimbulkan berbagai isu pembangunan sosial yang menjadi kendala bagi perolehan manfaat dari pertumbuhan ekonomi. Peningkatan jumlah penduduk menyebabkan penambahan kebutuhan lahan untuk memenuhi kebutuhan makanan, pekerjaan, infrastruktur, dan perumahan. Perpindahan penduduk secara horisontal maupun vertikal meningkatkan potensi konflik sosial yang didorong oleh perbedaan ras, suku, agama, status sosial, tingkat pendapatan, dan ideologi politik.

Degradasi dan kerusakan lingkungan telah semakin parah. Sumber daya alam musnah, rusak, hancur atau tercemar. Pertambahan penduduk, peningkatan pendapatan dan teknologi baru membutuhkan eksploitasi sumber daya

dalam jumlah yang lebih banyak lagi, sehingga konsumsi sumber daya alam bertambah dan meningkatkan polusi serta berdampak negatif bagi pembangunan. Dampak negatif gas-gas rumah kaca yang dihasilkan oleh pembakaran bahan bakar fosil untuk energi mulai terasa dengan adanya pemanasan global, perubahan iklim, dan kenaikan permukaan laut. Negara kepulauan di Samudra Pasifik seperti Kiribati, Vanuatu, dan Kepulauan Marshall kini telah menderita karena kenaikan permukaan laut yang cukup serius, sehingga rakyatnya mesti menjadi pengungsi musiman yang terpaksa pindah ke pulau-pulau yang lebih aman selama musim hujan. Berdasarkan contoh-contoh itu, penting bahwa pembangunan ekonomi harus ditempatkan di bawah faktor-faktor sosial dan lingkungan dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan.

Ketiga, kini skala preferensi individu menjadi indikator yang menentukan barang apa yang akan diproduksi dan lewat metode alokasi sumber daya seefisien mungkin. Permintaan barang oleh sebagian individu didukung oleh pendapatan yang tinggi dan daya beli. Kepentingan ini seringkali jauh lebih berkuasa dibandingkan kepentingan publik. Sebagai contoh, transportasi publik kalah bersaing dengan transportasi pribadi. Ruang publik bagi masyarakat harus tersisih oleh bangunan komersial untuk bisnis. Penyakit masyarakat, seperti tuberkulosis, diare, dan malaria, gagal menarik dana penelitian dan perhatian para peneliti yang lebih memilih meneliti penyakit rumit sesuai kebutuhan pihak-pihak yang memiliki kemampuan finansial yang kuat. Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan memerlukan perubahan kebijakan secara fundamental agar kepentingan publik dapat ditempatkan di atas kepentingan pribadi; caranya adalah dengan menggunakan instrumen fiskal dan moneter yang tepat dalam sebuah kerangka kebijakan yang lebih kondusif.

Emil Salim Isi Esti.indd 26 6/16/10 8:53 AM

Keempat, pasar telah gagal menangkap sinyal sosial dan lingkungan melalui mekanisme harga. Biaya sosial tidak diperhitungkan dalam harga pasar. Biaya konflik sosial berupa korban, penderitaan manusia, dan kematian tidak ditangkap oleh pasar. Hal yang sama berlaku untuk lingkungan. Deplesi sumber daya tambang dan bahan bakar fosil yang tak terbarukan tidak tercermin dalam biaya depresiasi. Polusi yang mempengaruhi kesehatan manusia, penyakit, dan bahkan kematian adalah eksternalitas negatif yang tidak diinternalisasi dalam struktur biaya. Bencana yang menghancurkan modal alam tidak diperhitungkan dalam Produk Domestik Bruto (PDB). Malah upaya rehabilitasi pascabencana dihitung sebagai kegiatan yang menghasilkan pendapatan, dan dengan demikian memberikan kontribusi pada peningkatan PDB. Hal ini menyiratkan bahwa bencana alam adalah penggerak ekonomi yang penting dalam "meningkatkan" pendapatan nasional. Ini jelas tidak dapat diterima; pembangunan berkelanjutan harus mengoreksi kegagalan pasar dan menginternalkan semua biaya eksternal yang berkaitan dengan pembangunan sosial dan lingkungan. Gagasannya di sini bukanlah untuk "memperoleh harga yang diinginkan" tapi untuk "menetapkan harga yang tepat" *("to get the right prices"* versus *"to get the prices right")*.

Kelima, pemerintah bisa dan harus mengoreksi kegagalan pasar lewat kebijakan yang tepat. Hal ini membutuhkan komitmen pemerintah secara penuh untuk melayani kepentingan masyarakat dan lingkungan. Namun, para pejabat dalam pemerintahan dipilih melalui proses demokratis yang sarat pengaruh kekuatan politik. Di negara-negara berkembang yang pendapatan masyarakatnya rendah namun kegiatan kampanye politiknya mahal, kolusi antara pejabat pemerintah, partai politik, dan konglomerat bisnis menjadi realitas yang banyak ditemui. Itu membuat pemerintah agak lemah dan enggan

untuk menghadapi kekuatan perusahaan-perusahaan besar dan orang-orang yang memiliki uang, senjata, dan kekuatan fisik. Sebenarnya ini berarti bahwa pemerintah, khususnya di ”negara yang lemah” (*soft states*) adalah bagian dari masalah, karena ketidakmampuannya mengoreksi kegagalan pasar. Pembangunan berkelanjutan memerlukan sistem *checks and balances* yang didukung oleh kemitraan tiga sisi yang setara antara pemerintah, korporasi, dan masyarakat sipil, yang secara bersama-sama dapat melakukan koreksi terhadap pasar serta memperbaiki kondisi kegagalan pemerintahan.

Kesimpulan

Singkatnya, pembangunan berkelanjutan harus merombak habis paradigma pembangunan konvensional yang saat ini berlaku. Kepentingan pembangunan dalam jangka pendek harus lebih diseimbangkan dengan kepentingan jangka panjang. Kepentingan sosial dan lingkungan harus ditempatkan pada posisi yang setara dengan kepentingan ekonomi. Kepentingan sosial masyarakat harus lebih diselaraskan dengan kepentingan individu. Kegagalan pasar harus dikoreksi, dan biaya sosial dan lingkungan harus diinternalisasi dalam bentuk biaya ekonomi. Kegagalan pemerintah harus diatasi lewat kemitraan segitiga yang setara antara pemerintah, korporasi dan masyarakat sipil. Kelompok sipil dan masyarakat pada umumnya harus memegang peranan penting dalam proses pengambilan keputusan pada pembangunan berkelanjutan.

Pergeseran paradigma ini membutuhkan perubahan nilai dan orientasi. Diperlukan pengembangan terus-menerus nilai-nilai pembangunan berkelanjutan yang sama sekali baru dan berbeda dengan yang ada pada pembangunan konvensional. Pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia dapat mendorong terciptanya nilai-nilai baru tersebut. Sumber daya manusia tidak hanya harus dilengkapi dengan keterampilan

untuk mencapai tujuan ekonomi, tetapi juga keterampilan untuk mencapai tujuan sosial dan lingkungan. Untuk itu, dibutuhkan integrasi ilmu pengetahuan dan teknologi yang dapat secara holistik mengelola kepentingan pembangunan ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Paradigma pembangunan berkelanjutan harus memanfaatkan insentif berupa manfaat ekonomi, penghargaan bergengsi, dan pengakuan. Diperlukan keteladanan, tata perilaku yang sesuai, berbagai peraturan, dan berbagai standar yang diakui secara internasional, seperti ISO 9000 untuk standar ekonomi, ISO 14000 untuk standar lingkungan, dan ISO 26000 untuk standar sosial. Kombinasi ketiga ISO tersebut diperlukan agar didapat standar komprehensif yang mencakup nilai-nilai ekonomi, sosial, dan lingkungan secara bersamaan.

Paradigma pembangunan berkelanjutan sebaiknya juga menggunakan disinsentif untuk menghindari arah pembangunan yang tidak berkelanjutan dengan menerapkan instrumen fiskal, kebijakan harga, dan pembebanan ongkos kepada perilaku yang tidak berkelanjutan. Perlu peraturan, ketentuan hukum dengan penalti dan denda, yang mendorong orang untuk bergerak ke arah perilaku pembangunan berkelanjutan. Juga dibutuhkan penggunaan persuasi moral lewat ajaran agama, kepercayaan spiritual, adat dan budaya. Istilah ”orang tidak hidup dengan roti semata” (*one does not live by bread alone*) memberikan landasan bagi pengembangan gaya hidup yang lebih berkelanjutan dan tidak bergantung kepada materi saja.

Tekanan sosial dan kelompok juga perlu diciptakan dan dimobilisasi untuk merangsang kelompok-kelompok sosial ikut berpartisipasi dalam pembangunan berkelanjutan. Jejaring harus dibentuk guna menarik kelompok yang lebih luas, dan upaya bersama digelar, agar orang lain tertarik untuk ikut serta; inilah yang disebut efek demonstrasi (*demonstration*

effect) yang menciptakan keinginan untuk ikut berpartisipasi dalam pembengunan berkelanjutan. ”Efek malu” juga perlu diciptakan, misalnya dengan pemberian ”penghargaan yang memalukan” bagi orang-orang yang telah gagal untuk memenuhi kriteria pembangunan berkelanjutan. Sebagai contoh, ”Penghargaan Kota Terkotor” yang di Indonesia diberikan setiap tahun untuk para walikota yang gagal memenuhi standar minimum kota bersih, telah terbukti efektif mendorong para walikota untuk aktif mengupayakan kebersihan kota.

Seperti dalam bisnis, pejabat tinggi di pemerintahan perlu mempromosikan strategi pemasaran sosial yang cerdik untuk ”menjual” paradigma pembangunan berkelanjutan. Ini akan sangat efektif jika digabungkan dengan usaha pemasaran sosial dari tokoh berpengaruh di kalangan masyarakat sipil yang dapat menciptakan kemauan politik yang kuat untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan berkelanjutan di dalam organisasinya masing-masing. Kondisi ini dapat menciptakan efek ”bola salju” yang mendorong perubahan penting dalam pelaksanaan strategi nasional untuk pembangunan berkelanjutan di negara-negara berkembang.

3

Valuasi Ekonomi untuk Lingkungan

Arianto A. Patunru

Pengantar

SEKITAR tahun 1993/94 saya mengambil kelas Ekonomi Lingkungan dan Sumber Daya Alam di FEUI dengan pengajar Profesor Emil Salim dan Profesor Iwan Jaya Azis. Kelas itu memperlihatkan bagaimana hubungan manusia dan lingkungan dan bagaimana kaitan ilmu ekonomi "arus utama" dengan ilmu ekonomi lingkungan. Dengan buku teks David Pearce (*Environmental Economics* terbitan Pearson Higher Education) Pak Emil mengajarkan isu-isu mengenai *polluter pays principle*, *externality*, dan sebagainya; sementara Pak Iwan mengajarkan isu integrasi elemen lingkungan dan sumber daya alam dalam kerangka makroekonomi. Sekembali dari sekolah doktoral tahun 2004, saya ditugaskan mengajar mata kuliah yang sama (Ekonomi Lingkungan dan Sumber Daya Alam), sehingga kembali berinteraksi dengan Pak Emil. Tahun berikutnya saya diberi kesempatan mengajar Seminar Ekonomi Lingkungan bersama Pak Emil dan Lydia

Emil Salim Isi Esti.indd 31 6/16/10 8:53 AM

Napitupulu. Sampai saat ini Pak Emil masih mengajar di FEUI dan masih setajam 15 tahun lalu ketika pertama kali saya mengambil kuliah beliau.

Mengapa Valuasi?

Tulisan di bawah ini berbicara mengenai salah satu elemen ilmu ekonomi lingkungan yang selama ini masih kurang banyak dikaji dalam pengajaran cabang ilmu ekonomi di universitas-universitas di Indonesia: valuasi ekonomi untuk lingkungan. Pak Emil sering berbicara mengenai "*getting the price right, getting the institution right*". Untuk melaksanakan bagian yang pertama, yaitu upaya agar harga bisa memberikan informasi yang sebenarnya, diperlukan internalisasi atas faktor-faktor eksternal yang relevan (mengenai bagian kedua, yaitu faktor institusi atau kelembagaan, lihat tulisan Iwan J. Azis dalam buku ini). Eksternalitas adalah dampak tindakan ekonomi seseorang atau satu pihak terhadap orang atau pihak lain tanpa disertai aliran kompensasi. Eksternalitas menyebabkan perbedaan persepsi akan biaya dari sudut pandang individu versus sudut pandang sosial (masyarakat). Akibatnya, terjadi distorsi, di mana harga dan kuantitas mungkin optimal secara pribadi namun sub-optimal secara sosial (lebih lanjut tentang eksternalitas dalam ilmu ekonomi bisa dibaca di Hartono et al. dalam buku ini). Untuk itu diperlukan "internalisasi atas eksternalitas".

Ketika biaya marjinal yang dilihat oleh individu/rumah tangga/perusahaan sudah sama dengan biaya marjinal sosial, maka eksternalitas hilang, dan harga kembali berfungsi sebagai pembawa informasi yang sebenarnya. Internalisasi eksternalitas bisa berjalan sendiri jika aktor-aktor yang terlibat mempunyai daya tawar yang cenderung sama. Namun seringkali biaya transaksi serta monopoli menghalangi negosiasi

yang seimbang. Di sini perlunya institusi yang benar. Ia bisa swasta, juga bisa pemerintah. Namun ketidakhati-hatian menjalankan institusi juga punya risiko sendiri. Kegagalan pasar dalam bentuk eksternalitas bisa justru diperburuk oleh kegagalan institusi.

Karena ruang yang terbatas, tulisan ini hanya membahas satu aspek dari bagian pertama ('*getting the price right*'), yaitu valuasi ekonomi untuk lingkungan. Valuasi penting karena hampir semua unsur lingkungan (air, udara, suara, dan lain-lain) adalah barang nonpasar, di mana untuk memperolehnya, tidak terjadi transaksi antara penjual dan pembeli. Karena itu, tidak ada harga keseimbangan di pasar, sehingga dibutuhkan teknik valuasi ekonomi untuk menerjemahkan nilainya ke dalam satuan harga. Hal ini menjadi lebih penting lagi apabila informasi nilai barang nonpasar diperlukan untuk kebijakan publik. Misalnya, ketika pemerintah merencanakan perbaikan kualitas udara di salah satu daerah. Menghitung estimasi *biaya* untuk kegiatan tersebut cukup mudah. Namun menghitung *manfaat*-nya tidak sesederhana menghitung harga barang pasar. Ia bukan saja berkaitan dengan potensi meningkatnya nilai amenitas (kenyamanan) di lingkungan daerah tersebut, melainkan juga dengan isu lain seperti potensi berkurangnya risiko penyakit pernapasan atau potensi meningkatnya sektor pariwisata. Hitungan manfaat dibutuhkan sebagai pembanding atas estimasi biaya, untuk bisa memberikan justifikasi atas dana publik yang akan dikeluarkan pemerintah untuk tujuan tersebut. Di sini pengetahuan mengenai teknik valuasi ekonomi untuk lingkungan menjadi penting. Tulisan di bawah ini saya dasarkan pada disertasi saya di University of Illinois at Urbana-Champaign (Patunru 2004). Namun paparannya terbatas pada pengenalan teknik valuasi secara umum saja. Pembaca yang tertarik mendalami lebih jauh dianjurkan

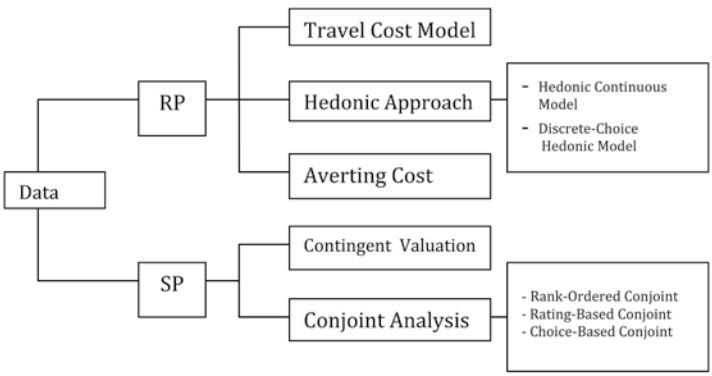
Emil Salim Isi Esti.indd 33 6/16/10 8:53 AM

untuk membaca sumber-sumber lain seperti yang tertera dalam Daftar Pustaka.

Valuasi Ekonomi

Metode valuasi ekonomi untuk kualitas lingkungan dapat dibagi ke dalam dua kelompok menurut sumber data atau informasinya, yaitu pendekatan preferensi tersirat (*revealed preference*, RP) dan pendekatan preferensi tersurat (*stated preference*, SP) seperti terlihat pada Gambar 1.

Gambar 1. Metode Valuasi Lingkungan



Pendekatan pertama (RP) ditandai oleh observasi atas pilihan aktual individual. Informasi itu lalu digunakan untuk menganalisis hubungan antara barang lingkungan dan nilai uang. Yang termasuk dalam kelompok ini adalah metode biaya perjalanan (*travel cost method*), model biaya penghindaran risiko (*averting cost model*), dan pendekatan hedonik (*hedonic approach*). Metode biaya perjalanan mendasarkan penilaian suatu objek lingkungan, misalnya situs rekreasi atau purbakala, pada biaya yang dikeluarkan pengunjung untuk sampai ke lokasi tersebut. Biaya ini termasuk *opportunity cost* (biaya kesempatan) dari waktu yang dipakai mengunjungi dan

berada di lokasi. Idenya adalah, nilai sebuah tempat rekreasi tecermin dari berapa banyak uang dan waktu yang bersedia dibayarkan dan dikorbankan untuk mendapatkannya. Model penghindaran risiko menghitung nilai dari penyelamatan atau peningkatan kualitas lingkungan dengan cara menganalisis pengeluaran-pengeluaran yang perlu dilakukan untuk menghindari kontak pada, dan kontaminasi dari, bahaya lingkungan. Pendekatan hedonik menggunakan teknik statistik untuk mengukur bagaimana perubahan kualitas lingkungan mempengaruhi pasar barang dan jasa komplemennya, misalnya pasar properti atau pasar kerja.

Metode valuasi berbasis data SP melibatkan kegiatan menanyakan langsung kepada individu berapa penilaian yang ia berikan kepada barang dan jasa ketimbang melakukan observasi atas transaksi ekonomi aktualnya. Misalnya, individu tersebut ditanyai berapa yang bersedia ia bayar untuk menikmati penurunan jumlah polusi ke level tertentu. Pendekatan valuasi bersyarat/kontinjen (*contingent valuation approach*) meminta responden untuk langsung memberikan nilai atau menyebutkan kesediaan bayar *maksimum* mereka. Analisis konjoin (*conjoint analysis*), sebaliknya, meminta responden menentukan pilihan antara beberapa opsi barang dengan karakteristik atau atribut berbeda. Termasuk dalam karakteristik ini adalah harga barang itu sendiri serta kualitas lingkungan. Pilihan responden akan memberikan informasi *trade-off* antara harga dan kualitas lingkungan tersebut.

Saat ini kebanyakan valuasi ekonomi lingkungan menggunakan teknik hedonik atau pendekatan kontinjen. Awalnya sebagian besar ekonom lebih percaya pada pendekatan hedonik yang didasarkan kepada observasi ketimbang pertanyaan survei kepada responden. Alasannya adalah, ekonom cenderung lebih percaya kepada "apa yang ia lihat ketimbang apa yang ia dengar". Dalam banyak hal, prinsip ini benar.

Sayangnya, ia tak selamanya bisa diimplementasikan. Tahun 1989 kapal tanker ExxonValdez menumpahkan minyak dalam jumlah yang luar biasa besar di lepas pantai Prince William Sound, Alaska. Negara bagian Alaska di Amerika Serikat hendak memutuskan berapa hukuman yang tepat bagi Exxon. Untuk itu dibutuhkan estimasi berapa nilai ekonomi yang telah dirusak dan berapa potensi ekonomi yang tak mungkin diperoleh lagi karena bencana itu. Sayangnya, pendekatan hedonik berbasis data observasi tidak banyak membantu. Karena sebelumnya tidak banyak kecelakaan separah itu, maka tentu saja seri data historisnya tidak cukup untuk perlakuan ekonometrik, dengan demikian pendekatan RP tidak dimungkinkan.

Maka sekelompok ilmuwan menawarkan penggunaan metode kontinjen, yang sebenarnya sudah diperkenalkan sejak tahun 1947 namun belum banyak diterapkan terutama untuk kasus dengan dimensi kualitatif yang besar, seperti kasus ExxonValdez. Sejak itu, penerapan metode kontinjen merebak cepat sekali. Namun karena cenderung baru, wajar saja sebagian ekonom masih mempertanyakan keabsahan inferensi nilai lingkungan yang didasarkan kepada data SP. Maka literatur valuasi ekonomi untuk lingkungan mulai diwarnai oleh perdebatan antara 'kubu SP' dan 'kubu RP'. Pertentangan ini sedikit mereda setelah panel ekonom yang dibentuk oleh NOAA (United States National Oceanic and Atmospheric Administration), dan diketuai dua pemenang Nobel ekonomi, Kenneth Arrow dan Robert Solow, memutuskan bahwa metode kontinjen dapat digunakan sebagai alat mengestimasi nilai ekonomi dari lingkungan, dengan berbagai penyempurnaan serta catatan.

Literatur kemudian mencatat, alih-alih mempertentangkan kedua pendekatan ini, mulai bermunculan studi yang justru menggabungkannya. Dimulailah babak baru dalam teori dan

aplikasi valuasi ekonomi di mana pendekatan SP digunakan *bersama-sama* dengan pendekatan RP (Cameron 1992, Adamowicz et al. 1994, 1997). Salah satu bentuk hibrida ini adalah metode konjoin (walaupun ia adalah kombinasi SP dan RP, dalam literatur ia seringkali digolongkan ke dalam pendekatan SP, seperti dalam gambar di atas). Di lain pihak, jika data historis berbasis observasi masih tersedia, pilihan awal biasanya jatuh ke pendekatan hedonik yang memang lebih superior ketimbang pendekatan biaya perjalanan atau biaya penghindaran risiko. Karena itu, dalam bagian selanjutnya, tulisan ini berfokus kepada kedua pendekatan tersebut: hedonik dan konjoin.

Metode Hedonik

Metode hedonik telah digunakan dalam valuasi ekonomi untuk lingkungan secara ekstensif sejak pengembangannya oleh Griliches (1971) dan Rosen (1974). Teknik hedonik tradisional (dikenal sebagai 'model harga-hedonik') menggunakan fungsi kontinu yang menghubungkan harga dari sebuah barang dengan atribut-atribut atau karakteristiknya. Metode harga-hedonik secara singkat dapat digambarkan sebagai berikut. Misalkan kepuasan (*utility*) seseorang (atau rumah tangga) adalah fungsi dari perumahan (rumahnya), kualitas lingkungan di sekitarnya, karakteristik sosio-ekonominya sendiri, serta barang-barang konsumsi lainnya. Misalkan juga ia mengalokasikan anggaran belanjanya untuk membeli rumah dan barang-barang lainnya. Dalam keseimbangan, individu ini akan menyamakan kepuasan marjinal dari mengkonsumsi barang pasar (dalam hal ini perumahan) serta kepuasan marjinal dari barang lingkungan dengan harga marjinal.

Kita berkepentingan untuk menganalisis efek suatu perubahan kualitas lingkungan pada harga rumah. Dengan informasi ini, kita lalu menarik inferensi berapa nilai kondisi

lingkungan tertentu di mata individu tersebut, dihubungkan dengan rumah tempat tinggalnya. Dengan begitu, kita dapat menghitung kesediaan membayar (*willingness-to-pay*, WTP) untuk, katakanlah, peningkatan kualitas lingkungan di sekitar rumah orang tersebut. Proses ini melibatkan 1) Estimasi atas fungsi permintaan, 2) Perhitungan WTP yang sesuai dengan perubahan harga rumah karena perubahan kondisi lingkungan, 3) Estimasi fungsi WTP marjinal dengan menggunakan WTP dugaan yang diregresikan pada pendapatan, variabel permintaan lainnya (proksi selera dan preferensi), serta proksi ukuran kualitas lingkungan, dan (4) menghitung WTP total (dengan mempertimbangkan populasi atau jumlah rumah tangga yang terkena kondisi lingkungan yang sama) sehubungan dengan perubahan pada kualitas lingkungan.

Proses di atas mengandung dua hipotesis. Pertama, harga rumah memang dipengaruhi oleh kualitas lingkungan di sekitarnya. Kedua, konsumen bersedia membayar rumah lebih mahal, jika kualitas lingkungannya lebih baik, pada saat semua karakteristik lainnya sama. Juga diasumsikan dua hal: (1) Terdapat cukup variasi di dalam kualitas lingkungan untuk menguji hipotesis tersebut, dan (2) Pasar perumahan berada dalam keseimbangan (artinya, harga yang dipakai adalah harga aktual atau harga pasar).

Menurut Cropper et al. (1993), pendekatan hedonik standar cenderung mengalami masalah identifikasi dalam estimasi ekonometriknya. Ini terjadi karena WTP bersifat endogen dan memang harus diestimasi, bukan diobservasi. Selain itu, harga marjinal kemungkinan besar mengandung *error*, mengingat fungsi harga-hedonik yang sebenarnya tidak diketahui. *Error* ini juga sangat mungkin berkorelasi dengan variabel-variabel endogen di dalam fungsi harga, di samping variabel pendapatan dan selera. Selain itu, kontinuitas fungsi

hedonik yang menghubungkan harga rumah dan karakteristik/atributnya menimbulkan masalah sendiri ketika barang yang digunakan sebagai proksi kualitas lingkungan bersifat diskrit. Seorang individu akan memilih *satu* rumah yang memberikan kepuasan tertinggi di antara semua rumah yang tersedia di dalam set pilihan yang dihadapinya. Sekalipun atribut rumah bisa berbeda secara kontinu, mereka tetap muncul sebagai kombinasi yang membentuk rumah diskrit. Untuk mengatasi hal ini, ekonom menyarankan menggunakan model hedonik pilihan diskrit, selama fungsi preferensi diformulasikan secara hati-hati. Dalam kasus ini, diasumsikan bahwa seorang individu akan memilih *satu dan hanya satu barang* dari seluruh alternatif yang bisa ia pilih; di mana kepuasan si individu adalah fungsi dari atribut atau karakteristik barang tersebut.

Analisis Konjoin

Analisis konjoin melibatkan proses memproduksi data preferensi dengan menggunakan pasar hipotetis. Pendekatan ini mengharuskan survei lapangan di mana responden diminta mempertimbangkan sejumlah alternatif komoditas dengan deskripsi yang dibedakan menurut atribut-atributnya. Responden diminta memilih bundel atribut yang paling ia sukai, sehingga menyiratkan informasi mengenai preferensinya (karena itu, pendekatan ini sering dilihat sebagai perkawinan antara pendekatan tersirat, RP, dan pendekatan tersurat, SP). Pilihan yang diambil merefleksikan *trade-off* antar-atribut di mata setiap responden yang memilih. Analisis konjoin adalah teknik yang masih relatif baru di dalam valuasi ekonomi untuk lingkungan, yang diadopsi dari studi-studi transportasi dan pemasaran (misalnya Green dan Srinivasan 1990, Ben-Akiva et al. 1999). Metode ini menggunakan dekomposisi statistik untuk mengestimasi struktur preferensi konsumen. Teknik

tersebut memungkinkan penarikan inferensi atas bobot masing-masing atribut. Pendekatan ini pertama kali dibawa ke ranah ilmu ekonomi lingkungan antara lain oleh Adamowicz et al. (1994, 1997).

Dalam analisis konjoin yang berdasarkan pengurutan prioritas (*rank-ordered*), responden diminta untuk mengurutkan komoditas berdasarkan tingkat preferensinya kepada komoditas-komoditas tersebut. Pendekatan ini tidak dianjurkan untuk menjelaskan pembelian rumah, karena dianggap tidak merefleksikan perilaku konsumen sebenarnya, mengingat keputusan yang relevan dalam hal ini adalah pembelian sebuah rumah tunggal, bukan pecahannya (Freeman 1991).

Analisis konjoin yang berbasis penilaian skala (*rating-based*) menggunakan survei di mana responden diminta untuk memberi penilaiannya terhadap pilihan tertentu pada sebuah skala (misalnya dari 1 sampai 10). Pendekatan ini sempat dikritik karena penggunaan skala kardinalnya tersebut (Boyle et al. 2001).

Baik dalam *rank-ordered* maupun *rating-based*, harga salah satu atribut disertakan dalam deskripsi agar nantinya harga implisit bisa dihitung. Namun demikian, kedua teknik ini jarang dipakai dalam valuasi ekonomi untuk lingkungan. Hal ini terutama karena seringkali barang yang menjadi pusat analisis, yang dipengaruhi oleh kualitas lingkungan yang berubah-ubah, dibeli dalam jumlah diskrit (misalnya rumah). Selain itu, ternyata kedua teknik ini sangat berat secara kognitif bagi responden dan secara aksiomatik bagi analis ketimbang teknik ketiga, yaitu konjoin berbasis pilihan, *choice-based* (Louviere 1994).

Teknik *choice-based* meminta responden untuk memilih satu barang tunggal dari seperangkat alternatif pilihan. Misalnya, ia diminta memilih satu tempat rekreasi di antara be-

berapa yang lain yang ditawarkan (Adamowicz et al. 1997). Pendekatan ini lebih dianjurkan, karena ia bebas dari masalah kardinalitas (Boyle et al. 2001). Hasil estimasinya juga lebih konsisten dengan teori kesejahteraan (Bateman et al. 2002).

Penggunaan analisis konjoin berbasis pilihan dapat diilustrasikan sebagai berikut. Misalnya kita ingin mengestimasi dampak ekonomi dari pembersihan sedimen terkontaminasi di sekitar pelabuhan. Kita menduga bahwa kontaminasi tersebut akan mempengaruhi ekonomi masyarakat lokal dalam dua cara. Pertama, biaya transportasi meningkat karena sekarang kapal barang berukuran besar tidak bisa merapat ke dermaga, jadi butuh bantuan kapal-kapal kecil sehingga biaya total bertambah. Kedua, kontaminasi tersebut menimbulkan risiko kesehatan yang lalu menjadikan orang tidak ingin tinggal di daerah tersebut. Efek pada biaya transportasi dapat diukur dengan mudah menggunakan data pasar. Namun ancaman kontaminasi pada kesehatan publik serta dampaknya pada disukai atau tidaknya wilayah di sekitar situ lebih susah diukur. Metode hedonik yang biasa tidak dapat digunakan karena tidak adanya variabilitas dalam besaran ancaman atau risiko lingkungan tersebut. Sebaliknya, metode konjoin memungkinkan dimasukkannya variabilitas, paling tidak secara hipotetik, di mana pilihan rumah bisa dibuat bervariasi sembari tetap mencerminkan rumah dalam pasar sesungguhnya.

Di dalam survei, responden dihadapkan pada rumah-rumah imajiner dengan kondisi karakteristik/atribut yang berubah-ubah. Setiap rumah dideskripsikan dengan sejumlah atribut masing-masing dengan level yang berubah-ubah dari satu alternatif rumah ke alternatif rumah yang lain. Responden diminta untuk memilih rumah yang paling cocok dengan selera serta kemampuannya ("rumah" di sini adalah kombinasi dari atribut-atribut yang menjadi karakteristiknya). Pada saat

melakukan itu, responden sesungguhnya menyiratkan informasi mengenai preferensi mereka untuk masing-masing atribut. Jika salah satu atribut rumah itu adalah harga, kita bisa menarik inferensi berapa nilai atribut-atribut lain, termasuk kualitas lingkungan di mata si responden.

Menggabungkan Metode Hedonik dan Konjoin Berbasis Pilihan

Baik metode hedonik maupun analisis konjoin memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Pendekatan hedonik didasarkan pada perilaku yang diamati, jadi tentu secara kognitif sama dengan perilaku sebenarnya. Namun ia tak mampu menangkap preferensi untuk atribut yang tidak memiliki variasi. Sementara itu, pendekatan konjoin bisa didesain untuk memiliki atribut yang bervariasi. Bahkan ia bisa mengikutsertakan atribut yang belum terjadi tapi diperkirakan bisa terjadi, dan berbeda dengan kondisi sekarang atau masa lalu. Namun tentu saja, karena ia hipotetik, kritik utama atasnya adalah karena tidak sesuai persis dengan realitas.

Maka ide dasar penggabungan kedua metode ini adalah untuk menciptakan sebuah model yang meningkatkan kemampuan gabungan serta meminimalkan kekurangannya. Metode hedonik memberikan alat untuk mendapatkan gambaran preferensi akan kualitas lingkungan. Masalahnya, kondisi lingkungan di pelabuhan, tidak berbeda antara satu rumah dan rumah yang lainnya, kecuali dalam hal jarak rumah ke pelabuhan. Padahal, jarak berhubungan dengan banyak atribut lain dari pelabuhan, bukan hanya kontaminasi. Jadi menggunakan jarak saja sebagai variabel proksi untuk kondisi lingkungan menjadi problematik.

Pendekatan SP menawarkan solusi atas masalah ini. Dalam metode konjoin, survei bisa didesain sedemikian rupa sehingga penghuni pasar perumahan lokal tahu betul me-

ngenai kontaminasi yang terjadi dan lalu diberikan pilihan-pilihan hipotetik, yang meliputi kondisi lingkungan yang dibuat seolah-olah berubah-ubah. Gabungan pendekatan SP ini dengan pendekatan RP (metode hedonik) memungkinkan eksplorasi atas manfaat ekonomi dari pembersihan sedimen untuk penduduk di wilayah tersebut.

Pilihan Diskrit dan Model Utilitas Random

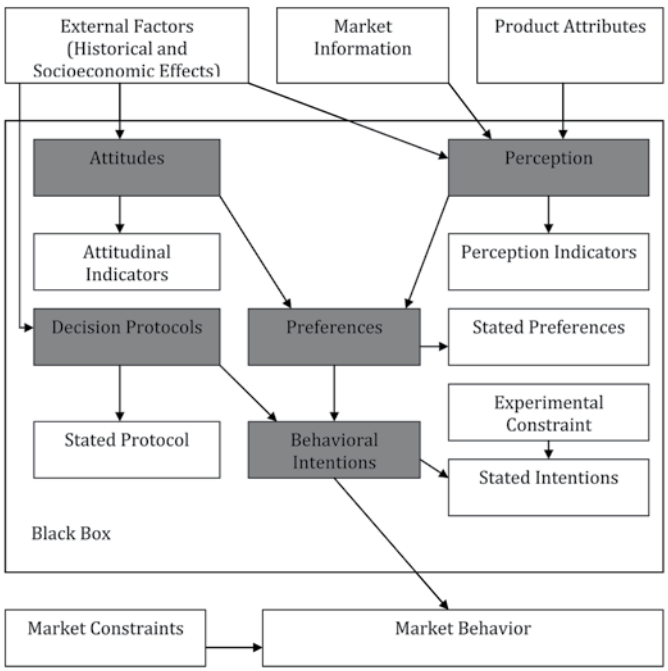
Sementara permintaan agregat atas perumahan mungkin bisa direpresentasikan sebagai variabel yang kontinu, keputusan rumah tangga individu untuk membeli rumah tidaklah kontinu. Setiap rumah tangga tentu membeli atau tidak membeli rumah. Kondisi ini membawa kita kepada analisis pilihan diskrit (*discrete choice analysis*). Salah satu cara untuk memformulasikan analisis ini adalah dengan menggunakan model utilitas random (*random utility model*, RUM). Model ini memecah *utility* total ke dalam dua komponen: *deterministic* (*observed utility*) dan *random* (*unobserved utility*). Komponen kedua ini mungkin disebabkan adanya atribut yang tidak teramati, variasi selera yang juga tidak teramati, *error* pengukuran serta informasi asimetrik, serta variabel instrumental (Ben-Akiva dan Lerman 1985, McFadden 1973). Dari perspektif peneliti, pilihan-pilihan satu rumah tangga bersifat stokastik sekalipun setiap pilihan bersifat deterministik untuk rumah tangga tersebut. Pada saat seorang individu memilih, peneliti menyimpulkan bahwa perbedaan dalam *utility* yang diamati, antara yang dipilih dan yang tidak dipilih melampaui perbedaan dalam *utility* yang tidak diamati antara kedua opsi tersebut.

Memasukkan Data Psikometrik

Perkembangan terkini dari model diskrit berbasis pilihan meliputi integrasi teori pilihan dasar dari ilmu ekonomi dan teori

perilaku dari psikologi. Salah satu implikasi perkembangan ini adalah penggunaan eksplisit indikator atitudinal dan indikator persepsi di dalam memodelkan pilihan. Kedua sumber informasi ini seringkali disebut "data psikometrik" (McFadden, 1986). Gambar 2 mereplikasi diagram alur McFadden untuk menjelaskan proses keputusan konsumen. Bagian dalam boks gelap adalah variabel laten (tak teramati), sementara yang di dalam boks putih adalah variabel yang dapat diamati (baik secara langsung atau melalui eksperimen).

Gambar 2. Diagram Proses Keputusan



McFadden menunjukkan bahwa faktor-faktor utama dalam memodelkan proses keputusan adalah perilaku atau nilai

(*attitudes*), persepsi atau keyakinan (*perceptions*), preferensi, protokol keputusan, serta maksud/niat untuk memilih. Studi-studi valuasi belakangan ini mulai memasukkan informasi psikometrik semacam ini ke dalam model untuk dapat menjelaskan perilaku memilih dengan lebih akurat.

Penutup

Tulisan di atas sekadar memberikan pengenalan atas metode valuasi ekonomi untuk lingkungan, dengan fokus kepada dua pendekatan yang paling populer saat ini: pendekatan hedonik dan analisis konjoin. Tentu saja untuk mengaplikasikan teknik-teknik ini dibutuhkan lebih banyak referensi. Maksud tulisan ini adalah untuk lebih memperkenalkan wacana valuasi ekonomi untuk lingkungan, termasuk untuk masuk ke dalam kurikulum pengajaran ilmu ekonomi lingkungan dan sumber daya alam di universitas.

Saat ini, di program S1 (seperti yang ada di FEUI), pengajaran ilmu ekonomi lingkungan dan sumber daya alam mengutamakan pemahaman mahasiswa tentang prinsip pembangunan berkelanjutan, lingkungan sebagai barang publik, internalisasi eksternalitas, daya dukung lingkungan, isu-isu sektoral (perikanan, kehutanan, pertanian, pertambangan), serta isu-isu lingkungan global, seperti perubahan iklim, dan hubungannya dengan kebijakan ekonomi, baik dalam level mikro maupun makro. Di program S2 dan S3 materi-materi itu diperdalam dengan menambahkan alat analisis yang lebih formal dan aksiomatik.

Namun valuasi ekonomi memang tidak diajarkan secara khusus. Ia hanya bagian mata kuliah ekonomi lingkungan dan sumber daya alam. Karena itu, ia diajarkan sebatas pada level pengenalan. Sifatnya yang memang membutuhkan penguasaan prinsip-prinsip mikroekonomi serta teknik ekonometrik

yang rumit menyebabkan hanya mahasiswa yang tertarik saja yang menekuninya. Biasanya mahasiswa tersebut mempelajarinya untuk penulisan tesis atau disertasi, beberapa di antaranya dipublikasikan (sebagai contoh, Martha et al., 2007). Tapi saya sangat berharap bahwa paling tidak, topik mengenai valuasi tetap diajarkan, mengingat perannya yang penting untuk ikut membantu "*getting the price right*".

Tantangan yang lain adalah mahalnya biaya riset. Pendekatan SP memang mengharuskan riset lapangan. Untuk meminimalkan bias tentu dibutuhkan sampel yang cukup besar. Studi valuasi yang pernah saya lakukan dengan beberapa kolega membutuhkan sampel sebanyak 2.500-3.000 rumah tangga (Patunru et al. 2007, Braden et al. 2008a, Braden et al. 2008b). Sebagian besar studi tersebut didukung oleh bantuan dari Environmental Protection Agency di Amerika Serikat. Di Indonesia penelitian valuasi skala besar masih jarang dilakukan. Pada umumnya valuasi masih menggunakan teknik konjoin dengan sampel terbatas sekali. Tentu hasil estimasi yang didapatkan juga mempunyai interval kepercayaan yang lebih lebar dan perlu lebih berhati-hati untuk menarik inferensi buat implikasi kebijakan.

Daftar Pustaka

Adamowicz, W., J. Louviere, dan M. Williams. 1994. "Combining Revealed and Stated Preference Methods for Valuing Environmental Amenities." *Journal of Environmental Economics and Management* 26: 271-92.

Adamowicz, W., J. Swait, P. Boxall, J. Louviere, dan M. Williams. 1997. "Perceptions versus Objective Measures of Environmental Quality in Combined Revealed and Stated Preference Models of Environmental Valuation." *Journal of Environmental Economics and Management* 32: 65-84.

Bateman, I., R. Carson, M. Hanemann, dan N. Hanley. 2002. *Economic Valuation with Stated Preference Techniques: A Manual*. U.K. Department for Transport.

Braden, J.B., L. Taylor, D. Won, N. Mays, A. Cangelosi, and A.A. Patunru. 2008a. "Economic Benefits of Remediating the Buffalo River, NY Area of Concern." *Journal of Great Lakes Research*, 34(4): 631-48.

_____. 2008b. "Economic Benefits of Remediating the Sheboygan River, WI Area of Concern." *Journal of Great Lakes Research*, 34(4): 649-60.

Ben-Akiva, M. dan S.R. Lerman. 1985. *Discrete Choice Analysis: Theory and Application to Travel Demand*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Boyle, K.J., T.P. Holmes, M.F. Teisl, dan B. Roe. 2001. "A Comparison of Conjoint Analysis Response Formats." *American Journal of Agricultural Economics* 83(2): 441-54.

Cameron, T.A. 1992. "Combining Contingent Valuation and Travel Cost Data for the Valuation of Nonmarket Goods." *Land Economics* 68(3): 302-317.

Cropper, M., L. Deck, N. Kishor, and K. McConnell, 1993. "Valuing Product Attributes Using Single Market Data: Comparison of Hedonic and Discrete Choice Approaches." *Review of Economics and Statistics* 75(2): 225-32.

Freeman, A.M. 1991. "Factorial Survey Methods and Willingness to Pay for Housing Characteristics: Comment." *Journal of Environmental Economics and Management* 20(1):92-96.

Freeman, A.M. 2003. *The Measurement of Environmental and Resource Values: Theory and Methods*, 2nd Ed. Washington, DC: Resources for the Future.

Green, P.E. and V. Srinivasan. 1990. "Conjoint Analysis in Marketing: New Developments with Implications for Research and Practices." *The Journal of Marketing* 54(4): 3-19.

Griliches, Z. 1971, ed. *Price Indexes and Quality Change*. Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press.

Louviere, J.J. 1994. "Conjoint Analysis." Dalam R. Bagozzi (ed.), *Advanced Method of Marketing Research*. Cambridge, Mass.: Blackwell.

Martha, L.F., A.A. Patunru, D. Kuntjoro-Jakti. 2007. "Ekonomi Perubahan Lingkungan Pariwisata di Tanjung Pinang: Aplikasi Model Utilitas Random." *Jurnal Kebijakan Ekonomi* 2(3):202-23.

McFadden, D., 1973." Conditional Logit Analysis of Qualitative Choice Behavior." Dalam P. Zarembka (ed.), *Frontiers in Econometrics*. New York: Academic Press.

McFadden, D., 1986. "The Choice Theory Approach to Market Research." *Marketing Science* 5(4):275-97.

Patunru, A.A. 2004. *Three Essays on Choice-Based Estimations of the Economic Benefits of Contaminated Site Cleanup*, disertasi tidak dipublikasi, Univ. of Illinois at Urbana-Champaign.

Patunru, A.A., J.B. Braden, dan S. Chattopadhyay. 2007. "Who Cares about Environmental Stigma and Does It Matter? A Latent Segmentation Analysis of Stated Preferences for Real Estate." *American Journal of Agricultural Economics*, 89(3): 712-26.

Rosen, S. 1974. "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competititon." *Journal of Political Economy* 82(1):34-55.

4

Konsep Dasar Persoalan Eksternalitas[1]

Djoni Hartono, Arief A. Yusuf, dan Budy P. Resosudarmo

Pendahuluan

EKSTERNALITAS mungkin adalah sebuah istilah yang biasa di kalangan ekonom tetapi cukup asing di mata awam. Akan tetapi konsep eksternalitas memegang peran kunci dalam ilmu ekonomi lingkungan, sebuah cabang ilmu ekonomi di mana Prof. Emil Salim—untuk selanjutnya di bab ini akan kami sebut sebagai Pak Emil—merupakan pelopor, pengajar, penggiat utama aplikasinya di Indonesia, serta inspirator bagi ahli-ahli ekonomi lingkungan Indonesia generasi berikutnya. Konsep eksternalitas ini sedemikian penting sehingga perlu dibahas di bab ini agar dapat lebih mudah dipahami oleh masyarakat luas.

Ilmu ekonomi memandang problem-problem lingkungan dengan kacamata yang unik dan dapat menjangkau akar permasalahan yang ada dengan sangat mendalam. Dalam

[1] Para penulis mengucapkan terima kasih atas berbagai komentar dan saran yang diberikan oleh Lydia Napitupulu dan Arianto Patunru terhadap tulisan ini. Semua kesalahan adalah tanggung jawab penulis.

Emil Salim Isi Esti.indd 49 6/16/10 8:53 AM

menjawab pertanyaan mendasar tentang apa yang menyebabkan problem-problem lingkungan, berbagai disiplin ilmu mungkin akan menjawab secara berbeda-beda. Menurut pandangan seorang ahli hukum misalnya, yang menjadi penyebab masalah polusi yang berlebihan adalah pelanggaran hukum dari pabrik yang telah mengeluarkan polusi. Solusinya adalah si pemilik pabrik memperoleh hukuman misalnya dengan masuk ke dalam penjara. Seorang insinyur ahli teknik lingkungan akan menyalahkan teknologi pengelolaan limbah yang tidak memadai sebagai penyebabnya, sehingga solusinya adalah penerapan teknologi yang tepat guna. Seorang sosiolog mungkin akan menyalahkan budaya turun-temurun yang ada di masyarakat yang memang kurang peduli dengan lingkungan, sehingga solusi yang perlu dilakukan adalah edukasi yang baik. Di sinilah seorang ekonom akan melihat dalam kacamata yang lain. Penyebab polusi yang berlebihan tersebut tak lain dan tak bukan adalah eksternalitas negatif: tidak diperhitungkannya biaya kerusakan lingkungan akibat polusi yang ditimbulkan melalui proses produksi oleh si pemilik pabrik. Tepatnya, biaya kerusakan tersebut tidak diperhitungkan oleh si pemilik pabrik dalam laporan untung rugi keuangannya. Solusinya? Eksternalitas negatif harus dihilangkan. Caranya, pemilik pabrik harus memperhitungkan kerusakan lingkungan yang ditimbulkan dalam setiap keputusan bisnisnya, misalnya dengan mengharuskannya membayar sejumlah pajak atas setiap unit limbah yang ia produksi. Solusi ini disebut internalisasi eksternalitas negatif tersebut.

Alasan penting mengapa internalisasi eksternalitas dapat dianggap efektif dalam memecahkan berbagai problem lingkungan adalah karena solusi ini menyentuh akar permasalahan (yaitu tidak diperhitungkannya biaya kerusakan lingkungan akibat polusi) dan bukan *immediate cause* (sebab langsung dari polusi, yaitu adanya emisi polutan).

Dalam sistem mekanisme pasar yang diadopsi oleh hampir semua negara di dunia kini, pelaku ekonomi bergerak dalam koridor maksimisasi laba dalam sebuah sistem yang kompetitif, dan memang itu *khittah*-nya. Hal itu bukanlah dosa atau suatu tindak kejahatan. Sayangnya, mekanisme pasar yang menjadi *playing field* para pelaku ekonomi bukan sistem yang sempurna. Sistem itu mengandung beberapa kelemahan, di antaranya adalah potensi timbulnya eksternalitas negatif, seperti yang sudah dijelaskan di atas. Biaya sosial (i.e. biaya yang ditanggung oleh masyarakat) akibat polusi yang berlebihan, tidak lantas sama dengan biaya individu/privat yang dicatat dalam laporan keuangan perusahaan. Premis Adam Smith bahwa motivasi individu akan selalu berujung pada kesejahteraan sosial yang maksimum tidak berlaku dalam konteks timbulnya problem eksternalitas. Problemnya jelas, dalam sistem mekanisme pasar yang tidak diintervensi, menekan polusi bukanlah sesuatu yang secara sukarela akan dilakukan oleh pemilik pabrik, karena hal itu akan menyebabkan tambahan biaya baginya (yang berujung pada berkurangnya laba). Menghilangkan eksternalitas melalui internalisasi akan merombak struktur disinsentif ini. Sebuah solusi yang langsung menyentuh sistem insentif dalam konteks mekanisme pasar umumnya lebih efektif dibandingkan alternatif-alternatif solusi lainnya.

Pak Emil sendiri sering mendengungkan persoalan eksternalitas negatif dalam konteks lingkungan hidup. Beliau menyatakan bahwa persoalan lingkungan hidup muncul karena kita mengabaikan eksternalitas negatif akibat kegiatan ekonomi. Harga jual suatu komoditas di pasar bebas tidak memperhitungkan konsekuensi biaya yang timbul akibat adanya eksternalitas tersebut, terutama dilihat dari sisi menurunnya kualitas lingkungan hidup. Fenomena ini, yang juga sering diuraikan oleh Pak Emil, adalah fenomena kegagalan

pasar. Dengan alasan tersebut beliau mendukung pendapat yang menyatakan bahwa pasar perlu diintervensi untuk memperbaiki persoalan eksternalitas yang ada (lihat Emil Salim, "Lingkungan: Mengoreksi Pasar", *Kompas*, 26 Juni 2009).

Tulisan ini menguraikan apa yang dimaksud dengan persoalan eksternalitas, hubungannya dengan lingkungan hidup, serta pilihan kebijakan sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan ini. Susunan tulisan ini adalah sebagai berikut. Setelah bagian pertama ini yang merupakan pendahuluan, definisi baku eksternalitas dijelaskan pada bagian kedua tulisan; bagian ketiga akan menjelaskan persoalan kegagalan pasar sebagai salah satu penyebab adanya eksternalitas negatif. Sedangkan pada bagian akhir tulisan akan diuraikan beberapa kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi kegagalan pasar dalam menginternalisasi kerusakan lingkungan.

Definisi Umum Eksternalitas

Just et al. (2004) mendefinisikan eksternalitas sebagai kasus ketika tindakan satu pelaku ekonomi berdampak pada utilitas atau fungsi produksi pelaku ekonomi lainnya, tanpa pihak lain tersebut ikut andil dalam pengambilan keputusan atas tindakan tersebut. Stiglitz (2000) mendefinisikan eksternalitas sebagai kerugian (atau manfaat) yang dialami suatu individu/perusahaan akibat kegiatan yang dilakukan oleh individu/perusahaan lain, namun individu/perusahaan yang menderita kerugian (atau memperoleh manfaat) tidak dibayar (atau tidak membayar) atas dampak yang mereka rasakan. Sementara itu, Pyndick (2005) mendefinisikan eksternalitas sebagai tindakan produsen atau konsumen yang mempengaruhi (menimbulkan efek terhadap) konsumen atau produsen lain, tapi tidak diperhitungkan dalam pembentukan harga.

Berdasarkan ketiga konsep di atas, secara umum ada tiga

hal yang menjadi ciri eksternalitas, yaitu 1) ada pelaku ekonomi yang secara riil terkena dampak aktivitas pelaku lainnya; 2) pihak yang terkena dampak (baik dampak negatif maupun positif) tidak ikut menentukan, atau mengambil keputusan, tentang aktivitas yang akan berdampak pada dirinya tersebut; dan 3) tidak ada aliran kompensasi yang menyertai dampak tersebut (baik berupa pemberian ganti rugi bila dampaknya negatif, atau pembayaran kompensasi bila dampaknya positif).

Eksternalitas juga dapat dikelompokkan atas dua jenis, yaitu eksternalitas positif dan eksternalitas negatif. Eksternalitas positif terjadi ketika kegiatan satu pihak memiliki dampak positif terhadap pihak lain. Sebagai contoh, *spillover* (tumpahan) teknologi tidak hanya bermanfaat bagi perusahaan, tetapi juga dirasakan oleh masyarakat secara umum. Dalam hal ini masyarakat tidak membayar atas dampak positif yang mereka rasakan. Dan sebaliknya, eksternalitas negatif terjadi ketika tindakan yang dilakukan satu pihak berdampak negatif terhadap pihak ketiga atau pihak yang tidak terlibat dalam transaksi, misalnya aktivitas merokok di tempat umum (eksternalitas negatif dari satu konsumen pembeli rokok ke konsumen lainnya yang tidak membeli rokok, *consumer to consumer*), toko kaset menghidupkan musik dengan volume besar di lingkungan apartemen dan mengganggu semua orang, termasuk yang tidak membeli kaset (eksternalitas negatif dari produsen ke konsumen, *producer to consumer*), dan aktivitas produksi aluminium yang menimbulkan polusi dan memberikan dampak terhadap aktivitas produsen lain (eksternalitas negatif dari produsen ke produsen, *producer to producer*). Pada berbagai contoh ini, masyarakat yang terkena dampak tidak memperoleh kompensasi atas kerugian yang mereka rasakan.[2]

[2] Catatan: baik eksternalitas negatif maupun positif dapat juga dikelompokkan menjadi eksternalitas yang dapat habis (*a depletable externality*) dan eksternalitas yang tidak

Dalam hubungannya dengan pasar komoditas, eksternalitas dapat dibagi menjadi eksternalitas yang berkenaan dengan teknologi (*technological externality*) dan eksternalitas yang berkenaan dengan uang (*pecuniary externality*) (Baumol dan Oates, 1975). Eksternalitas yang berkenaan dengan teknologi adalah eksternalitas yang tidak bisa ditangkap oleh pasar bebas. Dengan demikian, pasar bebas yang terkena eksternalitas positif maupun eksternalitas negatif akan mengalami kondisi alokasi sumber daya yang tidak optimal, karena nilai sumber daya tidak mencakup seluruh nilai yang seharusnya. Dengan kata lain, eksternalitas menyebabkan pasar bebas menjadi tidak efisien, dan selanjutnya gagal memaksimalkan surplus totalnya. Inefisiensi ekonomi yang diciptakan oleh eksternalitas negatif ditunjukkan oleh tingkat keseimbangan produksi barang (penyebab eksternalitas negatif) yang lebih besar daripada jika biaya eksternalitas diperhitungkan sebagai bagian dari biaya produksi barang tersebut.

Eksternalitas yang berkenaan dengan uang adalah eksternalitas yang tidak menyebabkan pasar bebas tidak efisien; dengan kata lain, sumber daya tetap teralokasi pada tingkat optimumnya. Contohnya, ketika kampus Universitas Indonesia pindah dari Jakarta ke Depok, harga rumah di Depok meningkat. Padahal sebelum dan sesudah Universitas Indonesia pindah, tidak ada perbedaan dalam jumlah dan jenis materi bangunan yang diperlukan untuk membangun rumah dengan spesifikasi yang sama persis. Kenaikan harga

habis (*an undepletable externality*). *Depletable externality* adalah eksternalitas yang habis dikonsumsi oleh seorang individu, sehingga dampaknya terhenti dan tidak berlanjut pada orang lain. *Depletable externalities* sering juga disebut sebagai eksternalitas privat (*private externalities*). Sedangkan *undepletable externality* adalah eksternalitas yang ketika dikonsumsi satu pihak tidak akan mengurangi konsumsi pihak lain, contohnya udara yang terkena polusi. *Undepletable externality*, karenanya, disebut pula sebagai eksternalitas publik (*public externality*) (Baumol dan Oates, 1975).

disebabkan oleh interaksi antara penawaran dan permintaan semata, misalnya adanya permintaan rumah yang melejit karena karyawan dan mahasiswa Universitas Indonesia pindah ke Depok. Eksternalitas yang berkenaan dengan uang bukan menjadi perhatian tulisan ini. Tulisan ini lebih memusatkan perhatian pada eksternalitas yang berkenaan dengan teknologi. Sebagian besar persoalan lingkungan hidup masuk dalam kategori ini,[3] sekaligus masuk dalam kategori eksternalitas negatif.

Pasar Bebas dan Kegagalan Pasar

Adam Smith dalam buku yang berjudul *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* memperkenalkan falsafah *invisible hand*, yang menyatakan bahwa jika pemerintah tidak terlibat secara aktif dalam suatu perekonomian, maka perekonomian akan dengan sendirinya mengatur dan membuat berbagai penyesuaian di berbagai aspek kegiatan ekonomi sehingga kondisi kegiatan ekonomi pun menjadi efisien; dengan kata lain surplus ekonomi (atau tingkat kesejahteraan yang ditimbulkan oleh kegiatan ekonomi ini) mencapai tingkat yang maksimum. Adam Smith berpendapat bahwa mekanisme pasar bebas, di mana terjadi persaingan sempurna antarprodusen, akan secara otomatis menggerakkan harga komoditas (dengan demikian menggerakkan jumlah komoditas yang dibeli oleh konsumen) pada tingkat di mana kesejahteraan perekonomian mencapai tingkat yang maksimum. Dengan demikian, dikatakan bahwa pasar bebas itu efisien.

Pasar bebas atau pasar persaingan sempurna secara definisi merupakan pasar yang tercipta jika tiga asumsi berikut terpenuhi, yaitu: 1) terdapat banyak perusahaan yang ber-

[3] Untuk selanjutnya dalam tulisan ini, istilah eksternalitas merujuk pada *technological externality*.

kompetisi di pasar dan masing-masing perusahaan hanya berperan sebagai *price taker*; 2) adanya homogenitas produk yang dihasilkan oleh masing-masing perusahaan; dan 3) adanya kebebasan perusahaan untuk masuk dan keluar dari pasar. Beberapa kelebihannya, antara lain: 1) kemampuan untuk menggunakan faktor produksi secara efisien; 2) kegiatan ekonomi dalam pasar diatur dan diselaraskan secara efisien; 3) pertumbuhan ekonomi yang tercipta merupakan pertumbuhan ekonomi yang kuat; serta 4) adanya kebebasan pelaku ekonomi memilih bidang usahanya (Colander, 2001).

Sayangnya, dalam suatu perekonomian terdapat kondisi-kondisi yang menyebabkan efisiensi pasar tidak dapat terpenuhi. Penyebab utamanya ada enam, yaitu 1) kegagalan dalam bersaing; 2) keberadaan barang publik; 3) *incomplete market*; 4) *imperfect information*; 5) pengangguran dan gangguan makroekonomi lainnya, dan 6) keberadaan eksternalitas. Ketika terdapat satu di antara keenam kondisi tersebut, maka akan terjadi kegagalan pasar.

Koreksi Kegagalan Pasar Akibat Eksternalitas Negatif

Sebagaimana yang telah diungkapkan, perhatian utama tulisan ini adalah kegagalan pasar akibat adanya eksternalitas yang menyebabkan alokasi sumber daya menjadi tidak optimal. Pada kasus polusi udara misalnya, polusi yang dihasilkan oleh perusahaan merupakan bentuk eksternalitas negatif perusahaan terhadap masyarakat yang tinggal di sekitar perusahaan karena merusak kesehatan masyarakat, namun masyarakat tidak menerima kompensasi dari perusahaan. Adanya dampak kesehatan yang ditanggung masyarakat akibat polusi seharusnya menjadi salah satu komponen biaya bagi perusahaan. Namun karena komponen ini tidak dipertimbangkan oleh perusahaan, maka biaya produksi per-

usahaan pun menjadi lebih rendah dari biaya produksi yang seharusnya, sehingga terjadi produksi yang berlebih. Kelebihan produksi ini menjadikan kondisi pasar menjadi tidak efisien. Untuk itu pasar yang tidak efisien ini perlu dikoreksi dengan memperhitungkan kerugian akibat adanya polusi udara; atau dengan kata lain, menginternalisasi eksternalitas yang terjadi. Namun demikian, untuk kasus seperti ini, pasar tidak dapat mengoreksinya sendiri.

Mengoreksi pasar bebas yang tidak efisien karena adanya eksternalitas (atau menginternalisasi eksternalitas) dapat dilakukan oleh pemerintah dan/atau masyarakat. Pada kondisi tertentu, persoalan eksternalitas dapat ditanggulangi sendiri oleh masyarakat tanpa melibatkan pemerintah. Cara paling sederhana yang dapat dilakukan masyarakat untuk mengatasi eksternalitas atau menginternalisasi eksternalitas adalah dengan membentuk suatu unit ekonomi yang akan mendorong setiap anggotanya untuk menanggung biaya (memperoleh manfaat) dari eksternalitas negatif (positif) yang terjadi. Misalnya, di sebuah rukun tetangga, sampah yang dibuang oleh keluarga anggota rukun tetangga menimbulkan bau tak sedap dan bahkan menyumbat saluran air yang menyebabkan banjir lokal. Menghadapi persoalan ini, seluruh keluarga di sebuah rukun tetangga setuju untuk dikenai pungutan sampah per keluarga berdasarkan jumlah sampah yang dibuang keluarga tersebut. Pungutan sampah ini menginternalisasi eksternalitas negatif yang ditimbulkan oleh sampah.

Cara lain yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan tawar-menawar (*bargaining*) antara dua pihak, pihak yang menimbulkan dan pihak yang terkena dampak. Misalnya masyarakat, sebagai pihak yang terkena dampak, menuntut pembayaran sebagai kompensasi atas dampak negatif yang mereka derita ketika lahan dekat rumahnya dijadikan tempat

pembuangan sampah.[4] Mekanisme tawar menawar ini dijelaskan lebih rinci oleh Ronald Coase, sehingga dikenal sebagai *Coasian bargaining* (Baumol dan Oates, 1975).

Meskipun ada jalan bagi masyarakat untuk menginternalisasi eksternalitas negatif yang terjadi, namun dalam kenyataannya masyarakat sulit untuk melakukannya karena beberapa hal sebagai berikut:

1. Adanya tindakan *free rider* dalam perilaku masyarakat. Banyak eksternalitas melibatkan penyediaan barang publik seperti air dan udara bersih. Mencegah orang lain menikmati jenis barang ini akan menjadi kontraproduktif. Misalnya keinginan untuk menikmati udara bersih namun terdapat orang di sekitar kita yang merokok. Ketika dilakukan kesepakatan di antara orang-orang yang tidak merokok untuk mengompensasi orang yang merokok agar tidak merokok, persoalan yang muncul adalah adanya orang yang tidak merokok mengakui dirinya sebagai orang yang *indifferent* (tak berpihak) dalam kasus ini (tidak peduli orang lain di sekitarnya merokok atau tidak). Orang tersebut akan cenderung menjadi free rider dalam usaha mendorong orang yang merokok agar tidak merokok. Adanya persoalan ini akan menyebabkan solusi "*voluntary*" (sukarela) dalam mengatasi eksternalitas menjadi tidak efisien.
2. Adanya *imperfect information* (informasi tak sempurna) tentang seberapa besar nilai kompensasi yang dibutuhkan untuk mengatasi eksternalitas. Perokok akan mencoba untuk menawar nilai yang

[4] Sebagai contoh, pada 2005 masyarakat di sekitar tempat pembuangan sampah Bantargebang dilaporkan meminta (dan menerima) uang sejumlah Rp50.000 per rumah tangga, per bulan, sebagai kompensasi atas bau tidak sedap yang harus mereka derita (Siswanto, "Penduduk Sepakat Minta 'Uang Bau' Bantargebang dibayar Tunai", *Tempo Interaktif* 4 Desember 2005).

tinggi sebagai kompensasi untuk mendorong mereka untuk tidak merokok. Alhasil, tidak akan tercapai kesepakatan yang saling menguntungkan.

3. Adanya biaya transaksi. Hal ini terutama terkait dengan upaya mengatasi eksternalitas melalui proses peradilan. Untuk menjalankan proses hukum (*judicial process*) dalam rangka internalisasi eksternalitas, dibutuhkan biaya yang besar. Di sisi lain, untuk mengawasi agar aturan benar-benar ditegakkan diperlukan biaya pengawasan yang cukup besar. Hal ini terkadang menjadi alasan lemahnya pengawasan terhadap perusahaan, terutama perusahaan yang memiliki kecenderungan merusak lingkungan. Salah satu solusi untuk kondisi ini adalah dengan mewajibkan setiap orang yang menimbulkan eksternalitas negatif untuk membayar senilai dengan estimasi nilai kerusakan. Namun orang-orang ini akan cenderung menghindar untuk membayar biaya eksternalitas.
4. Adanya persoalan yang terkait dengan pelaksanaan internalisasi eksternalitas yaitu berupa ketidakpastian *output* yang dihasilkan dan perbedaan akses.

Karena masyarakat seringkali sulit menginternalisasi eksternalitas yang ada, intervensi pemerintah sebagai regulator untuk mengoreksi pasar bebas yang terkena eksternalitas sangat diharapkan. Dalam banyak kasus eksternalitas, bahkan hanya pemerintah yang dapat melakukan koreksi ini. Terdapat dua solusi umum dalam sektor publik untuk persoalan eksternalitas, yaitu regulasi langsung atas perintah dan kontrol (*command-and-contro*l) serta solusi berdasarkan mekanisme harga/mekanisme pasar (*market-based solution*).

Kebijakan regulasi langsung (command-and-control) dilakukan dengan cara membuat peraturan yang melarang atau memerintahkan secara langsung perilaku tertentu kepada

mereka yang menyebabkan eksternalitas negatif. Sebagai contoh, perintah imunisasi untuk murid Sekolah Dasar dan penetapan standar emisi gas buang dengan mengacu pada standar internasional. Kelemahan utama sistem ini ialah biaya pelaksanaannya yang seringkali sangat mahal karena semua orang dihadapkan kepada standar yang sama, padahal ada perbedaan kemampuan untuk mematuhi standar tersebut (sebagai contoh, bagi sebagian pihak, biaya untuk mematuhi peraturan tersebut kecil, dan bagi pihak lain, biayanya besar). Dengan demikian, sistem command-and-control seringkali dianggap tidak efisien karena tidak dapat memberikan fleksibilitas berupa pembebanan penurunan emisi yang lebih besar bagi pihak-pihak yang menghadapi biaya penurunan emisi yang relatif lebih kecil.

Selain itu, sistem command-and-control mengharuskan diterapkannya sistem pengawasan yang ketat agar tujuan tercapai, karena ada insentif cukup besar (berupa penghematan biaya) bagi pelaku eksternalitas untuk mengabaikan peraturan. Sistem pengawasan ini seringkali memerlukan biaya yang cukup besar tanpa jaminan bahwa cara tersebut merupakan hal yang paling efisien untuk mengendalikan eksternalitas. Akibatnya, sistem regulasi langsung ini sering dikatakan tidak efisien (Stavins dan Whitehead, 1997).

Untuk mengatasi kebijakan regulasi langsung yang tidak efisien, dikembangkan market-based solution (solusi berbasis pasar) sebagai alternatif pilihan kebijakan. Secara umum terdapat tiga bentuk market-based solution, yaitu 1) denda dan pajak, 2) subsidi untuk mengurangi polusi, dan 3) pembatasan dan pengalihan kepemilikan (*cap-and-trade*), atau izin yang dapat diperjualbelikan (*marketable permit*) (Stiglitz, 2000).

Denda dan pajak merupakan bentuk yang relatif sederhana

dari market-based solution. Jenis denda dan pajak ini dikenal juga sebagai *corrective tax* atau *Pigouvian tax*. Ketika terjadi eksternalitas negatif, perusahaan hanya mau menanggung biaya sebesar *marginal private cost* dan bukan *marginal social cost*, dan itu menyebabkan terjadinya kelebihan produksi. Dengan mengenakan denda/pajak terhadap perusahaan, marginal private cost ditambah dengan denda/pajak akan sama besar nilainya dengan marginal social cost. Dengan demikian pasar mengalokasikan sumber daya secara efisien. Namun untuk dapat menentukan besarnya denda atau pajak yang tepat, dibutuhkan studi dan informasi yang cukup (Wrobel, 1990).

Alternatif lain yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengurangi polusi adalah dengan memberikan subsidi terhadap biaya pengurangan polusi. Besarnya subsidi yang diberikan adalah sebesar selisih antara *marginal social benefit* dari pengurangan polusi dan *marginal private benefit* dari perusahaan. Besarnya subsidi tersebut merupakan tingkat pengeluaran yang efisien untuk menurunkan tingkat polusi yang ingin dicapai.

Pilihan lainnya adalah mekanisme cap-and-trade. Kebijakan ini dimulai dengan membagikan izin untuk mengeluarkan polusi dalam batasan atau standar tertentu. Setiap individu/perusahaan kemudian diminta mengontrol tingkat polusi sesuai dengan izin yang dimilikinya. Untuk individu/perusahaan yang mengeluarkan polusi lebih besar dari standar izin polusi yang dimilikinya ini, ada dua hal yang dapat dilakukan. Pertama, individu/perusahaan tersebut dapat menerapkan mekanisme internal untuk mengendalikan emisinya (misalnya dengan mengubah proses produksi). Kedua, individu/perusahan tersebut dapat membeli izin dari perusahaan lain yang tidak memerlukan sebagian kuota izin

yang dimilikinya (karena bisa mengontrol emisinya dengan lebih baik) agar jumlah standar polusi yang dimilikinya menjadi lebih banyak.

Untuk menjelaskan mekanisme ini lebih lanjut, bayangkan bahwa perusahaan Anda diberi izin untuk menghasilkan emisi sebesar 90% dari total emisi tahun lalu. Namun lewat perbaikan dalam proses produksi, ternyata perusahaan bisa mengurangi emisinya hingga hanya sebesar 50% dari emisi tahun lalu. Dengan demikian perusahaan masih memiliki kuota untuk melakukan emisi sebesar 40% dari emisi tahun lalu, yang tidak lagi diperlukannya. Kuota ini dapat dialihkan kepemilikannya (dijual) ke perusahaan lain yang mungkin belum mampu menurunkan emisinya atau yang ingin melakukan ekspansi produksi (yang berarti akan menambah emisinya).

Perusahaan akan bersedia menjual izinnya selama harga pasar penjualan izin lebih besar daripada biaya marjinal pengurangan polusi. Atau sebaliknya, perusahaan juga bersedia membeli izin selama biaya marjinal pengurangan polusi lebih tinggi daripada harga pasar untuk izin tersebut. Dalam keseimbangan, masing-masing perusahaan akan mengurangi polusi hingga ke tingkat di mana biaya marjinal pengurangan polusi sama dengan harga pasar untuk izin tersebut. Seperti halnya pengenaan denda/pajak, jual-beli izin menggunakan mekanisme untuk memastikan bahwa perekonomian berjalan secara efisien untuk mengurangi polusi: biaya marjinal pengurangan polusi sama untuk setiap perusahaan.

Keunggulan jual-beli izin dibandingkan dengan penerapan sistem denda/pajak adalah pemerintah dapat mengetahui secara pasti tingkat polusi yang dikeluarkan oleh perusahaan. Hal penting lainnya yang juga perlu diperhatikan adalah pada sistem denda/pajak atau subsidi, pemerintah harus

terlibat banyak untuk dapat mengoreksi pasar dengan mengumpulkan (mengoleksi) pajak atau mendistribusikan subsidi, sedangkan dalam sistem cap-and-trade keterlibatan pemerintah sebatas pada mendistribusikan izin polusi dalam jumlah yang diinginkan. Pasar dengan sendirinya, secara teoritis, akan menggerakkan harga izin menuju tingkat harga yang optimal. Namun demikian, penerapan jual-beli izin seringkali mengalami kesulitan karena harga per unit polusi tidak diketahui dengan pasti. Sementara dalam sistem denda/pajak, hal tersebut langsung dapat ditentukan.

Penutup

Tulisan ini memperdalam gagasan Pak Emil terkait dengan persoalan eksternalitas negatif sehubungan dengan persoalan lingkungan hidup. Tulisan ini juga berusaha menguraikan penyebab kegagalan pasar bebas dalam memecahkan persoalan eksternalitas, serta mencoba memberikan beberapa alternatif kebijakan yang dapat diterapkan pada pasar dalam menangani persoalan yang timbul akibat eksternalitas negatif.

Saat ini pemerintah lebih banyak menggunakan mekanisme command-and-control yaitu melalui peraturan, perizinan, dan legalitas lainnya. Cara semacam itu kurang efektif jika pengawasan dan ketersediaan sumber daya di lapangan lemah. Untuk itu pemerintah dapat menggunakan alternatif lainnya melalui pendekatan *market-based mechanisms*.

Penulis berharap tulisan ini dapat mendukung apa yang telah disampaikan oleh Pak Emil terkait persoalan lingkungan hidup, yaitu bahwa untuk mengatasi berbagai persoalan eksternalitas negatif, kebijakan pasar seperti pajak atau cap-and-trade perlu diterapkan.

Daftar Pustaka

Baumol, W. J. dan W. E. Oates. 1975. *The Theory of Environmental Policy*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.

Colander, David C. 2001. *Microeconomics*, Fourth Edition. New York: McGraw Hill, hlm.239-240.

Friedman, Lee. 2002. *The Macroeconomics of Public Policy Analysis*. New Jersey: Princeton University Press, hlm. 602.

Just, Richard E., Darell L. Hueth, dan Andrew Smith. 2004. *The Welfare Economics of Public Policy: a Practical Approach to Project and Policy Evaluation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Inc.

Pindyck, Robert S. dan Daniel L. Rubinfeld. 2005. *Microeconomics*. New Jersey: Prentice Hall.

Salim, Emil. 2009. "Lingkungan: Mengoreksi Pasar." *Kompas*, 26 Juni 2009.

Salim, Emil. 2005. "Pertambangan dalam Keberlanjutan Pembangunan." *Kompas*, 4 Maret 2005

Siswanto. 2005. "Penduduk Sepakat Minta 'Uang Bau' Bantargebang dibayar Tunai." *Tempo Interaktif* , 4 Desember 2005.

Stavins, Robert, dan Bradley Whitehead. 1997. "Market Based Environmental Policies." Dalam: Marian R. Chertow & Daniel C. Esty (eds.). *Thinking Ecologically, The Next Generation of Environmental Policy*. New Haven: Yale University Press.

Stiglitz, Joseph E. 2000. *Economics of The Public Sector*. Third Edition. New York: W.W. Norton & Company.

Wrobel, Marion G. 1990. *Environmental Problems: Market-Based Solutions*. Ottawa: Library of Parliament, Research Branch.

5

Unsur Kelembagaan Menentukan

Iwan J. Azis

Pengantar

SETIAP kali orang bertanya tentang pejabat dan eks pejabat yang paling penulis hargai, nama Pak Emil selalu tercatat di urutan tertinggi. Bukan hanya kualitas prestasinya sebagai pembuat kebijakan yang patut dihargai, lebih daripada itu; personalitas Pak Emil yang demokratis, terbuka terhadap kritik, dan selalu ingin belajar, membuat penulis kagum. Umur dan status jabatan atau pendidikan orang tidak menjadi penghalang bagi dirinya untuk mempertahankan ciri tersebut.

Pada salah satu kunjungan penulis ke Indonesia beberapa tahun lalu, kebetulan bersama Pak Emil, penulis berkesempatan mengunjungi kota Palembang. Pak Emil dan ibu mengajak penulis dan keluarga mengunjungi Pasar Ilir 16 di sekitar Jembatan Ampera. Setelah kami sarapan nasi pindang ikan patin dan melahap pempek dan tengah bersiap-siap untuk berangkat, teman yang mengantar memperingatkan kami semua agar berhati-hati—karena banyak pencopet di pasar tersebut.

Emil Salim Isi Esti.indd 65 6/16/10 8:53 AM

Peringatan itu penulis ulangi (tepatnya, terjemahkan) kepada putra-putri penulis yang masih duduk di bangku SMP waktu itu. Seperti halnya di pasar-pasar lain, begitu memasuki kompleks Pasar Ilir 16 banyak pedagang menghampiri kami untuk menjual dagangannya. Karena sudah siap dengan kemungkinan terburuk, penulis justru terhenyak melihat betapa banyaknya pedagang dan pengunjung pasar yang mengenal wajah Emil Salim. Satu per satu mereka menyapa dan mencium tangan Pak Emil, sampai putra penulis, Mirko, bertanya: "*Papa, is your friend God*?"

Kepopuleran Pak Emil tentu merupakan aset, tapi penulis yakin itu tidak mengubah konsistensi sikapnya selama dan sesudah menjadi pejabat. Namun, sebagai ilmuwan mungkin itu mengganggunya. Kepopuleran seharusnya merupakan musuh besar seorang ilmuwan yang dituntut konsisten dan berpikir independen, walaupun pemikirannya mungkin membuat gusar atasan, pejabat, atau orang lain.

Pada dekade 1980-an, interaksi penulis dengan Pak Emil cukup tinggi, mungkin karena kami mempunyai keresahan serupa soal pembangunan waktu itu. Masalah kemiskinan, ketimpangan antardaerah, sampai masalah lingkungan menjadi fokus pembicaraan kami. Khusus tentang ketimpangan daerah, arah pemikiran kami adalah bagaimana memberi otonomi lebih besar kepada daerah, karena ciri sentralisasi terlalu kuat waktu itu. Dua puluh tahun kemudian, sejarah mencatat Indonesia menerapkan kebijakan desentralisasi secara mendadak dan sekaligus, berbagai fungsi pemerintahan yang didesentralisasikan jauh lebih besar dan lebih cepat daripada yang kami bayangkan. Dalam konteks ini, untuk memperingati ulang tahun Pak Emil yang ke-80, penulis memilih topik tentang desentralisasi, khususnya

Emil Salim Isi Esti.indd 66 6/16/10 8:53 AM

dilihat dari sudut kelembagaan. Uraian lebih teperinci dapat dilihat di dua publikasi yaitu Azis (2008) dan Azis (dalam proses penerbitan).

Peran Faktor Kelembagaan

Teori ekonomi neoklasik menunjukkan hasil akhir dari sederetan kondisi dan asumsi, namun tidak memberi penjelasan bagaimana proses yang terjadi, terutama jika faktor institusi (kelembagaan) sangat berperan. Tidak mengherankan bahwa kebijakan ekonomi yang dilandasi teori tersebut sering tidak memberikan hasil baik, khususnya di negara berkembang di mana kendala yang berkaitan dengan faktor kelembagaan merebak di mana-mana. Kesimpulan serupa juga berlaku untuk teori desentralisasi. Meskipun pembuktian teoretis dan matematis dengan jelas dan elegan menunjukkan bahwa desentralisasi mempunyai efek kesejahteraan positif (*welfare enhancing*), pengabaian faktor kelembagaan dapat memutarbalikkan hasil akhir. Kebijakan desentralisasi yang diterapkan Indonesia tahun 2001 menjadi laboratorium hidup yang sangat bermanfaat untuk membuktikan hal tersebut.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada), yang menandai desentralisasi, selalu dicemari oleh gejala *local capture* (pengambilalihan kekuasaan dan sumber daya oleh elite lokal), di mana kepala daerah terpilih sering "terganggu" oleh keinginan untuk membalas budi penyandang dana dan pendukung kampanyenya. Sederhananya, sebut saja mereka kelompok elite di daerah.[1] Sebagai akibatnya, beberapa implikasi muncul. Pertama, kepala daerah terpilih berusaha menggunakan kekuasaannya, termasuk menggunakan anggaran daerah, untuk

[1] Kelompok ini bisa terdiri dari pengusaha kuat, penguasa, atau komponen partai politik.

kepentingan kelompok elite. Pemberian izin usaha secara khusus atau fasilitas usaha lain memang tidak menyebabkan anggaran daerah berkurang secara langsung, tapi tindakan itu dapat mengandung biaya kesempatan (*opportunity cost*) yang besar. Sedangkan penggunaan dana anggaran daerah untuk "membalas kebaikan" kelompok elite jelas mengurangi jumlah anggaran yang tersedia untuk pembangunan. Ini bentuk korupsi langsung yang bisa digunakan untuk pendanaan politik. Menurut Indonesia Corruption Watch (ICW), jenis ini paling banyak terjadi, dan lebih masif dilakukan menjelang kampanye. Kedua, sebagai konsekuensi yang pertama, akibat yang timbul lebih serius lagi, perhatian kepala daerah untuk kepentingan masyarakat terpecah atau bahkan terkikis oleh perhatian khusus kepala daerah kepada kelompok elite.[2] Sebagai akibatnya, upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak optimal atau bahkan gagal.

Dua implikasi di atas menentukan sejauh mana penerapan kebijakan desentralisasi mempengaruhi hasil akhir. Dari pengamatan lapangan yang penulis lakukan beberapa kali sejak proses Pilkada dimulai, jelas tertangkap adanya variasi hasil akhir: ada yang gagal, ada yang berhasil. Padahal, hampir semua Pilkada tercemar oleh gejala *local capture*. Ini yang membuat proses desentralisasi di Indonesia menarik untuk diteliti lebih lanjut, terutama dari sudut kelembagaan.

Pengamatan di lapangan menunjukkan dengan jelas bahwa salah satu unsur penting yang ikut menentukan jenis dan intensitas dampak *local capture* terhadap kesejahteraan masyarakat adalah partisipasi masyarakat dalam kegiatan pem-

[2] Tentu saja ada kemungkinan ketiga, di mana kepala daerah melakukan korupsi untuk kepentingan pribadi (tidak terkait dengan pihak elite), apalagi mengingat gaji bupati/walikota hanya Rp 6,2 juta, dan gubernur Rp 8,7 juta per bulan.

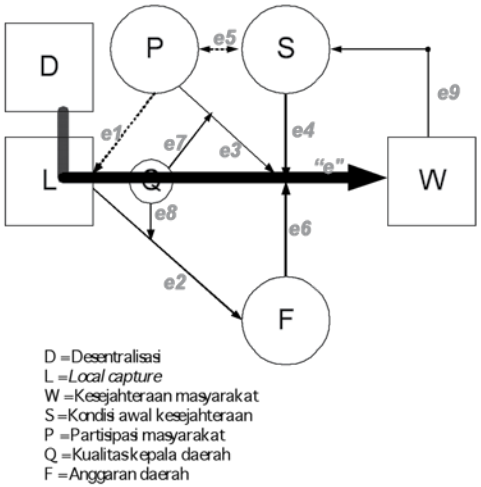
Emil Salim Isi Esti.indd 68 6/16/10 8:53 AM

bangunan di daerah. Ini bukan hal baru, karena hampir semua penelitian di seluruh dunia memberikan kesimpulan serupa. Dari aktivitas pembangunan infrastruktur, keamanan, penyediaan, sampai kegiatan yang menyangkut masalah lingkungan, semua memberi hasil lebih baik bila dilakukan dengan partisipasi masyarakat. Maka, ada pertanyaan penting: apa faktor penentu utama partisipasi masyarakat dalam penerapan kebijakan desentralisasi yang sarat dengan ciri *local capture*? Ini merupakan pertanyaan fundamental dari salah satu penelitian penulis sejak tiga tahun terakhir, yang didasarkan pada teori *endogenous institution* (teori bahwa bentuk dan kualitas institusi yang terbentuk tidak lepas dari kondisi sosial di wilayah tersebut)[3] dan didukung oleh studi lapangan di 12 daerah (namun hasil yang akan disampaikan di catatan pendek ini hanya berdasarkan survei lapangan di 7 kabupaten/kotamadya).

Temuan paling mendasar menyangkut kualitas kepala daerah, yang dalam Gambar 1 diberi simbol Q. Faktor ini menjadi sentral, paling tidak dalam dua hal: 1) menentukan bagaimana *local capture* (L) akan mempengaruhi jumlah anggaran di daerah (F), sebut saja ini faktor kuantitas; dan 2) menentukan bagaimana program pembangunan di daerah dapat secara efektif menaikkan tingkat kesejahteraan masyarakat (W), sebut saja ini faktor kualitas. Pada Gambar 1, dua hal tersebut direpresentasikan oleh arus e7 dan e8, di mana e7 mempengaruhi dampak partisipasi masyarakat (P) terhadap pengaruh desentralisasi pada kesejahteraan masyarakat (W).

[3] Misalnya, di daerah yang tingkat kesejahteraannya rendah, kualitas pemerintahan di daerah tersebut cenderung rendah.

Gambar 1. Skema Model Peran Unsur Kelembagaan dalam Desentralisasi



Jadi, secara lengkap penjelasan Gambar 1 adalah sebagai berikut: dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi (D), di mana praktik *local capture* (L) terjadi di setiap Pilkada, dampak terhadap kesejahteraan masyarakat (W) dapat tidak sesuai dengan yang diprediksi oleh teori desentralisasi. Berdasarkan studi lapangan di Indonesia, merebaknya L selama Pilkada ternyata mempunyai pengaruh berbeda terhadap W: di beberapa daerah W mengalami perbaikan, di daerah lain tidak demikian. Faktor utama yang menentukan variasi dampak adalah kualitas kepala daerah (Q) melalui arus e7 dan e8. Dalam konteks dinamis, hasil akhir tingkat kesejahteraan (W) pada satu periode menjadi "kondisi awal" tingkat kesejahteraan di periode berikutnya, yang dalam Gambar 1 diberi simbol S. Tingkat sosio-ekonomi masyarakat ini ikut menentukan sejauh mana upaya meningkatkan kesejahteraan akan berhasil atau tidak. Kalau suatu daerah, misalnya Indonesia Timur, mempunyai kekayaan alam dan

sumber daya manusia terbatas, tingkat kemiskinan tinggi, tingkat pendidikan dan kesehatan rendah (diukur melalui Indeks Pembangunan Manusia, IPM), maka akan lebih sulit bagi kepala daerah untuk menggerakkan partisipasi masyarakat (arus e7 terhadap e3), dan untuk tidak tergiur oleh dana pihak elite yang dapat mengundang tindakan korupsi, atau yang dapat mempengaruhi jumlah efektif anggaran (arus e8 terhadap e2).[4]

Melalui cara dekomposisi, kesejahteraan masyarakat (W) dapat di tulis:

$$W(.) = H(L, S, P).F(L)$$

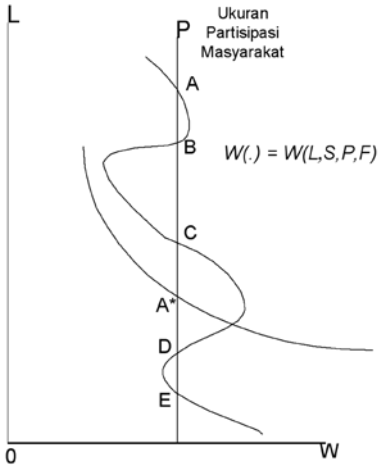
Di mana H(.) menunjukkan fungsi kualitas dan F(.) fungsi kuantitas. Karena umumnya *local capture* berdampak negatif, maka:

$$\partial H(.)/\partial L < 0; \partial F(.)/\partial L < 0$$

Peran kualitas kepala daerah tercermin melalui sejauh mana dia dapat mengubah dampak *local capture* yang negatif menjadi positif. Sesuai dengan pengamatan di lapangan yang menunjukkan ada daerah berhasil dan ada yang kurang berhasil, model di atas dapat menghasilkan lebih dari satu titik keseimbangan (*multiple equilibria),* seperti yang ditunjukkan melalui kurva *backward bending* (berbalik ke belakang) pada Gambar 2, di mana A, B, C, D dan E merupakan titik keseimbangan.

[4] Para ahli ilmu politik sudah mengajarkan bahwa ada hubungan erat antara tingkat pendidikan masyarakat dan motivasi partisipasi politik mereka. Hal serupa juga berlaku untuk tingkat kesejahteraan. Umumnya, hubungan tersebut bersifat "cekung" (*concave*), di mana perbaikan tingkat pendidikan dan kesejahteraan akan banyak memperbaiki tingkat partisipasi politik, namun intensitas perbaikan cenderung mengecil untuk masyarakat dengan tingkat pendidikan dan kesejahteraan yang sudah relatif tinggi.

Gambar 2. Hubungan Antara L dan W: *Multiple Equilibria*



Catatan: Dalam kondisi normal, hanya ada 1 titik keseimbangan (titik A*), di mana hubungan antara L dan W selalu negatif. Dalam kondisi "multiple equilibria" seperti yang terjadi di Indonesia, ada beberapa titik keseimbangan (A, B, C, D, dan E). Hal ini terjadi karena ada bagian kurva W(.) yang menunjukkan hubungan antara L dan W negatif, dan ada bagian yang menunjukkan hubungan positif.

Dari derivasi model (tidak ditunjukkan karena keterbatasan tempat) dan gambar, dapat disimpulkan bahwa kondisi awal (S) menentukan tingkat *local capture* L (pergeseran kurva *backward bending*). Namun, yang lebih penting lagi, tingkat partisipasi masyarakat P tidak hanya mempengaruhi tingkat L tapi juga menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat W (pergeseran garis vertikal). Artinya, peningkatan partisipasi masyarakat memegang peran paling penting untuk meningkatkan kesejahteraan dan memperkecil praktik *local capture*.

Berdasarkan analisis di atas, tipologi kepala daerah dikembangkan seperti yang terlihat di Tabel 1. Kondisi paling ideal (*complete progress*) tercapai bila kepala daerah mampu meningkatkan faktor kualitas dan kuantitas dalam keadaan

di mana *local capture* merebak di mana-mana. Sebaliknya, kondisi terburuk (*deteriorating*) tercapai bila melalui *local capture* kepala daerah melakukan korupsi yang merugikan keuangan daerah, dan secara bersamaan gagal meningkatkan kualitas pembangunan daerah (tidak berhasil meningkatkan partisipasi masyarakat atau gagal memperbaiki kondisi awal kesejahteraan). Hasil lain merupakan variasi dua kondisi tersebut.

Tabel 1. Tipologi Kepala Daerah dan Hasil Akhir Desentralisasi

kualitas \ kuantitas	$\partial F/\partial L > 0$ Tipe A	$\partial F/\partial L = 0$ Tipe B	$\partial F/\partial L < 0$ Tipe C
$\partial H(.)/\partial_t L > 0$ Tingkat partisipasi & sosioekonomi tinggi	*complete progress*	*propitious*	*stagnant*
$\partial H(.)/\partial L < 0$ Tingkat partisipasi & sosioekonomi rendah	*incomplete progress*	*deviating*	*deteriorating*

Model di atas juga mampu menunjukkan gejala *path-dependence* (keterikatan pada struktur yang ada). Bila di suatu daerah tingkat kesejahteraan masyarakat (W) rendah, maka kondisi awal (S) juga rendah; padahal, kondisi awal ini berperan penting untuk mempengaruhi dampak desentralisasi terhadap kesejahteraan masyarakat. Artinya, daerah terbelakang cenderung tetap terbelakang, atau, daerah yang 20 tahun lalu tergolong terbelakang (misalnya beberapa kabupaten di Indonesia Timur), sampai saat ini juga masih terbelakang.

Maka, ada tantangan untuk mencari strategi bagaimana memutus lingkaran setan semacam ini. Analisis ekonomi

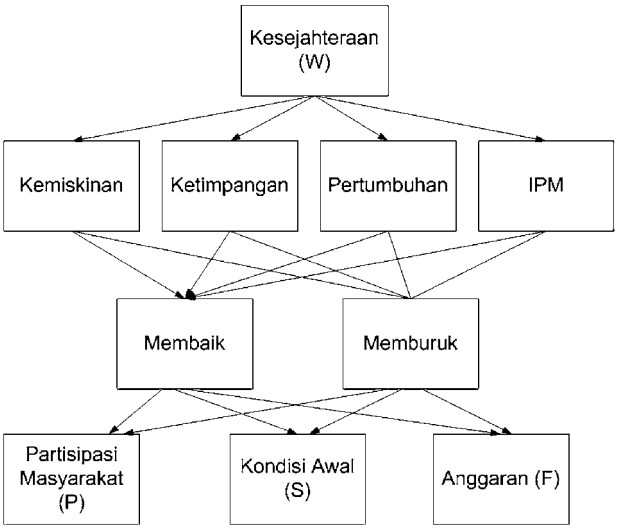
standar mungkin akan menyarankan program khusus dengan memperbesar anggaran (subsidi) di daerah tersebut. Kelompok penganut teori pasar akan menggunakan pendekatan kompensasi terhadap kegagalan pasar (*market failure*) dan konsep penyeimbang langsung (*automatic stabilizer*), sedangkan penganut paham Keynesian akan langsung menganjurkan intervensi pemerintah. Dilihat melalui Gambar 1, hal ini berarti peran anggaran (F) menjadi fokus utama mereka. Namun, studi yang penulis lakukan lebih melihat unsur kelembagaan, bukan analisis ekonomi semata-mata. Itulah sebabnya unsur seperti kualitas kepala daerah (Q), partisipasi masyarakat (P), kondisi awal (S), dan pengaruh *local capture* (L) menjadi perhatian utama, meskipun unsur anggaran (F) juga diperhitungkan.

Hasil Survei Lapangan

Untuk pengetesan model berdasarkan Gambar 1, survei lapangan dilakukan di tujuh kabupaten/kotamadya dengan menggunakan pendekatan *Analytic Hierarchy Process (AHP)* dan *Analytic Network Process (ANP)*[5] yang mengandalkan persepsi responden. Empat unsur masyarakat daerah dipilih sebagai responden: (1) pemerintah daerah; (2) pengusaha daerah; (3) akademisi daerah; dan (4) lembaga swadaya masyarakat (LSM) di daerah. Struktur hierarki yang dipakai terlihat di Gambar 3. Untuk mempersingkat presentasi, hanya hasil akhir disampaikan di sini.

[5] Metode AHP adalah metode pengambilan keputusan dengan mengembangkan sistem hierarki dari berbagai faktor yang dianggap perlu untuk diperhitungankan. Pendekatan ANP merupakan modifikasi dari AHP yang memungkinkan adanya 'feedback effect' (efek umpan balik) dalam hierarki keputusan. Tentang kedua metode ini dapat dibaca pada Azis, dalam penerbitan (untuk sementara bisa diakses lewat situs http://www.iwanazis.net/papers/Azis-Why_Institutional_Factors.pdf).

Gambar 3. Struktur Hierarki Peran Unsur Kelembagaan dalam Desentralisasi

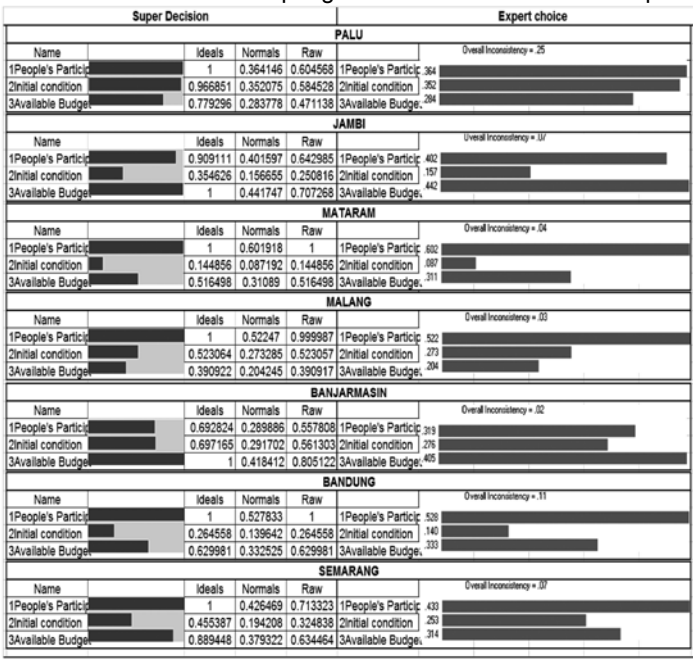


Dengan perkecualian Jambi dan Banjarmasin, dari Tabel 2 terlihat bahwa survei responden secara kelompok menunjukkan partisipasi masyarakat (P) menempati urutan teratas sebagai faktor penentu dampak *local capture* (L) terhadap kesejahteraan (W). Di daerah Palu—paling terbelakang dari tujuh daerah yang disurvei—urutan kedua bukan ditempati faktor anggaran (F) melainkan kondisi awal (S).[6] Untuk daerah yang tergolong maju, Malang misalnya, urutan serupa juga berlaku. Hal ini memperkuat hipotesis *path-dependence*, di mana daerah terbelakang (maju) cenderung tetap terbelakang

[6] *People's participation*=partisipasi masyarakat (P); *Initial condition*=kondisi awal (S); *Available budget*=anggaran daerah (F). Ada tiga jenis bobot hasil perhitungan: Ideals, Normal, dan Raw. Untuk kepentingan praktis, pembaca cukup melihat kolom Normal, di mana hasil bobot sudah dinormalisasi sehingga jumlahnya=1. Tingkat inkonsistensi perhitungan diukur melalui indeks "overall inconsistency" di kolom paling kanan Tabel 2. Kalau nilai indeks lebih kecil daripada 0.10 (atau 10 persen), hasil perhitungan cukup konsisten, dan sebaliknya kalau melebihi 0.10.

(maju) karena kondisi awal mempengaruhi dampak kebijakan desentralisasi secara langsung dan tidak langsung (melalui tinggi-rendahnya partisipasi masyarakat). Dalam hal ini, daerah Malang mewakili kondisi *positive local capture*, sedangkan Palu mewakili *negative local capture*.

Tabel 2. Hasil Survei Lapangan Model Hierarki: Untuk Grup



Untuk gabungan ketujuh daerah, partisipasi juga jelas berada pada urutan teratas, dengan bobot 0,436 jika menggunakan *Super Decision*, dan 0,443 kalau menggunakan *Expert Choice,* sedangkan anggaran (F) menempati urutan kedua (0,329 dan 0,319; lihat Tabel 3).[7] Urutan ini tidak berubah

[7] *Super Decision* dan *Expert Choice* adalah perangkat lunak yang dapat dipakai untuk menderivasi skala rasio (*ratio scales*) dari struktur hierarki yang dipakai, namun

untuk survei perorangan di masing-masing daerah yang didasarkan pada perhitungan rata-rata geometris (*geometric mean*) seperti yang terlihat di bagian tengah Tabel 3. Bila hasil perhitungan kelompok daerah digabung dengan hasil perhitungan perorangan, bobot partisipasi (P) dan anggaran (F) tetap dominan, masing-masing 0,406 and 0,324 (bagian bawah Tabel 3).

Tabel 3. Hasil Survei Lapangan Model Hierarki:
Untuk Grup, Perorangan, dan Kombinasi Keduanya

Hierarchy

Group Survey

Summarized result of the group survey in 7 regions based on Hierarchy model (Using Super Decision and Expert Choice software)

Super Decision					Expert choice	
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	
1People's Participation	1	0.93609511	0.436124866	0.76595211	1	0.443099225
2Initial condition	3	0.41671289	0.194145702	0.340972015	3	0.20007053
3Available Budget	2	0.70685427	0.329322192	0.578377832	2	0.319149594

Individual Survey

Summarized result of the individual survey in 4 regions based on Hierarchy model (Using Super Decision software)

Name	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participation	1	0.73421686	0.377562735	0.691382905
2Initial condition	3	0.40464311	0.208083135	0.381036434
3Available Budget	2	0.61913245	0.318381897	0.58301257

Combination of Group and Individual suverys

Summerized result of the group and individual survery based on Hierarchy model (Using Super Decision)

Name	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participation	1	0.82903366	0.405788734	0.727712989
2Initial condition	3	0.41063366	0.200993648	0.360448
3Available Budget	2	0.66154094	0.323805844	0.580690577

Catatan: Lihat catatan kaki nomor 4

Keampuhan (*robustness*) hasil di atas dicek melalui analisis sensitivitas. Dua jenis analisis dilakukan: analisis dinamis dan analisis eliminasi. Jenis pertama dilakukan untuk setiap kelompok kuesioner, dengan hasil sebagai berikut: untuk memperbaiki tingkat kemiskinan, unsur partisipasi masyarakat memegang kunci; untuk mengurangi ketimpangan pendapatan, unsur kondisi awal paling berperan;

dengan pendekatan berbeda. *Expert Choice* menggunakan pendekatan *eigen vector* (vektor ciri) maksimum, *Super Decision* menggunakan pendekatan *supermatrix*.

sedangkan untuk pertumbuhan ekonomi dan perbaikan IPM, unsur anggaran menempati urutan teratas. Jadi, upaya meningkatkan partisipasi masyarakat memegang posisi sentral kalau yang menjadi tujuan utama adalah mengurangi kemiskinan. Sementara itu, analisis eliminasi dilakukan dengan melihat apa yang terjadi kalau tiap daerah dieliminasi satu per satu dari sampel. Seperti yang terlihat di Tabel 4, posisi partisipasi masyarakat tetap pada urutan teratas. Jadi, hasil yang menunjukkan posisi sentral partisipasi masyarakat cukup *robust*.

Tabel 4. Sensitivitas: Analisis Eliminasi Model Hierarki

Hierarchy

Sensitivity Analysis(Individual and Group) by excluding region by region

1.Palu

	Individual				Group			
Name					Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati					1	0.9258	0.4494	0.7968
2Initial condition					3	0.3622	0.1758	0.3117
3Available Budget					2	0.6955	0.3376	0.5985

2.Jambi

	Individual				Group			
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati	1	0.813	0.432	0.784	1	0.9407	0.4422	0.7886
2Initial condition	3	0.35	0.186	0.337	3	0.4281	0.2012	0.3589
3Available Budget	2	0.549	0.292	0.529	2	0.6671	0.3136	0.5593

3.Mataram

	Individual				Group			
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati	1	0.686	0.354	0.642	1	0.9258	0.4133	0.7327
2Initial condition	3	0.407	0.21	0.381	3	0.497	0.2219	0.3933
3Available Budget	2	0.637	0.328	0.595	2	0.7448	0.3325	0.5894

4.Malang

	Individual				Group			
Name					Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati					1	0.9258	0.4232	0.7327
2Initial condition					3	0.4012	0.1834	0.3175
3Available Budget					2	0.7802	0.3566	0.6174

5.Banjarmasin

	Individual				Group			
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati	1	0.697	0.364	0.659	1	0.9842	0.4668	0.8075
2Initial condition	3	0.43	0.224	0.406	3	0.3825	0.1814	0.3138
3Available Budget	2	0.593	0.309	0.56	2	0.6671	0.3164	0.5474

6.Bandung

	Individual				Group			
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati	1	0.748	0.366	0.69	1	0.9258	0.4225	0.7327
2Initial condition	3	0.438	0.214	0.404	3	0.4495	0.2051	0.3557
3Available Budget	2	0.709	0.347	0.655	2	0.7205	0.3288	0.5702

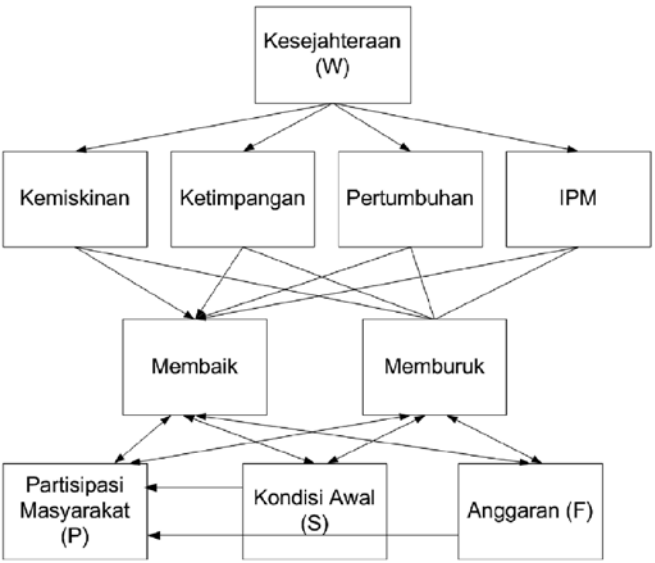
7.Semarang

	Individual				Group			
Name					Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati					1	0.9258	0.4378	0.7751
2Initial condition					3	0.4106	0.1941	0.3437
3Available Budget					2	0.6803	0.3217	0.5695

Catatan: Lihat catatan kaki nomor 4.

Banyak studi menunjukkan bahwa pendekatan hierarki AHP tidak se-*robust* pendekatan ANP yang memperhitungkan efek umpan balik (*feedback effect*). Itulah sebabnya, survei lapangan kemudian memanfaatkan ANP untuk analisis yang sama. Struktur jaringan (*network*) ANP yang dipakai terlihat di Gambar 4. Berbeda dengan struktur hierarki di Gambar 2, beberapa panah di Gambar 3 menunjukkan dua-arah pengaruh.

Gambar 4. Struktur Jaringan (*Network*) Peran Unsur Kelembagaan dalam Desentralisasi



Hasil berdasarkan ANP bervariasi, dan memperkuat *conjecture* model yang dipakai. Misalnya, untuk daerah Mataram dan Bandung, peran partisipasi masyarakat masih tertinggi, namun untuk Jambi besaran anggaran (P) menempati urutan teratas (Tabel 5). Hasil rata-rata geometris juga menunjukkan bahwa unsur anggaran (F) lebih menentukan

dibandingkan dengan partisipasi masyarakat.[8] Jadi, fakta bahwa partisipasi masyarakat dan anggaran menempati urutan atas meneguhkan *conjecture* yang disampaikan sebelumnya, di mana faktor kuantitas (anggaran) dan faktor kualitas (antara lain ditandai oleh partisipasi masyarakat) memegang kunci keberhasilan kebijakan desentralisasi.

Tabel 5. Hasil Survei Lapangan Model Jaringan (*Network*): Untuk Perorangan

Network(Individual's geometric mean)

JAMBI				
ANP				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participation	3	0.470977795	0.224316683	0.428350904
2Initial condition	2	0.638308832	0.304012909	0.580537309
3Available Budget	1	0.896066878	0.426777944	0.814966396

MATARAM				
ANP				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participation	1	0.796528566	0.352012708	0.777336689
2Initial condition	3	0.671627639	0.300617182	0.657223917
3Available Budget	2	0.716403781	0.32065884	0.701039823

BANDUNG				
ANP				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participation	1	0.667566395	0.337707543	0.667566395
2Initial condition	3	0.423094747	0.214034549	0.423094747
3Available Budget	2	0.666475413	0.337156056	0.666475413

Individual survey

Summarized result of the survey in 3 regions based on network model (Using Super Decision software)

Name	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participation	2	0.630326285	0.29875847	0.605760718
2Initial condition	3	0.566064191	0.269440723	0.544494766
3Available Budget	1	0.753518886	0.35866752	0.724806658

Catatan: Lihat catatan kaki nomor 4.

[8] Karena kendala waktu, ANP hanya diterapkan untuk survei perorangan, dan hanya di beberapa daerah (lihat Tabel 5) untuk daftar daerah yang disurvei.

Catatan Akhir

Dua hal penting membedakan studi ini dengan analisis ekonomi pada umumnya. Pertama, studi ini tidak membuat asumsi bahwa unsur kelembagaan harus diatasi secara terpisah di luar teori ekonomi (misalnya, "korupsi harus diberantas"). Unsur kelembagaan justru harus diperlakukan secara endogen, dalam arti kebijakan ekonomi yang terpilih harus mampu membuat kendala institusi (korupsi, misalnya) berkurang. Dalam konteks desentralisasi, pertanyaannya menjadi bagaimana agar kebijakan terpilih tidak hanya mampu meningkatkan kesejahteraan namun juga menciptakan mekanisme insentif yang dapat mengurangi tingkat *local capture*. Kedua, dan ini merupakan konsekuensi logis dari yang pertama, kalau hasil suatu kebijakan tidak baik atau tidak sesuai dengan yang diprediksi teori, kita tidak dapat hanya mengatakan "karena banyak korupsi." Analisis dalam catatan singkat ini tidak menerima premis demikian, karena premis tersebut mempunyai konsekuansi bahwa kebijakan apa pun tidak akan berhasil dalam jangka pendek, mengingat secara realistis korupsi tidak mungkin diberantas dalam waktu singkat. Satu generasi pun belum tentu berhasil. Apakah kita harus menunggu sampai satu generasi untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat?

Sebagai ekonom, Pak Emil tahu benar tentang manfaat dan keterbatasan ilmu ekonomi. Catatan singkat ini sekadar menunjukkan satu contoh bagaimana kelemahan teori ekonomi dapat dikurangi dengan memperhitungkan unsur kelembagaan secara eksplisit, bukan implisit. Sebagai pejabat dan eks pejabat, penulis yakin Pak Emil lebih tahu lagi tentang bagaimana keterbatasan faktor kelembagaan dapat melumpuhkan hasil suatu kebijakan yang didasarkan pada prediksi teori ekonomi, apalagi di negara berkembang seperti

Indonesia. Itulah sebabnya cukup mengherankan bahwa banyak analisis ekonomi masih mengecilkan arti dan peran unsur kelembagaan, namun dengan mudah dan cepat menyebutnya sebagai sumber penyebab bila suatu kebijakan gagal memberikan hasil yang diharapkan. Unsur kelembagaan cenderung dilupakan di saat membuat kebijakan, namun cepat diingat di saat mencari kambing hitam.

Sebagai implikasi serius, setiap skenario kegagalan disimpulkan sebagai kesalahan faktor kelembagaan, bukan kesalahan kebijakan. Padahal, pembuat kebijakan sudah seharusnya memperhitungkan ciri dan kelemahan unsur kelembagaan yang ada, dan memilih kebijakan yang sesuai dengan ciri tersebut. Tidak mengherankan di banyak negara berkembang, di mana kendala kelembagaan umumnya merebak, penerapan kebijakan berdasarkan teori ekonomi—yang banyak dikembangkan di negara maju—tanpa memperhitungkan kondisi kelembagaan, sering berakibat fatal.

Selamat berulang tahun ke-80, Pak Emil.

Daftar Pustaka

Azis, I.J. 2008. "Institutional Constraints and Multiple Equilibria in Decentralization." *Review of Urban and Regional Development Studies* 20(1): 22-33

Azis, I.J. "Why Institutional Factors Matter in Decentralization." Tokyo-Japan: Asian Development Bank Institute (ADBI). (dalam proses penerbitan).

Azis, I.J. dan M.M. Wihardja. 2009. "Theory of Endogenous Institution and Evidence from an In-Depth Study in Indonesia." Kertas kerja. Situs http://ssrn.com/abstract=1434765

6

Strategi Industrialisasi untuk Indonesia

Boediono dan Mohamad Ikhsan

Pengantar

BELAKANGAN Pak Emil Salim memang dikenal sebagai ekonom lingkungan. Pengangkatan beliau sebagai Menteri Pengendalian Pembangunan dan Lingkungan Hidup dalam Kabinet Pembangunan III memperkuat keterkaitan Pak Emil dengan lingkungan hidup.

Banyak yang berpendapat bahwa menjaga lingkungan hidup sama dengan anti-industrialisasi. Kami yakin Pak Emil tidak berada dalam kubu yang ekstrem ini. Pak Emil melihat pembangunan dalam dimensi kesejahteraan individual, kesejahteraan sosial, dan kelestarian lingkungan. Kesejahteraan memiliki dimensi luas, tidak sekadar memanfaatkan faktor produksi untuk menghasilkan barang (*goods*), tetapi juga meminimalkan dampak eksternalitas negatif berupa produksi produk sampingan (*by-product*) yang merusak lingkungan hidup (*bads*), yang sebetulnya dapat

Emil Salim Isi Esti.indd 83 6/16/10 8:54 AM

mengganggu keberlangsungan proses produksi dalam jangka panjang (tentang eksternalitas bisa dibaca lebih lanjut pada Bab 4 buku ini). Singkatnya, yang harus dilakukan adalah membangun tanpa merusak tatanan sosial dan lingkungan.

Sejarah ekonomi dunia membuktikan bahwa salah satu cara untuk membangun adalah dengan mengembangkan sektor industri. Namun demikian, industrialisasi, di samping menciptakan kemakmuran, berpotensi menghasilkan dampak negatif kepada lingkungan hidup. Sebagaimana ditunjukkan oleh bukti empiris, industrialisasi perekonomian Indonesia pada era 1980-an hingga tahun 2000 mempunyai kontribusi terhadap penurunan tingkat kemiskinan di Indonesia dari sekitar 40-an persen menjadi hanya 18 persen pada tahun 1996. Tetapi tidak dapat dibantah pula, proses substitusi impor (*import substitution*) yang mengeksploitasi sumber daya alam telah ikut memberikan andil terhadap kerusakan hutan di Indonesia.

Dilema di atas akan terus kita alami hingga masa depan, dan perlu kita pecahkan. Kita harus tumbuh lebih cepat untuk mengurangi kemiskinan melalui penciptaan lapangan kerja dan di lain melestarikan lingkungan hidup. Bab ini memfokuskan diri pada persoalan bagaimana untuk tumbuh lebih cepat. Salah satu cara untuk dapat tumbuh cepat adalah dengan cara merevitalisasi sektor industri. Pertumbuhan sektor industri dalam lima tahun terakhir mengalami perlambatan. Hal ini berkorelasi cukup kuat dengan menurunnya tingkat penurunan kemiskinan dan rendahnya tingkat penciptaan lapangan kerja.

Perlambatan pertumbuhan industri manufaktur telah mengundang perdebatan lama tentang strategi industri (*industrial policy*). Pertanyaan yang muncul adalah apakah Indonesia sebaiknya memiliki strategi industri yang spesifik

mengatur arah dan perkembangan industri; atau menganut *broad-based approach* seperti yang berlaku saat ini dengan memfokuskan peran pemerintah dalam memperbaiki iklim berusaha secara umum dan meminimalkan peran pemerintah dalam *micromanagement*. Kita sebetulnya secara sporadis telah mengaplikasikan baik pendekatan spesifik maupun pendekatan *broad-based*. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa kita belum dapat meniru pengalaman sukses di Jepang, Korea Selatan, Cina, atau Taiwan dalam menerapkan kebijakan industri yang spesifik.

Disadari pula bahwa kebijakan *broad-based* tidak mampu menjawab tantangan seperti kenyataan adanya heterogenitas dalam perekonomian Indonesia, sehingga suatu kebijakan tidak bisa diterapkan secara umum di seluruh Indonesia. Pendekatan yang bersifat lokal seperti *special economic zone* yang diterapkan di Cina perlu dicoba, seperti yang sedang dipraktikkan di Batam dan akan diperluas di daerah lain yang potensial.

Strategi industrialisasi membutuhkan dukungan dan koordinasi dengan strategi lain seperti kebijakan ekonomi makro yang hati-hati (*prudent*) dan kebijakan energi. Agar tujuan kesejahteraan individu, sosial, dan lingkungan dapat tercapai, strategi industrialisasi membutuhkan kebijakan yang baik dalam bidang lainnya, seperti fiskal dan lingkungan hidup. Namun demikian, tulisan ini membatasi diri pada diskusi tentang strategi pengembangan industri untuk Indonesia. Tulisan ini menempatkan diri pada pendekatan netral (tidak memihak pada strategi *broad-based* maupun strategi spesifik), karena disadari adanya kebutuhan akan suatu strategi industri untuk mengarahkan pelaku ekonomi guna menggunakan keunggulannya secara optimum. Namun aplikasinya harus dilakukan secara akuntabel, transparan, dan fleksibel. Dibutuhkan disiplin yang kuat, untuk tidak

Emil Salim Isi Esti.indd 85 6/16/10 8:54 AM

mempertahankan sektor dan perusahaan yang gagal. Peran evaluasi yang hati-hati menjadi penting dalam hal ini.

Arti Industrialisasi

Kegiatan industri adalah penciptaan nilai tambah melalui suatu proses pengolahan. Industrialisasi adalah perluasan kegiatan pengolahan yang sekaligus disertai peningkatan produktivitas secara menyeluruh. Peningkatan produktivitas adalah penurunan biaya produksi dalam arti luas yang akhirnya terwujud dalam penurunan harga pada tingkat konsumen. Peningkatan produktivitas dapat berarti pula penggunaan input—termasuk sumber daya alam—yang lebih sedikit untuk menghasilkan *output* yang sama. Kalau kita produktif, kita tidak perlu menggunakan lahan yang terlalu luas—artinya lebih sedikit mengkonversi hutan—untuk menghasilkan satu ton kelapa sawit. Kita juga tidak perlu menggunakan pupuk non-organik yang terlalu banyak untuk mendapatkan hasil sekian ton padi.

Secara historis peningkatan produktivitas merupakan sumber utama pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang suatu negara. Peningkatan produktivitas harus menjadi sasaran utama dan tolok ukur keberhasilan strategi industrialisasi.

Bagaimana meningkatkan produktivitas? Literatur menunjukkan bahwa sumber utama peningkatan produktivitas dalam kegiatan industri pengolahan adalah pemanfaatan skala ekonomi (*economies of scale*)—semakin besar skala produksi, semakin rendah biaya per unitnya. Di sektor industri banyak teknologi yang memungkinkan penurunan biaya melalui skala ekonomi. Tetapi potensi skala ekonomi itu hanya akan menjadi kenyataan apabila tersedia pasar yang besar dan tumbuh. Singkatnya, manfaat skala ekonomi adalah hasil interaksi antara pemanfaatan teknologi dan perluasan pasar.

Tiga Tataran Skala Ekonomi

Penurunan biaya dapat terjadi pada tiga tataran: pada tingkat *pabrik*, tingkat *perusahaan*, dan tingkat *kelompok perusahaan* yang berlokasi di satu kawasan. Pada tataran pabrik biaya produksi terendah dapat diperoleh apabila teknologi dan skala produksi yang dipilih adalah yang terbaik di antara yang tersedia. Dan skala produksi itu harus dijamin pasarnya. Penelitian empiris menunjukkan bahwa sumber penurunan biaya ini belum sepenuhnya dimanfaatkan, terutama di negara-negara berkembang.

Pada tataran perusahaan (yang terdiri dari sejumlah pabrik) penurunan biaya terjadi apabila dengan skala perusahaan yang tepat biaya-biaya distribusi, marketing, R & D untuk setiap unit output dapat dihemat. Penelitian empiris menunjukkan bahwa biaya-biaya ini merupakan komponen besar dalam harga barang/jasa eks konsumen. Penghematan biaya-biaya ini mempunyai dampak signifikan pada harga tersebut. Terutama di negara-negara berkembang sumber peningkatan produktivitas ini belum dimanfaatkan dengan baik.

Apabila sekelompok perusahaan yang menghasilkan barang dan jasa yang berbeda berlokasi di suatu kawasan, sinergi di antara mereka terjadi dan sejumlah biaya tertentu seperti biaya jasa infrastruktur, biaya transpor, biaya akses informasi teknologi, dan biaya tenaga kerja dapat dihemat (*economies of agglomeration*). Biaya-biaya ini merupakan komponen penting dalam biaya produksi perusahaan. Sinergi dan potensi penurunan biaya akan semakin nyata bagi perusahaan-perusahaan yang berlokasi di satu kawasan dan mempunyai hubungan khusus, seperti misalnya industri utama dan industri-industri pembuat komponennya. Potensi penurunan biaya inilah yang menjadi landasan bagi kebijakan pengembangan *industrial estates*, kawasan ekonomi khusus dan klaster industri.

Emil Salim Isi Esti.indd 87 6/16/10 8:54 AM

Teknologi dan Pasar

Skala ekonomi merupakan hasil pemanfaatan teknologi yang lebih produktif, yang dimungkinkan karena tersedia (atau dapat diciptakan) pasar yang dapat menyerap skala produksi tersebut. Apa penentu utama pemanfaatan *teknologi* yang lebih produktif? Di sini ada perbedaan mendasar antara negara-negara industri maju dan negara-negara berkembang. Di negara-negara industri maju yang berada di garis depan (*frontier*), teknologi peningkatan produktivitas tergantung pada inovasi atau penemuan teknologi baru. Bagi negara-negara berkembang, peluang masih sangat besar untuk meningkatkan produktivitas melalui pemanfaatan teknologi yang ada. Kuncinya terletak pada kemampuan akses informasi, seleksi, adaptasi, dan akuisisi teknologi yang ada. Di sini diperlukan kebijakan alih teknologi yang utuh sebagai bagian integral dari strategi industrialisasi.

Tersedianya atau terciptanya *pasar* yang mampu menyerap produksi dengan skala ekonomi adalah prasyarat bagi peningkatan produktivitas. Pasar domestik yang besar seperti di Indonesia memfasilitasi hal itu, tetapi tidak otomatis demikian. Harus ada kebijakan eksplisit yang secara sistematis menyinkronkan antara pemanfaatan pasar dalam negeri dan pemanfaatan skala ekonomi. Mencadangkan pangsa pasar dalam negeri untuk industri dalam negeri yang tidak mampu meningkatkan produktivitasnya akan membebani konsumen dalam negeri. Lebih lanjut lagi, kebijakan ini dapat memperlemah daya saing industri tersebut di arena internasional sehingga membuatnya makin ketinggalan. Sebaliknya, upaya pemanfaatan skala ekonomi akan berjalan lambat apabila tidak didukung dengan upaya untuk mencadangkan pasar dalam negeri guna menampung skala produksi yang direncanakan. Kebijakan semacam ini memerlukan *monitoring* (pemantauan) yang sistematis, evaluasi yang

objektif dan jadwal yang jelas untuk menentukan secara berkala apakah program itu dilanjutkan, diubah, atau dihentikan.

Dalam era globalisasi, pasar dalam negeri tidak harus menjadi kendala bagi suatu negara dalam memperoleh manfaat dari peningkatan produktivitas melalui skala ekonomi. Negara-negara industri baru seperti Cina, India, Korea, Taiwan, Singapura, Hong Kong, Vietnam memanfaatkan pasar luar negeri untuk industrialisasinya. Kita pun harus dapat memanfaatkannya apabila kita ingin memacu industrialisasi di negeri ini. Kuncinya di sini adalah kemampuan kita mengaitkan industri dalam negeri dengan jaringan produksi global.

Sistem jaringan produksi global berkembang sangat cepat. Masing-masing negara pesertanya hanya memproduksi sebagian saja dari seluruh tahapan proses produksi sampai ke konsumen. Spesialisasi ini memungkinkan diperolehnya manfaat skala ekonomi yang maksimal bagi masing-masing negara peserta. Namun prasyarat untuk dapat menjadi peserta jaringan produksi global itu berat. Negara itu harus sangat efisien dalam tahapan produksi yang dipilihnya, memiliki infrastruktur teknologi informasi dan logistik yang baik untuk mengaitkan industrinya dengan jaringan produksi global. Strategi industrialisasi Indonesia harus memasukkan langkah-langkah menuju industrialisasi masa depan ini.

Pemetaan Upaya Peningkatan Produktivitas

Tidak terbantah lagi jika peningkatan produktivitas sangat relevan sebagai upaya kita untuk meningkatkan stabilitas ekonomi dan pertumbuhan ekonomi. Hasil dari beberapa studi yang relevan bisa dirangkum sebagai berikut.

Peningkatan produktivitas hanya dimungkinkan melalui beberapa pilar penting yang bekerja secara simultan. Pertama, keterlibatan perusahaan di pasar global. Peningkatan ekspor dan peningkatan jumlah eksportir merefleksikan peningkatan

daya saing dan pertumbuhan ekonomi. Data empiris menunjukkan biasanya perusahaan-perusahaan yang terlibat dalam kegiatan ekspor cenderung menyerap tenaga kerja yang lebih besar, mempunyai nilai tambah per pekerja lebih tinggi, dan lebih produktif. Penjelasan perbedaan ini sangat gamblang. Perusahaan yang terlibat dalam pasar global umumnya harus membayar *entry cost* yang lebih mahal (untuk masuk ke pasar global) dan mendapatkan tekanan kompetisi yang sangat kuat. Hanya perusahaan-perusahaan produktif saja yang mampu bertahan dan memenangi pertarungan di pasar global.

Sumber peningkatan produktivitas kedua datang dari peningkatan investasi dari perusahaan global yang biasanya disertai dengan perbaikan teknologi, termasuk dalam cara pengelolaan perusahaan dan *marketing*. Keberadaan perusahaan global menurut salah satu studi menunjukkan adanya asosiasi atau korelasi positif dengan kemungkinan perusahaan domestik untuk menjual produknya di pasar global. Ditemukan pula bukti tentang adanya *knowledge spillover effect* (efek berupa tersebarnya pengetahuan dan informasi tanpa direncanakan) dari keberadaan perusahaan asing dan domestik. Fenomena ini bukanlah hal yang baru. Pengalaman di Cina dan India tidak berbeda jauh. Di Cina, misalnya, komposisi ekspor manufakturnya didominasi oleh perusahaan asing yang melibatkan jutaan produsen domestik.

Ruang peningkatan produktivitas ketiga adalah perusahaan usaha kecil dan menengah (UKM). Data PDB menunjukkan perbedaan yang sangat mencolok antara produktivitas per tenaga kerja perusahaan besar dan perusahaan menengah, atau perusahaan menengah dan perusahaan kecil. Produktivitas usaha menengah kira-kira 50 kali lebih rendah dibandingkan perusahaan besar sementara perusahaan kecil lebih dramatis lagi, yaitu 200 kali lebih rendah dibandingkan perusahaan besar. Upaya peningkatan produktivitas dapat dilakukan

dengan restrukturisasi dalam perusahaan domestik, dimulai dengan sumber pembiayaan yang makin seimbang dengan kebutuhan investasi serta upaya untuk mendorong penerapan teknologi tepat guna. Pembiayaan investasi bisa dikembangkan lewat pengembangan pasar modal, perbaikan dalam praktik penyaluran kredit yang mengikuti kaidah perbankan yang prudensial dan perbaikan tata kelola perusahaan domestik.

Sumber peningkatan produktivitas lain adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Berbagai studi menunjukkan bahwa BUMN umumnya kurang produktif dibandingkan perusahaan swasta. Eksistensi BUMN biasanya juga mempunyai asosiasi dengan tingginya tingkat proteksi dalam sektor tersebut. Keadaan yang demikian sebetulnya memberikan peluang yang lebih besar dalam upaya untuk mendorong peningkatan produktivitas BUMN. Restrukturisasi BUMN bukan selalu berarti privatisasi, melainkan peletakan BUMN dalam dimensi persaingan. Perusahaan termasuk BUMN harus selalu dihadapkan pada persaingan (*contested*), supaya mereka selalu terdorong untuk meningkatkan produktivitas. Banyak contoh akibat dari proses kontes ini. Salah satunya, perusahaan penerbangan Garuda dipaksa memperbaiki kinerja setelah perusahaan swasta diizinkan masuk dalam industri penerbangan. PT Telkom kini menuju perusahaan global kelas dunia karena merasa selalu terancam oleh saingannya. Pertamina dipaksa memperbaiki kualitas stasiun pengisian bahan bakarnya (SPBU), jika tidak perusahaan itu akan kehilangan pangsa pasar dari perusahaan asing saingannya.

Tiga Pola Utama

Dari pembahasan di atas dan dari *review* kebijakan industrialisasi di sejumlah negara, ada tiga pola utama yang relevan bagi kondisi Indonesia. Ketiganya dapat disinkron-

kan dan dipadukan menjadi satu strategi besar industrialisasi Indonesia. Ketiga pendekatan itu adalah:

1. Industrialisasi yang berlandaskan pada peningkatan pengolahan sumber daya alam yang ada, termasuk di sini kebijakan peningkatan derajat pemrosesan hasil-hasil pertanian dan pertambangan, kebijakan substitusi ekspor (*export substitution*), dan pengembangan klaster industri di daerah yang kaya sumber energi.
2. Industrialisasi yang didasarkan pada pemanfaatan pasar domestik, termasuk di sini kebijakan substitusi impor dalam berbagai bentuknya (melalui pengadaan barang pemerintah, tarif dan tata niaga impor, dan sebagainya).
3. Industrialisasi yang dilandaskan pada integrasi kita dengan jaringan produksi global. Seperti disebutkan tadi, pendekatan ini telah berhasil memacu pertumbuhan industri di sejumlah negara industri baru. Bagi mereka yang berhasil ikut dalam jaringan produksi global ini, peluang terbuka lebar untuk memacu industrialisasi di dalam negeri.

Indonesia mempunyai basis sumber alam yang kuat dan potensi pasar domestik yang besar. Keduanya perlu kita manfaatkan untuk membangun industri kita. Namun Indonesia masih sangat lemah dalam memenuhi persyaratan bagi pendekatan ketiga, yaitu dalam memanfaatkan jaringan produksi global. Ini harus kita kejar karena, seperti yang ditunjukkan oleh pengalaman negara-negara industri baru, pendekatan ini memberi peluang luar biasa untuk memacu industrialisasi. Ketiga pola industrialisasi tersebut, apabila dijabarkan dalam langkah kebijakan, tidak selalu sejalan satu sama lain. Strategi industrialisasi Indonesia harus mampu

menampung dan memanfaatkan ketiga pola tersebut secara sinergis.

Mekanisme dan Kelembagaan Pelaksanaan

A Living Blueprint. Seperti disebut di atas, proses industrialisasi selalu merupakan interaksi antara pemanfaatan peluang teknologi dan pemanfaatan peluang pasar. Strategi industrialisasi tidak boleh semata-mata berisi *blueprint* (cetak biru) teknologi yang deterministik dan harus dilaksanakan dengan urutan dan prioritas yang tidak bisa ditawar. Arah pengembangan industri dapat didasarkan pada alur-alur teknologi yang secara teknis melandasinya. Tetapi arah seperti itu hanya dapat menjadi pegangan indikatif. Pelaksanaan pada setiap tahapnya (maupun urutan pelaksanaannya) harus selalu memperhatikan peluang pasar yang ada.

Ini juga berarti bahwa pelaksanaan industrialisasi harus merupakan kegiatan bersama dan interaktif antara pemerintah dan dunia usaha. Konsultasi intensif bahkan harus mulai dilaksanakan pada tahap penyusunan *blueprint*. *Blueprint* itu harus merupakan suatu *living blueprint*, suatu cetak biru yang terus mengalami penyesuaian terhadap perubahan/perkembangan di lapangan. Pada tahap ini interaksi antara pemerintah dan pelaku usaha harus lebih intensif lagi dengan mekanisme dua arah, agar kebijakan yang diambil secara riil menjawab permasalahan di lapangan dan dapat dilaksanakan dengan efektif.

Sistem Evaluasi Keberhasilan yang Jelas. Salah satu kelemahan yang fatal dan sering dijumpai dalam strategi industrialisasi adalah ketiadaan kriteria yang objektif dan jelas, serta mekanisme yang sistematis untuk mengukur sukses tidaknya pelaksanaan strategi itu (dan masing-masing langkah kebijakan yang menjadi bagiannya). Karena ketiadaan sistem

evaluasi tersebut, seringkali kebijakan yang sebenarnya tidak berjalan tetap saja dilanjutkan dan baru akhirnya dihentikan setelah nyata-nyata menimbulkan banyak kerugian dan kerusakan. Hal itu juga menjadi penyebab timbulnya pertentangan (*disputes*) antar-instansi yang tidak perlu. Dalam melakukan evaluasi, parameter yang digunakan tidak sekadar dampaknya pada pertumbuhan ekonomi atau penguasaan teknologi atau penciptaan lapangan kerja, tetapi juga dua aspek penting lain, seperti dimensi dampak lingkungan hidup yang ditimbulkan dan penurunan kemiskinan.

Memasukkan dampak lingkungan tidak selalu berarti tidak membangun. Tetapi aspek biaya lingkungan perlu diinternalisasikan dalam biaya, sehingga prinsip membangun tanpa merusak lingkungan dapat dijaga (lebih lanjut tentang internalisasi biaya dapat dilihat pada tulisan Hartono et al. dalam buku ini). Dampak penurunan kemiskinan pun tidak selalu berarti dampak langsung; tapi bisa juga tidak langsung. Contohnya, membangun pabrik semen akan mempunyai dampak lingkungan, dan dampak kemiskinan langsungnya tergolong kecil. Tetapi, dengan memasang alat pengendali lingkungan, biaya lingkungan akan dapat teratasi, walaupun total biaya jadi meningkat. Begitu pula, walau dampak penurunan kemiskinan secara langsungnya kecil, dampak tidak langsungnya tergolong besar.

Transparansi dan Akuntabilitas. Kebijakan industrialisasi biasanya memerlukan pemberian insentif, dukungan, perlakuan khusus, subsidi dan sebagainya bagi kegiatan atau sektor tertentu. Pemberian kemudahan-kemudahan semacam ini sangat rawan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta penyalahgunaan oleh instansi pemberi maupun pihak penerimanya. Oleh karena itu, harus diciptakan proses dan mekanisme pemberian kemudahan dan *monitoring* yang trans-

paran dan akuntabel. Prosesnya harus lewat satu pintu dan tidak boleh ada yang menyelonong lewat pintu belakang atau diproses di luar sistem.

Ketiga prinsip tersebut sangat mendasar dalam keberhasilan pelaksanaan strategi industrialisasi dan dari awal harus menjadi bagian integral dari strategi tersebut. Secara kelembagaan, idealnya dibentuk lembaga khusus yang semi-permanen untuk melaksanakan strategi tersebut, dilengkapi personel profesional dan diarahkan oleh tim pengarah yang terdiri dari menteri-menteri yang relevan. Beberapa negara bahkan membentuk lembaga "independen" untuk tujuan tersebut. Kemungkinan pembentukan lembaga khusus di Indonesia perlu dipikirkan dengan cermat. Sementara itu, kita bisa memanfaatkan lembaga-lembaga dan tim-tim yang sudah ada (perlu dikaji alternatifnya: rakortas [rapat koordinasi terbatas] biasa dengan tim *ad hoc*, Peningkatan Ekspor dan Peningkatan Investasi [PEPI] atau Badan Koordinasi Penanaman Modal [BKPM] dengan arahan dari tim menteri-menteri).

Di samping upaya spesifik di atas, beberapa kebijakan generik dapat dilakukan yaitu:

- *Pertama*, perbaikan iklim investasi. Iklim investasi pada dasarnya untuk mempermudah dunia usaha melakukan kegiatannya. Iklim investasi sedemikian penting, karena bukan hanya mempengaruhi biaya berusaha, melainkan juga persepsi berusaha di Indonesia.
- *Kedua*, perbaikan sumber daya manusia merupakan titik sentral dalam mendorong peningkatan produktivitas secara berkelanjutan. Sebagaimana negara lain di Asia, Indonesia selama 30 tahun berhasil mempertahankan pertumbuhan yang

konsisten. Pertumbuhan produktivitas tenaga kerja memegang peranan penting dalam menjelaskan fenomena pertumbuhan ekonomi selama tiga dekade tersebut. Peningkatan produktivitas tenaga kerja ini tentu berkaitan dengan keberhasilan kita melakukan transformasi sumber daya manusia tahapan pertama sebagaimana digambarkan dalam peningkatan *Human Development Index* (Indeks Pembangunan Manusia) pada awal tahun 1970-an hingga tahun 1995 (UNDP, 1995). Salah satu elemen penting dalam Indeks tersebut adalah peranan pendidikan. Pendidikan mempengaruhi sumber pertumbuhan melalui dua saluran, yaitu melalui peningkatan kuantitas (stok) pendidikan dan kualitasnya.

- *Ketiga*, perbaikan infrastruktur. Kondisi infrastruktur di Indonesia bukan hanya tidak memadai dari sisi kuantitas tetapi juga dari sisi kualitas. Akibatnya banyak sekali komoditas, baik manufaktur maupun primer—terutama produk pertanian—yang walaupun memiliki keunggulan komparatif pada tingkat pabrikan atau *on farm*, menjadi kehilangan keunggulan bila diukur pada harga di pelabuhan ekspor. Sebagai contoh adalah produksi padi. Indonesia adalah negara ketiga di Asia yang paling produktif dilihat dari hasil per hektar, dan harga padi di Indonesia sebanding dengan harga di Thailand atau Vietnam. Tetapi pada saat diproses menjadi beras, Indonesia gagal bersaing di pasar global.

Tentunya banyak faktor yang menciptakan inefisiensi dalam pengolahan padi. Salah satu penyebab utamanya adalah jeleknya kondisi infrastruktur, yang menyebabkan biaya pemasaran menjadi lebih mahal. Chowdhury et al. (2005) me-

nyatakan bahwa kegagalan Indonesia dalam melakukan transformasi untuk meningkatkan *value added crops* juga berkaitan dengan kondisi infrastruktur di Indonesia. Buruknya kondisi infrastruktur di Indonesia telah mendorong meningkatnya kegiatan "premanisasi" di jalan yang akhirnya meningkatkan biaya transportasi—bahkan dalam banyak kasus melebihi biaya bahan bakarnya sendiri.

Rekapitulasi

Dari uraian di atas beberapa hal penting dapat diringkas menjadi sebagai berikut:

1. Strategi industrialisasi berfokus pada peningkatan produktivitas, bukan semata perluasan kegiatan pengolahan di dalam negeri.
2. Sumber utama peningkatan produktivitas adalah pemanfaatan skala ekonomi pada tingkat pabrik, perusahaan, dan kelompok perusahaan.
3. Skala ekonomi tercipta dari interaksi antara pemanfaatan peluang teknologi dan pemanfaatan peluang pasar.
4. Bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia, prioritas diberikan kepada pemanfaatan teknologi-teknologi yang sudah ada. Kebijakan yang utuh untuk mencapai ini harus menjadi bagian integral dari strategi industrialisasi. Kebijakan industrial juga memerlukan dukungan dan koordinasi dari kebijakan ekonomi makro yang pruden dan kebijakan energi yang kondusif.
5. Bagi Indonesia, pasar domestik yang besar dapat dijadikan sebagai *leverage* untuk mendorong terciptanya skala ekonomi. Tetapi harus ada sistem evaluasi yang objektif agar pencadangan pasar domestik (pro-

teksi) bermuara pada peningkatan produktivitas dan bukan inefisiensi dan keuntungan yang berlebihan bagi produsen yang akhirnya memberatkan konsumen dalam negeri.

6. Peluang yang paling menjanjikan adalah apabila kita dapat berpartisipasi dalam jaringan produksi global dan dengan demikian menjangkau pasar global yang sangat besar. Di sini kita harus berspesialisasi pada tahap-tahap tertentu saja dari seluruh rangkaian proses produksi. Kuncinya, kita harus meng-*upgrade* prasarana teknologi informasi dan logistik serta produktivitas dan keterampilan buruh kita ke taraf internasional.
7. Strategi industrialisasi harus memadukan secara sinergis tiga pola industrialisasi yang didasarkan pada: (a) sumber alam yang tersedia, (b) pasar domestik, dan (c) keikutsertaan pada jaringan produksi global.
8. Mekanisme pelaksanaan strategi industrialisasi juga harus didasarkan pada tiga prinsip dasar: (a) strategi industrialisasi sebagai *living blueprint*, (b) adanya sistem evaluasi keberhasilan yang objektif, dan (c) prinsip transparansi dan akuntabilitas. Ini mutlak diperlukan untuk menghindari KKN dan penyelewengan yang bermuara pada kegagalan strategi itu.

Sekali lagi diingatkan bahwa tulisan ini tidak mencakup aspek kebijakan penting lainnya agar proses industrialisasi dapat menyejahterakan masyarakat, mengurangi ketimpangan sosial, dan melestarikan lingkungan, yang dibahas pada bagian lain dalam buku ini.

Daftar Pustaka

Chowdhury, Shyamal, Ashok Gulati, dan Said Gumbira. 2005. *High Value Products, Supermarkets and Vertical Arrangements in Indonesia*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Rodrik, Dani. 2004. "Industrial Policy for the 21st Century." *Center for Economic Policy Research (CEPR) Working Paper*.

UNDP (United Nations Development Programme). 1995. *Human Development Report*. New York: UNDP.

7

Konsep Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengajaran Ilmu Ekonomi

M. Arsjad Anwar, Lana Soelistianingsih, Surjadi

Pembangunan Berkelanjutan yang Bersifat Multidimensional

KONSEP Prof. Emil Salim (kami biasa memanggil beliau Pak Emil) tentang pembangunan berkelanjutan secara simultan mencakup terutama tiga dimensi pokok, yakni 1) berkelanjutan ekonomi; 2) berkelanjutan sosial-budaya dan politik; serta 3) berkelanjutan lingkungan dalam suatu ruang lingkup global. Tampaknya konsep itu bertolak dari gagasan Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan yang mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai pembangunan yang berlangsung secara berlanjut terus-menerus sehingga mampu meningkatkan kesejahteraaan generasi demi generasi. Gagasan tersebut kemudian dilengkapi dengan pengamatan Pak Emil tentang determinan-determinan yang berdampak negatif terhadap keberlanjutan pembangunan di beberapa negara dan adanya kelemahan dalam cara pendekatan yang

Emil Salim Isi Esti.indd 100 6/16/10 8:54 AM

dikembangkan berbagai kalangan tentang pembangunan berkelanjutan yang berdimensi tunggal.

Adapun dimasukkannya elemen ruang lingkup global berhubungan dengan kenyataan bahwa dimensi global sangat berpengaruh terhadap ketiga dimensi keberlanjutan tersebut. Tegasnya, adanya terobosan teknologi komunikasi, transportasi, dan informasi telah mendorong negara-negara di dunia menjadi semakin interdependen sehingga dunia menjadi suatu kesatuan ekonomi global dalam proses globalisasi. Sementara itu pembangunan ekonomi di berbagai negara telah berhasil meningkatkan pendapatan dan taraf hidup penduduknya. Namun bersamaan dengan meningkatnya jumlah penduduk, pembangunan ekonomi di beberapa negara seringkali disertai dengan pengikisan stok sumber daya alam nonlestari (sumber daya energi dan bahan mineral) yang sangat cepat, penggunaan sumber daya alam lestari yang melampaui kelestariannya, serta peningkatan konsentrasi berbagai gas rumah kaca pada atmosfer yang merusak lapisan ozon dan menimbulkan pemanasan global.

Globalisasi antara lain ditandai dengan: (a) makin meningkatnya lalu-lintas manusia antarnegara, (b) laju pertumbuhan perdagangan barang dan jasa di dunia yang jauh lebih tinggi daripada laju pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB), dan (c) makin cepatnya aliran sumber daya modal dan produk intelektual antarnegara. Seiring dengan gejala-gejala itu kita menyaksikan pula bahwa proses globalisasi tersebut disertai: (a) kecenderungan ekonomi dunia menuju keterbukaan perdagangan bebas dan makin meningkatnya persaingan, (b) internasionalisasi penyebaran berbagai jenis virus dan obat bius terlarang, serta penyebaran informasi tentang perkembangan sosial, budaya, dan politik di

berbagai negara, dan (c) makin timpangnya tingkat pendapatan dan taraf kesejahteraan penduduk antara negara miskin dan negara kaya. Pada giliran selanjutnya globalisasi akan berdampak terhadap keberlanjutan ekonomi maupun keberlanjutan sosial, budaya, dan politik, terutama di negara sedang berkembang.

Di suatu negara berkembang pemanfaatan berbagai sumber daya alam secara berlebihan tanpa memperhatikan aspek kelestariannya tidak hanya akan berdampak negatif terhadap kualitas lingkungan atau keberlanjutan lingkungan, tapi selanjutnya akan berdampak negatif baik terhadap keberlanjutan ekonomi maupun keberlanjutan sosial, budaya, dan politik. Dampak negatif terhadap keberlanjutan ekonomi, antara lain terjadi bila kesuburan tanah menurun sehingga berpengaruh negatif pada kegiatan pertanian dan upaya swasembada pangan, karena akan terjadi peningkatan biaya-biaya (misalnya untuk menanggulangi erosi permukaan tanah dan pencemaran mata air dan sungai). Di lain pihak, di negara berkembang kontribusi sektor pertanian relatif besar baik dalam hal ketenagakerjaan maupun PDB. Selain itu, sebagian besar penduduk miskin berada di perdesaan dan bekerja di sektor pertanian, sehingga pada gilirannya kerusakan lingkungan akan menimbulkan dampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, pemerataan distribusi pendapatan, dan penanggulangan kemiskinan. Semua itu juga akan berdampak negatif terhadap keberlanjutan sosial, budaya, dan politik.

Menurut Bank Dunia dalam *World Development Indicators 2009*, total gas rumah kaca di atmosfer global selama periode 1990-2005 telah meningkat sebesar 26,63%, yaitu dari 31,79 miliar ton emisi karbon dioksida ekuivalen

menjadi 40,25 miliar ton. Kontribusi emisi karbon dioksida dalam total gas rumah kaca di atmosfer dunia telah meningkat dari 71,05 % menjadi 72,68%.

Kontribusi 10 negara terbesar terhadap total gas rumah kaca dunia pada 2005 adalah 60,57%. Adapun urutan besarnya kontribusi terhadap gas rumah kaca dunia adalah sebagai berikut: Cina (17,96%), Amerika Serikat (17,77%), India (6,02%), Rusia (5,23%), Jepang (3,42%), Brazil (2,62%), Jerman (2,36%), Indonesia (1,78%), Kanada (1,75%), dan Inggris (1,65%). Pada 1990 kontribusi terbesar diduduki oleh Amerika Serikat (19,38%) sementara posisi kedua adalah Cina (11,82%) (World Bank, 2010).

Konsekuensi jangka panjang pemanasan global adalah perubahan iklim yang pada gilirannya akan menyebabkan kekeringan, pola curah hujan yang semakin sulit diramalkan, degradasi penggunaan air tanah, dan penyebaran penyakit. Sementara itu semakin tingginya konsentrasi karbon dioksida di atmosfer akan meningkatkan pengasaman laut yang nantinya juga akan menyebabkan kepunahan spesies biota laut. Biota laut yang terancam antara lain terumbu karang dan hewan bercangkang yang merupakan organisme kunci di lautan. Dengan demikian, secara keseluruhan ketahanan pangan akan terancam dan timbul dampak serius terhadap perekonomian dunia (Niode, 2009).

Jelas kiranya dari uraian di atas bahwa konsep Pak Emil mengenai pembangunan berkelanjutan yang bersifat kiprah simultan dan multidimensi sangat baik untuk dijadikan landasan dasar penyusunan kurikulum pengajaran ilmu ekonomi pada Fakultas Ekonomi di Indonesia yang mencakup Departemen Ilmu Ekonomi, Ilmu Manajemen, dan Ilmu Akuntansi.

Emil Salim Isi Esti.indd 103 6/16/10 8:54 AM

Indikator Sosial dan Ekonomi Terkini di Indonesia

Bank Dunia mengelompokkan negara di dunia berdasarkan kriteria tingkat Pendapatan Nasional Bruto (PNB) atau *Gross National Income* (GNI) per kapita yang dinyatakan dalam US$ harga konstan. Dalam *World Development Indicators 2009* pengelompokan tersebut adalah sebagai berikut: (a) negara berpendapatan rendah dengan PNB per kapita sampai dengan $935; (b) negara berpendapatan menengah bawah antara $935 sampai dengan $3.705; (c) negara berpendapatan menengah atas antara $3.705 sampai dengan $11.456; dan (d) negara berpendapatan tinggi, yaitu kelompok negara dengan PNB per kapita lebih besar daripada $11.456. Perlu dikemukakan di sini bahwa kelompok negara berpendapatan rendah sampai dengan yang berpendapatan menengah atas dikenal juga sebagai negara sedang berkembang.

Bangladesh, Vietnam, dan Pakistan termasuk dalam kelompok negara berpendapatan rendah dengan PNB per kapita masing-masing $470; $770; dan $860. Sementara itu, India, Filipina, Indonesia, Cina, dan Thailand, termasuk dalam kelompok negara berpendapatan menengah bawah dengan PNB per kapita masing-masing $950; $1.620; $1.650; $2.370; dan $3.400. Malaysia dengan PNB per kapita $6.420, termasuk kelompok negara berpendapatan menengah atas, sedangkan Korea Selatan dan Jepang dengan PNB per kapita masing-masing $19.730 dan $37.770, termasuk negara berpendapatan tinggi (World Bank, 2010).

Dilihat dari perkembangan waktu, India baru masuk dalam kelompok negara berpendapatan menengah bawah pada 2007, Cina sejak tahun 1997, sedangkan Filipina dan Thailand sebelum tahun 1990. Adapun Malaysia sudah termasuk dalam kelompok negara berpendapatan menengah atas sejak tahun 1992. Indonesia sebenarnya sudah termasuk dalam kelompok

negara berpendapatan menengah bawah selama periode 1993-1997, namun kemudian, sebagai akibat krisis tahun 1997-1998, Indonesia kembali menjadi negara berpendapatan rendah periode 1998-2002. Dengan memperhatikan gambaran tersebut jelas kiranya berdasarkan skenario yang sangat optimis sekalipun diperkirakan Indonesia masih akan lama berada dalam kelompok negara sedang berkembang (World Bank, 2010).

Dalam kaitannya dengan ketiga macam keberlanjutan tadi barangkali ada baiknya kita menyoroti karakteristik yang menonjol mengenai perekonomian Indonesia sebagai negara sedang berkembang, yaitu masalah ketenagakerjaan dan kemiskinan.

Dari *World Development Indicators 2009*, berdasarkan data antarnegara kita mengetahui tentang kecenderungan mengecilnya persentase *vulnerable employment* (pekerja yang rentan kehilangan pekerjaannya) dalam *total employment* (total jumlah pekerja) dengan makin tingginya PNB per kapita. Di lain pihak, diperoleh gambaran tentang kecenderungan meningkatnya persentase pekerja penerima upah dan gaji terhadap total pekerja dengan makin tingginya PNB per kapita (World Bank, 1995).

Adapun yang termasuk *vulnerable employment* adalah pekerja dengan status pekerjaan: (a) berusaha sendiri (status pekerjaan 1); (b) berusaha dengan dibantu buruh tidak tetap dan atau buruh tak dibayar (status pekerjaan 2); dan (c) pekerja tak dibayar (status pekerjaan 7).[1] Pada 2007 persentase *vulnerable employment* di Bangladesh, Vietnam,

[1] Sementara pekerja penerima upah dan gaji terdiri dari: (a) buruh/upah/karyawan tetap penerima upah dan gaji (status pekerjaan 4); (b) pekerja bebas/buruh tidak tetap/buruh kontrak penerima upah di pertanian (status pekerjaan 5); dan (c) pekerja bebas/buruh tidak tetap/buruh kontrak penerima upah di luar pertanian (status pekerjan 6) (BPS, 2010),

dan Pakistan masing-masing adalah 85%, 74%, dan 62%; di Indonesia, Filipina, dan Thailand adalah 63%, 45%, dan 70%; sementara di Malaysia, Korea Selatan, dan Jepang adalah 22%, 25%, dan 11%. Bandingkan dengan persentase *vulnerable employment* di negara-negara berpendapatan tinggi, seperti misalnya Spanyol, Italia, Australia, Kanada, dan Prancis masing-masing 12%, 22%, 9%, 10%, dan 7% (BPS, 2010).

Dari data Survei Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS) Agustus 2001 dan Agustus 2009 diketahui bahwa persentase *vulnerable employment* di Indonesia telah menurun dari 60,97% menjadi 58,33%. Penurunan dalam persentase *vulnerable employment* terutama terjadi karena meningkatnya persentase status pekerjaan (5 + 6) dari 6,69% menjadi 11,02%. Sedangkan status pekerjaan (4) justru menurun dari 29,27% menjadi 27,76%. Pola perkembangan ketenagakerjaan yang baik adalah bila penurunan dalam persentase *vulnerable employment* disebabkan oleh meningkatnya persentase status pekerjaan 4.

Hal lain yang masih memprihatinkan dalam ketenagakerjaan di Indonesia terlihat pada struktur ketenagakerjaan menurut pendidikan yang ditamatkan dan lapangan pekerjaan, serta tingkat pengangguran terbuka dan setengah penganggur. Selama periode Agustus 2001-Agustus 2009 terlihat: (a) struktur ketenagakerjaan menurut pendidikan yang ditamatkan menunjukkan perbaikan, namun pada Agustus 2009 persentase penduduk yang bekerja dengan pendidikan yang ditamatkan sampai dengan Sekolah Dasar masih meliputi 52,65%, sedangkan yang menamatkan progam diploma dan universitas hanya 2,66% dan 4,44%; (b) struktur ketenagakerjaan menurut lapangan pekerjaan di pertanian menurun dari 43,76% menjadi 39,68%, namun penurunan tersebut bukan disebabkan oleh meningkatnya persentase orang yang bekerja pada industri pengolahan, yang justru menurun

dari 13,31% menjadi 12,24%; dan (c) walaupun tingkat pengangguran terbuka dan persentase jumlah orang yang bekerja kurang daripada 35 jam per minggu menurun dari 8,10% dan 30,55% pada Agustus 2001 menjadi 7,87% dan 30,10% pada Agustus 2009, tingkat pengangguran terbuka dan persentase jumlah orang yang bekerja kurang daripada 35 jam per minggu bagi pekerja yang menamatkan SLTA Kejuruan, program diploma, dan universitas justru mengalami peningkatan.

Persentase dan jumlah penduduk miskin di Indonesia berdasarkan standar batas kemiskinan tahun 1998 telah berkembang dari 17,55% atau 34,16 juta pada Februari 1996 menjadi 18,39% atau 37,90 juta Februari 2001, 16,66% atau 36,15 juta Februari 2004, kemudian menjadi 14,15% atau 32,53 juta pada Maret 2009. Dengan demikian, selama periode otonomi daerah 2001-2009 persentase penduduk miskin di Indonesia menurun dari 18,39% menjadi 14,15%, sedangkan jumlah penduduk miskinnya selama delapan tahun hanya menurun sebesar 5,37 juta.

Dihubungkan dengan konsep keberlanjutan sosial, budaya, dan politik yang dikemukakan oleh Pak Emil, barangkali hal yang perlu mendapat perhatian tentang masalah kemiskinan di Indonesia adalah sebagai berikut:

Meskipun secara nasional persentase penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2009 adalah 14,15%, namun di delapan provinsi persentase penduduk miskinnya masih lebih daripada 20%, yaitu 2 provinsi di Sumatera (NAD dan Lampung) dan 6 provinsi di Kawasan Timur Indonesia (NTB, NTT, Gorontalo, Maluku, Papua Barat, dan Papua). Bahkan di 4 provinsi persentase penduduk miskinnya masih lebih daripada 25%, yaitu Gorontalo, Maluku, Papua Barat, dan Papua (BPS, 2010).

Seperti yang diperkirakan, persentase penduduk miskin di perkotaan lebih kecil daripada di perdesaan. Persentase penduduk miskin di perkotaan pada Maret 2009 adalah

Emil Salim Isi Esti.indd 107 6/16/10 8:54 AM

10,72%, sedangkan di perdesaan 17,35%. Ada 11 provinsi pada 2009 yang persentase penduduk miskinnya di perdesaan masih lebih daripada 21%, yaitu 4 provinsi di Kawasan Barat Indonesia (NAD, Lampung, DI Yogyakarta, dan Jawa Timur) dan 7 provinsi di Kawasan Timur Indonesia (NTB, Gorontalo, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Maluku, Papua Barat, dan Papua). Bahkan ada 2 provinsi yang persentase penduduk miskinnya di perdesaan masih lebih daripada 32,5% (Gorontalo dan Maluku) dan 2 provinsi lebih daripada 44,5% (Papua Barat dan Papua) (BPS, 2010).

Kalau kita hubungkan batas kemiskinan yang dipakai BPS dengan rata-rata pengeluaran rumah tangga per kapita per bulan, terlihat bahwa rasio batas kemiskinan terhadap rata-rata pengeluaran konsumsi rumah tangga per kapita per bulan cenderung terus menurun. Tegasnya, rasio batas kemiskinan terhadap rata-rata pengeluaran konsumsi rumah tangga per kapita per bulan menurun dari 22,18% pada Februari 2001, menjadi 21,39% pada Februari 2004, dan kemudian 16,80% pada Maret 2009.

Menghadapi tantangan globalisasi ekonomi dunia dengan kecenderungan menuju keterbukaan perdagangan bebas dan makin meningkatnya persaingan, yang harus dilakukan Indonesia adalah: (a) memantapkan berbagai fundamen ekonomi; (b) memperbaiki secara berkelanjutan kualitas sumber daya manusia, kemampuan teknologi, ketersediaan berbagai infrastruktur dan kualitas berbagai institusi, dan (c) memacu semangat persaingan para produsen dalam negeri yang kemudian secara berlanjut mengembangkan efisiensi dan daya saing dalam negeri.

Dalam mencapai ketiga hal tersebut, tentu saja aspek lingkungan tidak boleh diabaikan. Namun demikian, berbagai indikator kualitas lingkungan menunjukkan penurunan. Sebagai contoh, Data Bank Dunia menunjukkan bahwa emisi

karbon dioksida pada atmosfer Indonesia selama periode 1990-2005 adalah 181,04% dengan laju pertumbuhan periode 2000-2005 yang jauh lebih tinggi daripada periode 1990-2000 (World Bank, 2010). Dalam bagian lain di buku ini, terutama Bagian IV juga ditunjukkan bagaimana tingginya laju ekstraksi dan degradasi sumber daya alam di Indonesia. Inilah tantangan pendidikan bidang ekonomi di Indonesia, yaitu mendidik mahasiswa agar kelak dapat menyeimbangkan keberlanjutan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan.

Kurikulum Fakultas Ekonomi dan Konsep Pembangunan Berkelanjutan Emil Salim

Dengan menggunakan basis kurikulum Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FEUI), penjabaran atas pemikiran Pak Emil tersebut telah tertampung dalam beberapa mata ajar dasar dan menengah yang menjadi mata ajar wajib di tingkat fakultas. Namun tidak tertutup kemungkinan beberapa mata ajar yang sekarang menjadi wajib departemen, khususnya Departemen Ilmu Ekonomi, dan bahkan mata ajar pilihan di tingkat departemen tersebut, dapat diangkat menjadi mata ajar wajib di tingkat fakultas dengan memperhatikan relevansinya dengan kebutuhan lulusan pada masa mendatang.

Selain dibekali dengan pengetahuan dasar ilmu ekonomi, para mahasiswa memerlukan tambahan bekal pengetahuan untuk memahami konsep pemikiran berkelanjutan secara simultan dan komprehensif dengan mengantisipasi berbagai dinamika perubahan. Mata ajar Ekonomi Politik, Ekonomi Pembangunan, dan Perekonomian Indonesia perlu menjadi bagian mata ajar wajib fakultas. Mata kuliah Ekonomi Politik, Ekonomi Pembangunan, dan Perekonomian Indonesia yang diajarkan secara berurutan akan memberikan kerangka berpikir yang lebih kuat dan kokoh kepada para lulusan Fakultas

Ekonomi dalam proses pengambilan keputusan yang berbasis berkelanjutan.

Jika kelak mahasiswa yang bersangkutan menjadi salah satu pengambil kebijakan, baik di tingkat mikro maupun makro, maka mereka akan mempunyai nilai-nilai moral untuk ikut bertanggung jawab sebagai pelaku ekonomi dalam proses pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Tentu saja kebutuhan tersebut semakin kuat bagi lulusan di tingkat strata yang lebih tinggi, yaitu pascasarjana Fakultas Ekonomi. Ketiga mata ajar itu perlu dikembangkan dengan tingkat kedalaman yang lebih jauh, karena peserta didik biasanya sudah menjadi bagian dari kegiatan ekonomi langsung. Mereka biasanya sudah bekerja, baik di sektor swasta maupun pemerintah. Realitas pekerjaan sehari-hari bisa menempatkan mereka pada posisi "konflik" ketika harus mengambil keputusan yang berdampak pada keberlanjutan, terutama dari sisi ekonomi.

Pengetahuan Dasar Ilmu Ekonomi

Pada kurikulum FEUI, dari 144 satuan kredit semester (SKS), terdapat 10 SKS yang berasal dari *core* kurikulum mata ajar berbasis Ilmu Ekonomi, yaitu Pengantar Ekonomi 1 dan 2 dengan total 4 SKS yang diberikan di tingkat dasar, dan Teori Ekonomi Mikro dan Teori Ekonomi Makro dengan total 6 SKS yang diberikan di tingkat menengah. Pada mata ajar *core* Ilmu Ekonomi tersebut, penjabaran pemikiran Pak Emil mengenai keberlanjutan ekonomi dapat ditangkap melalui dua ide, yaitu efisiensi di tingkat mikro dan pembentukan PDB di tingkat makro. Selain pada kedua *core* Ilmu Ekonomi tersebut, secara implisit pemikiran Pak Emil terkandung dalam mata ajar Pengantar Bisnis, yang menjadi wajib fakultas di tingkat pengantar. Keterkaitan antara pelaku usaha dan masyarakat, yang saat ini dikenal dengan istilah *Corporate Social Responsibilty*

(CSR), menjadi sarana untuk mengadopsi pemikiran keberlanjutan sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya (tentang konsep dan implementasi CSR dibahas lebih lanjut oleh Kiroyan et al. dalam buku ini).

Efisiensi merupakan syarat mutlak keberlanjutan ekonomi. Dari teori konsumen, konsep efisiensi ditangkap dalam teori tingkat kepuasaan maksimum. Konsumen akan mengonsumsi suatu barang dengan tujuan memaksimumkan kepuasannya, dengan mempertimbangkan anggaran miliknya yang terbatas. Konsep *opportunity cost* ini menjadi dasar bagi pelaku ekonomi untuk melakukan proses pengambilan kebijakan yang efisien.

Melalui teori produksi dan teori pasar, efisiensi dijabarkan sebagai upaya untuk memproduksi dengan biaya yang paling murah untuk mencapai *output* tertentu. Tentunya struktur biaya terkait dengan bentuk pasar yang mendasarinya. Semakin mendekati struktur pasar yang berkompetisi sempurna, biaya perusahaan bisa semakin murah, sebaliknya semakin mendekati struktur pasar yang monopoli, efisiensi akan semakin menurun. Ketidakefisienan itu berdampak pada penggunaan sumber daya alam yang semakin boros, dan sikap menjauh dari ilmu pengetahuan dan teknologi, pemikiran yang pernah disampaikan Pak Soemitro mengenai fungsi produksi jangka panjang yang tidak hanya menyertakan *Capital* (K) dan *Labor* (L) yang bersifat variabel.[2]

Di tingkat makro, efisiensi yang terjadi di tingkat perusahaan membuat *output* nasional, yaitu PDB, baik dari sisi produksi maupun dari sisi pengeluaran masyarakat, akan menjadi PDB yang optimal. Ditambah dengan penggunaan sumber daya alam yang efisien, maka PDB yang dihasilkan merupakan PDB yang berbasis *green economy* atau *green*

[2] *Q=f (K, L, Science* dan *Tech, N_r)* di mana *K* mewakili *Capital*, *L* mewakili *Labor*, N_r mewakili sumber daya alam (Djojohadikusumo, 1994).

GDP. Kita ketahui sumber daya alam yang tersedia untuk dikembangkan sebagai dorongan ekonomi jumlahnya relatif terbatas, sehingga konsep keterbatasan sumber daya ini semestinya menjadikan pengambil kebijakan bisa secara bijaksana menggunakan sumber daya.

Isu perubahan iklim global dan *green economy*, yang sekarang menjadi moto pembangunan secara global, bertitik tolak dari konsep pembangunan berkelanjutan agar pembangunan ekonomi tidak berhenti di satu generasi tetapi bisa berlanjut ke generasi berikutnya. Dengan perkataan lain, proses pembangunan kini melakukan regenerasi atas sumber daya, terutama alam, yang digunakan dalam proses kegiatan produksi. Sebenarnya, di tingkat produksi maupun pascaproduksi perlu dipikirkan bagaimana supaya limbah produksi yang dihasilkan diolah dengan cara yang aman dan tidak mengganggu keseimbangan alam, sehingga tidak merugikan generasi berikutnya.

Berkaitan dengan konsep eksternalitas negatif penggunaan barang publik, yang notabene "milik negara", sebagai pengambil kebijakan, pemerintah tidak bisa semenamena memutuskan bahwa eksplorasi sebesar-besarnya akan mendatangkan *maximum economic benefit* tanpa menghiraukan *social cost*, yang bisa jadi justru lebih besar jika diperhitungkan dengan konsep *future value*. Artinya, pembangunan ekonomi tidak hanya untuk menghasilkan manfaat kesejahteraan optimal bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat generasi sekarang tetapi juga generasi masa depan (tentang eksternalitas dibahas oleh Hartono et al. dalam buku ini).

Keempat mata kuliah dasar Teori Ekonomi Mikro dan Makro bisa dikembangkan sebagai landasan kuat bagi peserta didik di Fakultas Ekonomi sehingga ketika mereka lulus sebagai sarjana ekonomi dan bekerja di bidang apa pun, landasan teori ekonomi yang kuat ini akan mempengaruhi

pengambilan-pengambilan keputusan ketika mereka bekerja nanti. Mereka diharapkan menjadi pelaku ekonomi yang dapat menggunakan sumber daya secara efisien dan berdaya saing. Peran mata kuliah itu menjadi sentral, dan akan membekali lulusan Fakultas Ekonomi secara maksimal jika wawasan ekonomi berkelanjutan juga mencakup aspek sosial, budaya, dan politik.

Ilmu Ekonomi Politik

Lengsernya Presiden Soeharto dari tampuk kepemimpinan Orde Baru membawa Indonesia ke masa yang disebut sebagai "Era Reformasi". Masa yang didahului oleh kepemimpinan sementara Presiden Habibie itu disertai begitu banyak harapan rakyat akan Indonesia yang lebih baik di seluruh sendi kehidupan, termasuk yang terkait dengan berbagai pemikiran Pak Emil tentang pembangunan berkelanjutan.

Kini, setelah 10 tahun masa reformasi berjalan, dengan munculnya beberapa orang presiden yang menerapkan berbagai strategi untuk menata perekonomian, semakin terlihat bahwa perekonomian Indonesia tidak dapat dipahami hanya dengan perangkat-perangkat analisis "standar" dalam Mikroekonomi ataupun Makroekonomi. Agar dapat meletakkan pemikiran-pemikiran Pak Emil tentang pembangunan berkelanjutan dalam konteks kekinian di lingkungan domestik dan global, seyogianya seluruh calon sarjana ekonomi memperoleh kesempatan untuk mendalami perangkat-perangkat analisis dalam mata kuliah yang amat penting, yaitu Ekonomi Politik.

Salah satu isu krusial dalam pembangunan ala Orde Baru adalah begitu dominannya peran presiden sebagai aktor politik. Aktor-aktor politik dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan bahkan dalam Badan Pemeriksa Keuangan ataupun Mahkamah Agung dapat di-

katakan berada di bawah kendali presiden sehingga tidak dapat menjalankan fungsi ideal sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Melalui empat kali amandemen UUD 1945, masa reformasi memunculkan aktor-aktor baru di dunia politik sekaligus menggeser peran sejumlah pemain lama. Sebagai ilustrasi, terbentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih oleh rakyat dalam Pemilihan Umum, menggantikan peran Utusan Daerah yang praktis terdiri dari tokoh-tokoh yang sejalan dengan kepentingan presiden di masa Orde Baru. Contoh lain adalah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), yang kini terbagi menjadi TNI dan Polri, tidak lagi ditempatkan sebagai bagian dari MPR yang pada masa lalu disebut sebagai Fraksi ABRI. Berbagai perubahan konstitusi ini juga diikuti dengan berakhirnya dominasi Golongan Karya dalam Pemilihan Umum. Telah muncul berbagai kekuatan baru di Dewan Perwakilan Rakyat, misalnya Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Amanat Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa dalam Pemilihan Umum 1999, serta Partai Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera dalam Pemilihan Umum 2004.

Berbagai analisis politik yang diperkenalkan dalam mata kuliah Ekonomi Politik akan dapat membantu para mahasiswa memahami apakah demokratisasi di Indonesia benar-benar menunjukkan suatu pelaksanaan demokrasi yang ideal.[3] Mata kuliah ini akan menjelaskan pula bagaimana relasi para aktor politik di DPR kita saat ini dalam, misalnya, mengalokasikan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) demi menjaga kelestarian hutan, memanfaatkan potensi

[3] Freedom House dalam publikasinya beberapa tahun terakhir ini telah menggolongkan Indonesia sebagai negara yang paling memiliki kebebasan di Asia Tenggara, sesuatu yang sangat ideal bagi perkembangan demokrasi (lihat sebagai contoh Freedom House, 2009).

laut dengan bijaksana, ataupun hal-hal lain yang terkait dengan keberlanjutan pembangunan. Ekonomi Politik akan membantu memberikan pemahaman tentang adanya berbagai kelompok kepentingan (*interest groups*) di balik suatu keputusan dalam alokasi dana APBN. Misalnya saja, kelompok kepentingan mana saja yang ada di balik rencana pembangunan jalan raya di suatu kawasan perbukitan hijau yang merupakan daerah resapan air. Dengan demikian para mahasiswa akan lebih mampu memahami mengapa akhirnya proyek jalan tersebut benar-benar dijalankan atau tidak.

Sementara itu, penambahan ayat ke-4 dalam amandemen Pasal 33 UUD 1945,[4] yang merupakan salah satu pasal terpenting yang mengatur jalannya perekonomian, juga memerlukan kajian ekonomi politik.[5] Tegas-tegas ayat tersebut menyatakan bahwa perekonomian nasional didasari, antara lain, atas prinsip "berkelanjutan" dan "berwawasan lingkungan", dua prinsip penting yang selalu disampaikan oleh Pak Emil dalam setiap kesempatan. Sangat penting untuk mengetahui implikasi penambahan ayat tersebut dalam pembangunan di Indonesia. Pertanyaan yang perlu diajukan adalah sejauh mana "berkelanjutan" dan "berwawasan lingkungan" tecermin dalam kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah?

Terjadinya perubahan atas UU Pemerintahan Daerah dan UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Tahun 2004, serta terbentuknya tujuh provinsi baru

[4] Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 selengkapnya adalah: "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."

[5] Mata Kuliah Sistem Ekonomi juga penting untuk mengkaji Pasal 33 yang kembali mendapat perhatian penting saat Mahkamah Konsitusi pada tahun 2004 membatalkan UU Ketenagalistrikan (UU No. 20 Tahun 2002) dan memerintahkan revisi atas pasal-pasal dalam UU Minyak dan Gas Bumi (UU No. 22 Tahun 2001).

Emil Salim Isi Esti.indd 115 6/16/10 8:54 AM

dan sekitar 200 kabupaten/kota baru selama 10 tahun era reformasi, dapat lebih dipahami dengan menggunakan analisis ekonomi politik. Mata kuliah Ekonomi Politik akan membantu mahasiswa mengkaji siapa saja yang berkepentingan di balik perubahan kedua undang-undang otonomi daerah tersebut. Mata kuliah ini dapat juga membantu menjelaskan kepada para mahasiswa apakah pembentukan provinsi serta kabupaten dan kota baru juga terkait dengan aktivitas para pemburu rente (*rent-seeker*) yang berada di kalangan para elite politik baik di pusat maupun di daerah.[6] Alokasi Dana Perimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, baik berupa Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum maupun Dana Alokasi Khusus kepada daerah-daerah, juga dapat dijelaskan dalam konteks Ekonomi Pembangunan: sejauh mana alokasi tersebut dapat meningkatkan kualitas sejumlah indikator seperti tingkat pendapatan regional bruto per kapita, tingkat harapan hidup, akses terhadap kesehatan, akses terhadap pendidikan dan lain-lain yang kesemuanya mencerminkan ketiga dimensi pembangunan berkelanjutan sebagaimana digagas oleh Pak Emil.

Bahasan Ekonomi Politik tidak hanya berkisar pada isu-isu dalam negeri. Sebagai ilustrasi, dalam konteks ASEAN, tahun 1992 Indonesia telah menandatangani perjanjian ASEAN Free Trade Area (AFTA), sedangkan dalam konteks perdagangan internasional, Indonesia telah menjadi anggota World Trade Organization sejak organisasi ini berdiri tahun 1995. Salah satu agenda utama AFTA dan WTO adalah menurunkan tarif perdagangan internasional. Melalui penurunan tarif dibayangkan bahwa negara-negara yang menjadi anggota akan

[6] Sejumlah studi ekonomi-politik mengindikasikan bahwa adanya transfer dana dari pusat ke daerah dalam bentuk Dana Perimbangan yang dalam APBN tahun 2009 sudah mencapai hampir sepertiga dari Belanja Pemerintah Pusat. Fakta ini merupakan salah satu motif di balik gencarnya pemekaran wilayah.

dapat meningkatkan kegiatan ekspor-impornya dan pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan negara tersebut. Namun, hal-hal ideal itu dalam kenyataannya tidak bisa diwujudkan dengan mudah. Kajian Ekonomi Politik akan menunjukkan betapa dalam relasi ekonomi internasional, kepentingan negara-negara maju seringkali lebih diutamakan ketimbang negara berkembang. Tak jarang negara maju menjadikan isu kelestarian lingkungan di negara berkembang untuk menjustifikasi kebijakan hambatan nontarif di negara maju.

Ilmu Ekonomi Pembangunan

Berbagai persoalan penting baik di dalam lingkup domestik maupun internasional perlu mendapat perhatian dari sudut pandang Ilmu Ekonomi Pembangunan. Sebagai contoh, kelahiran dua undang-undang pada 1999, yaitu UU Pemerintahan Daerah dan UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, telah menandai era baru pembangunan di Indonesia. Sistem pemerintahan Orde Baru yang disebut-sebut bernuansa sentralistis diubah oleh kedua UU tersebut menjadi terdesentralisasi, di mana pemerintah kabupaten atau kota memperoleh kewenangan yang lebih luas. Mata kuliah Ekonomi Pembangunan dapat membahas sejauh mana teori-teori ekonomi pembangunan memberikan landasan bagi pelaksanaan desentralisasi. Melalui mata kuliah tersebut dapat juga dipelajari bagaimana desentralisasi dijalankan di negara-negara berkembang selain Indonesia. Dengan demikian, para mahasiswa dapat memperoleh pembanding untuk menilai sejauh mana keberhasilan pelaksanaan pembangunan di Indonesia.

Sementara itu, kemunculan Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) pada 2004

Emil Salim Isi Esti.indd 117 6/16/10 8:54 AM

membawa konsekuensi penting bagi penerapan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Undang-undang ini mengamanatkan pembentukan dokumen perencanaan jangka menengah (5 tahunan), yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan perencanaan jangka panjang (20 tahunan) berupa Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang harus ditetapkan di tingkat pusat dan daerah. Perkembangan ini terjadi setelah negara kita tidak lagi memiliki Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang pada masa Orde Baru ditetapkan oleh MPR sebagai rujukan pembangunan jangka panjang. Sepatutnya pula mata kuliah Ekonomi Pembangunan memfasilitasi para mahasiswa untuk mengkaji sejauh mana RPJM ataupun RPJP baik di tingkat pusat maupun daerah telah sejalan dengan pemikiran Pak Emil tentang ekulibrium ekonomi, sosial, dan ekologi.

Melalui mata kuliah Ekonomi Pembangunan dapat dijelaskan pula satu masalah struktural yang penting untuk dipahami oleh para mahasiwa, yaitu kerangka institusional/kelembagaan.[7] Program pembangunan yang sama ternyata dapat menghasilkan *output* yang berbeda di daerah-daerah yang berbeda, akibat kondisi institusi yang tidak sama. Institusi tidak hanya mencakup organisasi formal, tetapi juga berbagai aturan perundang-undangan serta norma-norma dalam masyarakat.

Ekonomi Pembangunan juga dapat membantu para mahasiswa memahami berbagai fenomena global. Sebagaimana kita ketahui bersama, Pak Emil sangat sering menyebutkan eratnya kaitan antara pencapaian *Millenium Development Goals* (MDGs) dengan pembangunan bekelanjutan. Dalam suatu kesempatan ceramah di FEUI[8] Pak Emil menyebutkan bahwa

[7] Kondisi terkini di Indonesia dibahas dalam Basri dan Munandar (2009), khususnya Bab IV.

[8] Makalah "Perencanaan Berwawasan Lingkungan" disampaikan dalam Diklat

pencapaian MDGs memerlukan sejumlah prasyarat penting. Misalnya saja untuk mencapai tujuan *"ensure environmental sustainability*", pembangunan berkelanjutan yang dijalankan harus memahami "ekonomi sumber daya alam" dan "ekonomi ekologi". Tentu saja para mahasiswa harus memiliki informasi yang mencukupi tentang MDGs. Mata kuliah Ekonomi Pembangunan akan memberi kesempatan bagi mereka untuk mengetahui asal mula MDGs serta juga sejauh mana Indonesia telah berhasil mencapainya, termasuk juga hal-hal yang harus diperbaiki jika ingin cita-cita MDGs dapat terwujud di Republik ini.

Di sisi lain, tak lama setelah runtuhnya Uni Soviet yang disebut-sebut sebagai berakhirnya era "Perang Dingin" pada dekade 1990-an, telah terjadi berbagai perubahan dalam tatanan ekonomi dunia. Sebagaimana diungkapkan oleh Michael P. Todaro (2006) dalam buku teksnya *Development Economics*, di tingkat internasional kita harus perhatikan struktur organisasi dan aturan main dalam perekonomian global. Kita harus ketahui bagaimana keseluruhan struktur tersebut terbentuk, siapa saja yang memegang kendali sistem ekonomi global tersebut.

Perekonomian Indonesia

Setelah keempat mata kuliah dasar ilmu ekonomi diberikan kepada para mahasiswa, yang kemudian dilengkapi dengan Ekonomi Politik dan Ekonomi Pembangunan, maka mata kuliah Perekonomian Indonesia (PI) dengan bobot 3 SKS akan menjadi mata kuliah penyempurna. Mata kuliah ini sarat dengan pemikiran keberlanjutan Pak Emil. Dari 14 kali pertemuan, hampir setengah semesternya mencakup topik Transformasi Struktural yang diadopsi dari teori Chennery dan

Training of Trainers di LPEM FEUI tanggal 2 Juni 2009.

Syrquin untuk kasus Indonesia. Relevansi teori transformasi struktural dengan pemikiran ekonomi berkelanjutan sangat kuat. Teori ini menjelaskan bagaimana pembangunan ekonomi yang dicerminkan dengan meningkatnya PDB dan PDB per kapita akan berdampak pada perubahan di sisi akumulasi, alokasi, distribusi, dan demografi, termasuk di dalamnya struktur ketenagakerjaan yang mengalami perubahan seiring dengan perubahan dalam perekonomian.

Pengajaran Perekonomian Indonesia akan diletakkan pula dalam konteks tata ekonomi dunia baru, dengan perekonomian yang tanpa batas di mana sumber daya alam tidak lagi menjadi faktor *endowment* (karunia) yang harus tersedia untuk menjadi basis produksi negara tersebut. Mata kuliah ini juga akan memperhatikan apa saja persiapan yang harus dilakukan, termasuk dalam hal pembuatan kebijakan-kebijakan di bidang ekonomi bila Indonesia ingin menjadi salah satu negara maju di dunia. Sebagaimana kita ketahui bersama, pemerintah telah mencanangkan Indonesia sebagai negara maju pada 2025.

Penutup

Sebagaimana telah dibahas dalam tulisan ini, berbagai pemikiran Pak Emil tentang pembangunan berkelanjutan akan terus dilestarikan melalui mata kuliah-mata kuliah dalam kurikulum Fakultas Ekonomi. Namun perlu dicatat pula bahwa di mata segenap murid Pak Emil, sosok beliau sebagai seorang pengajar yang selalu memberikan yang terbaik di tengah-tengah kesibukan beliau (termasuk saat menjadi menteri) akan selalu menjadi sumber inspirasi. Selamat ulang tahun Pak Emil!

Emil Salim Isi Esti.indd 120 6/16/10 8:54 AM

Daftar Pustaka

Anonim. 2010. "Antisipasi Jangan Kagetan." *Kompas*, 20 Januari.

_____. 2009. "Kenaikan Panas Muka Laut 5-10 Milimeter Per Tahun." *Kompas*, 17 Desember.

_____. 2009. "Pemanasan Global: Ilmuwan Pun Masih Bingung." *Kompas*, 17 November.

_____. 2009. "Pengasaman Laut: Kehidupan Biota Laut Terancam." *Kompas*, 11 Desember.

Astuti, Dewi. 2009. "Indonesia Kehilangan US$ 26.9 Miliar: Biaya Kerusakan Lingkungan 6.23 % dari PDB." *Bisnis Indonesia* 23 November.

Basri, Faisal dan H. Munandar. 2009. *Lanskap Ekonomi Indonesia: Kajian dan Renungan terhadap Masalah-Masalah Struktural, Transformasi Baru, dan Prospek Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Boediono. 2009. *Ekonomi Indonesia Mau ke Mana? Kumpulan Esai Ekonomi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

BPS (Badan Pusat Statistik). 2010. *Keadaan Angkatan Kerja Di Indonesia* (Agustus 2001-Agustus 2009). Diunduh dari http://www.bps.go.id/

BPS (Badan Pusat Statistik). 2010. *Statistik Indonesia* (1997-2009). Diunduh dari http://www.bps.go.id/

Djojohadikusumo, Sumitro. 1994. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.

Freedom House. 2009. *Freedom in the World*. Diunduh dari http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009

Laksono, Ninok. 2009. "Bumi Makin Panas Bumi Direkayasa." *Kompas*, 16 Desember.

Niode, Amanda Katili. 2009. "Perubahan Iklim: Memahami Hasil dari Kopenhagen." *Kompas*, 17 November.

Pambudi, Ninuk Mardiana. 2010. "*El Nino* Datang Kemarau Tiba." *Kompas*, 20 Januari.

Putranto, Algooth. 2009. "Antartika Kehilangan Es." *Bisnis Indonesia*, 28 November.

Sachs, Jeffrey D. 2008. *Commonwealth: Economics for a Crowded Planet*. New York: Penguin Books.

Salim, Emil. 1997. "Pembangunan Berkelanjutan." Dalam M. Arsjad Anwar, Aris Ananta, dan Ari Kuncoro (editor), *Widjojo Nitisastro 70 Tahun. Pembangunan Nasional: Teori Kebijakan dan Pelaksanaan*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Sigit, Hananto. 1997. "Aspek Lingkungan dalam Produk Domestik Bruto (PDB) dan Dampaknya." Dalam: M. Arsjad Anwar, Aris Ananta, dan Ari Kuncoro (editor), *Widjojo Nitisastro 70 Tahun. Pembangunan Nasional: Teori Kebijakan dan Pelaksanaan*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Simanjuntak, Djisman. 2002. "Globalisasi Pasang Surut dan Ekonomi Pasar Sosial Indonesia." Dalam Mohammad Ikhsan, Chris Maning, dan Hadi Soesastro (ed.), *80 Tahun Mohamad Sadli: Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Todaro, Michael P. dan Stephen C. Smith. 2006. *Economic Dovelopment*. Edisi kesembilan. Edinburgh, UK: Pearson Education Limited.

Wagly, Tommy. 2010. "Pasca Kopenhagen: Pembahasan Laut Belum Selesai." *Kompas*, 2 Januari.

World Bank. 1991. *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. New York: Oxford University Press.

World Bank. 1995. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. New York: Oxford University Press.

World Bank. 2010. *World Development Indicators* (1999-2009). Diunduh dari http://www.worldbank.org/

Bagian 2

Kelembagaan

Emil Salim Isi Esti.indd 123 6/16/10 8:54 AM

Emil Salim Isi Esti.indd 124 6/16/10 8:54 AM

8

Greener Constitution: Solusi Pengarusutamaan Pembangunan Berkelanjutan

Mas Achmad Santosa

Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan

ISTILAH pembangunan berkelanjutan pertama kali diperkenalkan secara luas oleh World Commission on Environment and Development (WCED) dalam *Our Common Future,* didefinisikan sebagai berikut:

> *"Development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generation to meet their own needs"*
>
> (Pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya).

Istilah ini sangat terbuka untuk ditafsirkan, dan antarpenafsiran dapat berbeda satu dengan yang lain. Sebagai contoh, istilah tersebut seringkali dipadankan serta ditafsirkan sebagai

Emil Salim Isi Esti.indd 125 6/16/10 8:54 AM

sustainable economic development tanpa mensyaratkan atau memberi fokus kepada keberlanjutan atau pelestarian daya dukung ekosistem *(continued viability of ecosystem). Caring for the Earth* sebagai dokumen pengganti dari the World Conservation Strategy yang dirumuskan oleh World Conservation Union (sekarang dikenal sebagai International Union for Conservation of Nature, IUCN) pada 1991 juga menggarisbawahi berbagai penafsiran yang muncul dari penggunaan istilah *sustainable*. Berbagai istilah digunakan seperti *sustainable development, sustainable growth,* dan *sustainable use* secara bergantian, dan seringkali pengertian satu dengan yang lainnya berbeda. IUCN sendiri kemudian memberikan pengertian pembangunan berkelanjutan sebagai berikut (IUCN, 1991):

> *"Improving the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystem. A "sustainable economy" is the product of sustainable development. It maintains its natural resource base, it can continue to develop by adapting, and through improvements in knowledge, organization, technical efficiency, and wisdom."*

Boer (1995) memberikan kritik terhadap definisi pembangunan berkelanjutan yang menurutnya masih mengundang permasalahan dalam *Caring for the Earth*. Menurutnya definisi yang ditawarkan terlampau berorientasi kepada antroposentrime dan utilitarianisme. Orientasi ini dapat dilihat dari penekanan lingkungan hidup sebagai peran pendukung *(supporting role)* dan hanya dilihat sebagai instrumen atau sumber daya untuk didayagunakan (eksploitasi) oleh manusia dengan mengesampingkan kebutuhan lingkungan alam *(natural environment)*. Oleh sebab itu, Boer berpendapat lebih

tepat digunakan istilah *ecologically sustainable development* (ESD).

Pemerintah Australia dalam Strategi Nasional tentang ESD memberikan definisi tentang ESD sebagai berikut (Commonwealth Australia, 1992):

> *"...using, conserving and enhanching the community's resources so that ecological processes, on which life depends, are maintained, and the total quality of life, now and in the future, can be increased."*

Pelestarian daya dukung ekosistem (proses ekologis) mendapat penekanan dalam definisi ini. Daya dukung ekosistem yang terlestarikan merupakan prasyarat tercapainya kualitas hidup generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Pembahasan yang lebih luas dijabarkan di dalam *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), yang diselenggarakan pada 1992. Dari lima dokumen yang dihasilkan oleh UNCED, terdapat lima prinsip utama pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, yaitu:

1. Keadilan antargenerasi *(intergenerational equity)*
2. Keadilan dalam satu generasi *(intragenerational equity)*
3. Prinsip pencegahan dini *(precautionary principle)*
4. Perlindungan keanekaragaman hayati *(conservation of biological diversity)*
5. Internalisasi biaya lingkungan dan mekanisme insentif *(internalisation of environment cost and incentive mechanism)*.

Kelima prinsip di atas kemudian dikenal sebagai prinsip-prinsip utama pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Bagian berikut tulisan ini membahasnya satu persatu.

Emil Salim Isi Esti.indd 127 6/16/10 8:54 AM

Keadilan Antargenerasi *(Intergenerational Equity)*

Prinsip ini berangkat dari gagasan bahwa generasi sekarang menguasai sumber daya alam yang ada di Bumi sebagai titipan (*in trust*) untuk dipergunakan generasi yang akan datang. Setiap generasi merupakan penjaga *(trustee* atau *custodian)* planet Bumi ini untuk kemanfaatan generasi yang akan datang sekaligus sebagai penerima manfaat dari generasi sebelumnya. Itu menuntut tanggung jawab generasi sekarang untuk memelihara Bumi, seperti halnya kita menikmati warisan Bumi ini dari generasi sebelumnya.

Dalam sebuah konferensi internasional di Australia pada 1994 (konferensi ini bertema *Sustainability: Principles to Practice;* dan kemudian lebih dikenal sebagai *Fenner Conference*, istilah yang juga akan digunakan dalam tulisan ini) diberikan pedoman bahwa *intergenerational equity* sesungguhnya merupakan upaya untuk menjamin (paling tidak) tersedianya kesempatan atau peluang yang setara bagi generasi mendatang untuk memperoleh kesejahteraan. Harus ada semacam keadilan (*fairness)* bahwa generasi berikutnya tidak menanggung beban berat (berupa kualitas hidup yang rendah) yang ditinggalkan generasi sekarang. Dengan kata lain, *intergenerational equity* berbicara tentang keadilan di antara generasi-generasi (generasi sekarang dan generasi yang akan datang). Beberapa elemen kunci prinsip ini menurut rumusan konferensi tersebut adalah:

- Antara satu generasi dan generasi lainnya penduduk Bumi adalah mitra;
- Generasi sekarang tidak boleh memberikan beban eksternalitas negatif pembangunan kepada generasi selanjutnya;
- Setiap generasi mewarisi kekayaan sumber daya alam serta kualitas habitat dan harus meneruskannya kepada generasi berikutnya, sehingga generasi yang

akan datang memiliki peluang yang kurang-lebih setara secara fisik, ekologis, sosial, dan ekonomi;

- Generasi sekarang tidak dibenarkan mewariskan kepada generasi berikutnya sumber alam yang tidak dapat diperbarui secara eksak (pasti). Demikian juga, karena generasi sekarang tidak dapat menduga dengan pasti kebutuhan atau preferensi generasi yang akan datang, maka generasi sekarang harus memberikan fleksibilitas kepada generasi berikutnya untuk mencapai tujuan mereka sesuai dengan nilai yang diyakininya.

Keadilan dalam Satu Generasi *(Intragenerational Equity)*

Prinsip ini berbicara tentang keadilan di dalam satu generasi, termasuk di dalamnya menyorot adanya ketidakberhasilan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar lingkungan dan sosial, atau adanya kesenjangan antarindividu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat tentang pemenuhan kualitas hidup. Dijabarkan lebih lanjut, prinsip ini memuat gagasan sebagai berikut:

- Beban permasalahan dipikul oleh masyarakat yang lemah secara sosial dan ekonomi;
- Kemiskinan berdampak kepada degradasi lingkungan. Masyarakat yang masih berjuang guna memenuhi kebutuhan dasar pada umumnya tidak memiliki kepedulian lingkungan;
- Upaya-upaya perlindungan lingkungan dapat berdampak pada sektor-sektor tertentu dalam masyarakat, namun di sisi lain dapat menguntungkan sektor lainnya;
- Tidak seluruh anggota masyarakat memiliki akses yang sama dalam proses pengambilan keputusan yang

berdampak pada lingkungan hidup. Pengetahuan, keterampilan, keberdayaan serta struktur pengambilan keputusan di satu sisi menguntungkan anggota masyarakat tertentu dan di sisi lain merugikan kelompok masyarakat lainnya;

- Tidak sedikit praktik pembangunan dan proses produksi yang tidak berkelanjutan sehingga mengakibatkan kerusakan sumber daya alam nasional atau sumber daya alam yang dipergunakan bagi hajat hidup orang banyak, seperti sungai.

Kehati-hatian *(Precautionary Principle)*

Dalam praktik hukum mancanegara, prinsip ini telah diakui dalam bentuk putusan pengadilan (Mahkamah Agung) antara lain di Pakistan (kasus *Wapda* melawan *Zehla Zia* tahun 1994) dan di Australia (kasus *Leatch* melawan *National Parks and Wildlife Service and Shoalhaven City Council* di Pengadilan *Land and Environment of New South Wales*, yang setara dengan *State Supreme Co*urt atau pengadilan tinggi negara bagian, tahun 1993). Prinsip ini mengandung pengertian bahwa apabila terdapat ancaman yang berarti atau ancaman adanya kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan *(irreversible)*, tiadanya temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya untuk mecegah kerusakan lingkungan. Dalam menerapkan prinsip ini, pengambilan keputusan harus dilandasi oleh evaluasi yang sungguh-sungguh untuk mencegah seoptimal mungkin kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan; serta penilaian (*assessment*) terhadap risiko dengan mempertimbangkan berbagai opsi.

Dalam mendefinisikan prinsip ini, ada tiga hal yang perlu dipertimbangkan. *Pertama,* ketika ancaman kerusakan ling-

kungan bersifat sangat serius dan tidak dapat dipulihkan, sedangkan sumber daya tersebut tidak bisa digantikan. *Kedua*, ketika ada ketidakpastian berkaitan dengan pembuktian ilmiah. Dalam hal ini, akibat yang akan ditimbulkan dari suatu kegiatan tidak dapat diperkirakan dengan pasti karena karakter persoalannya itu sendiri *(nature of problem),* penyebab, maupun dampak potensial dari kegiatan tersebut. *Ketiga*, ketika upaya pencegahan kerusakan lingkungan terbentur pada kriteria efisiensi biaya (*cost effectiveness*). Berdasarkan prinsip kehati-hatian, ketiga pertimbangan di atas bukan merupakan alasan untuk tidak secara serius menangani permasalahan lingkungan yang timbul, bahkan justru merupakan alasan kuat untuk lebih berhati-hati dalam mencegah dampak lingkungan.

Perlindungan terhadap Keanekaragaman Hayati *(Biodiversity Conservation)*

Prinsip ini merupakan target utama pembangunan berkelanjutan karena sumber daya ekologis *(ecological resources*) memberikan kita makanan dan obat-obatan, produk industri, menjaga kesuburan tanah, dan memberikan air bersih. Keanekaragaman hayati juga berfungsi sebagai tempat dan sumber rekreasi bagi umat manusia, sumber inspirasi, dan identitas budaya suatu bangsa. Oleh karena itu perlindungan kenekaragaman hayati yang kita miliki merupakan sumber kesejahteraan bagi umat manusia. Upaya perlindungan keanekaragaman hayati tidak hanya menyangkut permasalahan moral dan etika tetapi juga hidup-matinya manusia.

Prinsip ini sangat terkait dengan prinsip pembangunan berkelanjutan lainnya. Apabila kita melihat urgensi perlindungan keanearagaman hayati, maka perlindungan

keanekaragaman hayati merupakan prasyarat berhasil atau tidaknya kita melaksanakan prinsip *intergenerational equity*. Prinsip ini juga sangat terkait dengan prinsip *precautionary* (pencegahan dini) dan merupakan prasyarat terwujudnya *intragenerational equity*. Sebagai contoh, ketika masyarakat lokal mengalami kehilangan atau terputusnya jasa ekosistem akibat aktivitas pembangunan, sedangkan ekosistem tersebut adalah *survival system* mereka, tertutuplah akses mereka terhadap penghidupan dan kesejahteraan yang layak. Pada akhirnya, perlindungan keanekaragaman hayati akan efektif dilakukan melalui upaya ekonomi lingkungan (internalisasi terhadap eksternalitas), yang akan dijelaskan dibawah ini.

Internalisasi Biaya Lingkungan dan Mekanisme Insentif

Rationale atau alasan di balik pentingnya prinsip internalisasi biaya lingkungan dan diadakannya mekanisme insentif berangkat dari keadaan ketika penggunaan sumber daya alam memiliki kecenderungan untuk bereaksi terhadap pasar. Akibatnya, ada kepentingan yang tidak terwakili ketika harga ditentukan oleh transaksi di pasar, yaitu pihak yang tidak ikut bertransaksi. Di lain pihak, dampak penggunaan sumber daya tersebut menimbulkan kerugian bagi mereka. Dampak ini diistilahkan sebagai eksternalitas negatif *(negative externality*); istilah eksternal digunakan sebab kepentingan-kepentingan kelompok yang dirugikan merupakan komponen eksternal (tidak masuk hitungan) dalam proses pembentukan harga pasar. Oleh karena itu, gagasan prinsip internalisasi biaya adalah bahwa biaya lingkungan dan biaya sosial harus diintegrasikan ke dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penggunaan sumber-sumber alam tersebut. Instrumen yang dapat digunakan meliputi pengaturan (dengan larangan dan sanksi), *charges, fees, leasing* (pungutan dan

biaya sewa) perizinan, mekanisme *property right* dan lain-lain (lebih lanjut tentang eksternalitas lingkungan, bisa dibaca di Hartono et al. dalam buku ini).

Perjalanan Kesepakatan Global: Dari Stockholm, Rio, ke Johannesburg

Isu lingkungan hidup untuk pertama kalinya menjadi agenda resmi internasional pada Stockholm Conference on the Human Environment tahun 1972. Konferensi ini melahirkan kelembagaan tingkat internasional yang dinamakan United Nations Environment Programme (UNEP) dan dua instrumen (lunak) hukum internasional, yaitu Deklarasi Stockholm, yang berisi 24 prinsip lingkungan dan pembangunan, dan 109 langkah atau rencana aksi.

Semangat dan hasil konferensi Stockholm sangat berpengaruh terhadap proses kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di negara-negara yang turut serta, tidak terkecuali Indonesia, yang ketika itu aktif berperan. Pengaruhnya yang besar terhadap pengembangan hukum nasional di banyak negara membuat beberapa pakar hukum internasional berpendapat bahwa Konferensi Stockholm merupakan awal kebangkitan hukum lingkungan modern, *modern environmental law* (Kiss dan Shelton, 1991).

Pada 1983, PBB membentuk World Commission on Environment and Development (WCED) sebagai komisi independen yang membahas serta memberikan rekomendasi terhadap persoalan-persoalan lingkungan global. Tahun 1987, WCED (yang dikenal sebagai Komisi Bruntland*)* menghasilkan laporan yang diberi judul *Our Common Future*[1] yang

[1] *Our Common Future* adalah dokumen laporan Komisi Dunia untuk Pembangunan dan Lingkungan Hidup yang diketuai Gro Harlem Bruntland dan beranggoatakan 20 orang tokoh ternama dari berbagai negara, yang salah satunya adalah Prof. Dr. Emil

membahas berbagai program nyata untuk mengintegrasikan kepedulian lingkungan dan (pembangunan) ekonomi di tingkat internasional, nasional, dan lokal.

Pada 1992, sepuluh tahun setelah Konferensi Stockholm, PBB menyelenggarakan Conference on Environment and Development (UNCED). Konferensi ini merupakan konferensi internasional terbesar yang membahas lingkungan hidup pada era itu. UNCED juga merupakan tonggak sejarah bagi pengembangan kebijakan dan hukum lingkungan di tingkat internasional, nasional maupun lokal. Dokumen-dokumen utama yang dihasilkan UNCED adalah: (1) *Rio Declaration on Environment and Development* (Deklarasi Rio); (2) Agenda 21 (Rencana Aksi untuk melaksanakan prinsip-prinsip yang terdapat dalam Deklarasi Rio; (3) Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati; (4) the *Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC); dan (5) *Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation, and Sustainable Development of All Types of Forests* (*Statement of Forest Principles*). Deklarasi Rio yang berisi 27 prinsip merupakan pengembangan dari prinsip Stockholm dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan. Sedangkan Agenda 21 memuat kebijakan, program, rencana, dan pedoman rencana aksi bagi pemerintah di tingkat nasional dalam melaksanakan Deklarasi Rio.

Perkembangan berikutnya, pada September 2000, 186 pemimpin menghadiri United Nations Millenium Summit. Pertemuan tersebut menghasilkan Deklarasi Milenium yang bertujuan untuk membebaskan manusia dari kondisi kemiskinan; dalam konferensi ini tercetuslah Millenium

Salim yang ketika itu menjabat Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup Republik Indonesia. Laporan ini kemudian juga diterbitkan dalam bahasa Indonesia dengan judul *Hari Depan Kita Bersama* yang diterbitkan oleh Gramedia pada 1988.

Development Goals (MDGs). Deklarasi ini bertekad untuk bersama-sama melawan kemiskinan dan kelaparan, mendorong pendidikan, mendorong kesetaraan gender, mengurangi angka kematian bayi, memperbaiki kesehatan ibu, memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya, mendorong keberlanjutan lingkungan, dan mendorong kerjasama global dalam pembangunan.

Sepuluh tahun setelah diselenggarakannya UNCED di Rio de Janeiro, Brazil, diselenggarakan World Summit on Sustainable Development (WSSD) di Johannesburg, Afrika Selatan, tahun 2002. Pada acara ini, dibahas evaluasi terhadap efektivitas hasil pertemuan Rio. Hasil penting dari konferensi ini sendiri adalah *Political Declaration* dan *Johannesburg Plan of Implementation* (JPOI). Political Declaration tersebut terdiri atas enam bagian yang intinya berupa komitmen untuk melaksanakan JPOI dengan penetapan kerangka waktu untuk mewujudkan capaian-capaian yang terkandung di dalamnya (UN, 2002). JPOI atau Rencana Aksi Johannesburg itu sendiri terdiri atas 170 paragraf dan secara umum mencakup hal-hal berikut: (1) mengurangi angka kemiskinan; (2) mengubah pola konsumsi dan produksi yang tidak berkelanjutan; (3) melindungi dan mengelola sumber daya alam sebagai basis pembangunan ekonomi dan sosial; (4) pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik dan efektif (*good governance*); (5) upaya sungguh-sungguh (*concerted efforts*) di tingkat global, termasuk di antara para pelaku utama seperti perwakilan negara-negara, wilayah, badan-badan PBB, *multinational development banks* dan kelompok masyarakat sipil, *civil society organizations* (CSO); dan (6) kelembagaan di tingkat nasional yang kuat dan partisipatif untuk mengarusutamakan pembangunan berkelanjutan.[2]

[2] Dikuatkan dalam bentuk resolusi PBB, UN General Assembly Resolution No. 57/253 tentang World Summit on Sustainable Development yang disahkan pada

Hal-hal yang terdapat dalam JPOI merupakan penjabaran MDGs dan penekanan, penambahan, serta elaborasi muatan Deklarasi Rio 1992. Oleh karena itu, berbagai dokumen global di bidang lingkungan hidup seperti *Stockholm Principles*, *Rio Principles* dan Agenda 21, *Millenium Declaration* dan MDGs merupakan bahan dasar dalam merumuskan JPOI. Keseluruhan dokumen tersebut merupakan dokumen *soft laws* yang sangat penting karena merupakan bahan dasar dan rujukan utama bagi pengembangan berbagai konvensi internasional di bidang pembangunan dan lingkungan hidup.

Perlindungan Ekosistem dalam UUD Negara RI 1945

Terlepas dari hasil kesepakatan internasional, di dalam negeri sendiri Undang-undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dua bentuk pengakuan terhadap hak-hak fundamental di bidang pengelolaan lingkungan hidup. Pertama, hak subjektif (*subjective rights*)[3] dalam lingkungan hidup yang diatur dalam pasal 28 H ayat (1) yang berbunyi "*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*" Walaupun hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat digabungkan dengan hak-hak fundamental lainnya seperti hak hidup dan hak untuk mendapatkan kesehatan yang baik, keberadaan hak ini sebagai subjective rights—yang berfungsi mempertahankan dan menuntut kinerja negara—sangat diperlukan.

---

rapat pleno ke-78 pada 20 Desember 2002.

[3] Subjective Rights atau Fundamental Rights memiliki dua fungsi: (1) fungsi pertahanan (*the function of defense*), yaitu hak individual untuk mempertahankan dirinya dari gangguan terhadap lingkungan hidup yang berdampak pada dirinya; (2) fungsi kinerja (*the function of performance*), yaitu hak individual untuk menuntut kinerja/prestasi negara dalam menjaga dan memperbaiki lingkungan hidup (Steiger et al., 1980).

Kedua, pengakuan wawasan lingkungan hidup merupakan elemen penting dalam perekonomian nasional sebagaimana disebutkan dalam pasal 33 ayat (4) sebagai berikut "*Perekonomian nasional diselerenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*" Namun pasal 33 ayat (4) ini belum mencerminkan satu pandangan/penegasan bahwa perekonomian nasional harus didasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan karena kata "*berkelanjutan*" dipisahkan dari "*berwawasan lingkungan,*" dengan demikian konsep utuh pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*ecologically sustainable development*) sebagaimana dijelaskan dalam uraian terdahulu dalam tulisan ini tidak ditemukan dalam perubahan keempat UUD 1945.

Kelemahan percampuran berbagai hak fundamental dalam satu pasal menyebabkan pengakuan hak konstitusional luput menjadi perhatian masyarakat dan penentu kebijakan. Perbandingan konstitusionalisasi hukum lingkungan di berbagai negara mencatat bahwa semakin tinggi kehendak politik sebuah bangsa, maka semakin fokus, rinci, dan komprehensif perumusan hak konstitusionalnya, seperti pemuatannya dalam charter khusus yang disebut *Environmental Charter* (Prancis) atau *Charter for Nature* (Equador).

Hak fundamental atau hak subjektif juga harus diimbangi dengan kewajiban negara (*duty of state*) untuk mewujudkan hak-hak tersebut (seperti terdapat di Portugal, Argentina, Spanyol, dan Swiss). Konstitusi Indonesia tidak memberikan perhatian pada pengakuan kewajiban negara ini. Kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana dinyatakan

Emil Salim Isi Esti.indd 137 6/16/10 8:54 AM

dalam Pembukaan UUD 1945 *(preambule*) bersifat terlalu umum sehingga tidak dapat dipahami sebagai kewajiban negara untuk melindungi hak subjektif dan daya dukung ekosistem untuk kesejahteraan rakyat seluas-luasnya. Apabila ada gagasan pengembangan konstitusi baru maupun amandemen tambahan (amandemen kelima), perlu dipertimbangkan penguatan atau penyempurnaan hak-hak konstitusional di bidang lingkungan hidup dengan mengkaji berbagai konstitusi di berbagai negara lain.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Pembangunan Berkelanjutan

Rencana pembangunan jangka panjang Indonesia diatur dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Pasal 3 UU tersebut menyatakan *"RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional."* Dilanjutkan oleh pasal 6 yang menyatakan bahwa: *"RPJP Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) menjadi acuan dalam penyusunan RPJP Daerah yang memuat visi, misi, dan arah Pembangunan Jangka Panjang Daerah."* Jadi RPJP merupakan acuan penting bagi negara dalam mencapai tujuannya sekaligus sebagai acuan yang harus dianut oleh daerah dalam membentuk RPJP Daerah yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah.

RPJP ini memang menyebutkan berulang-ulang tentang pentingnya perlindungan lingkungan hidup, terutama di bagian Arah dan Sasaran Pembangunan. Namun demikian, apabila kita membaca visi dan misi pembangunan jangka panjang, tidak dirumuskan secara jelas tentang pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*ecologically sustainable development*). Di dalam visi tidak ditekankan bahwa pertimbangan pertumbuhan ekonomi, kemanfaatan sosial, dan keberlanjutan fungsi ekosistem harus menjadi pertimbangan pokok dalam setiap pembangunan. Demikian juga dalam misi, walaupun ditemukan misi keenam pembangunan nasional yaitu mewujudkan Indonesia asri dan lestari, namun penekanan pada misi ini adalah memperbaiki pengelolaan pelaksanaan pembangunan dan tidak menegaskan sebuah paradigma pembangunan atau kebijakan publik. Dengan demikian, jika paradigmanya saja tidak menekankan pentingnya tiga pertimbangan pokok dalam pembangunan berkelanjutan (ekonomi, sosial, dan daya dukung ekosistem), tentunya itu akan berdampak pada efektivitas dalam mewujudkan misi-misi pembangunan lainnya seperti misi pemerataan pembangunan yang berkeadilan.

Apabila melihat sasaran pembangunan sebagai penerjemahan misi keenam, yaitu mewujudkan Indonesia yang asri dan lestari, sasaran yang ingin dicapai dalam 20 tahun ini adalah: menjaga fungsi, daya dukung, dan kemampuan pemulihan sumber daya alam agar dapat mendukung pembangunan sosial dan ekonomi; memelihara kekayaan keanekaragaman hayati untuk mewujudkan nilai tambah dan daya saing bangsa; dan meningkatkan kesadaran sikap mental dan perilaku masyarakat. Pertanyaannya adalah bagaimana sasaran ini akan terwujud apabila kita tidak secara jelas dan tegas dalam visi maupun misi menggarisbawahi pentingnya pembangunan berkelanjutan dengan menekankan ketiga

Emil Salim Isi Esti.indd 139 6/16/10 8:54 AM

pertimbangan pokok (ekonomi, sosial dan pelestarian daya dukung ekosistem) dalam setiap pengambilan keputusan pembangunan nasional.

Integrasi Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan ke dalam Legislasi dan Putusan Pengadilan

Peranan hukum, termasuk peraturan perundang-undangan, sangat penting dalam menerjemahkan Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan (PBL) dalam praktik sehari-hari. Walaupun hukum juga dibentuk sebagai cerminan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, pembentukan nilai (sebaliknya) sangat dipengaruhi oleh hukum. Dengan demikian, perumusan PBL dalam dokumen hukum yang mengikat (*legally binding)* adalah dalam rangka membentuk perilaku masyarakat (terutama pengambil keputusan dan penyelenggara negara) sesuai dengan nilai-nilai PBL.

Integrasi PBL dalam legislasi nasional merupakan langkah awal bagi implementasi prinsip-prinsip PBL di tingkat nasional. Deklarasi Rio, yang merupakan perangkat hukum lunak, tidak dapat secara langsung mengikat secara hukum terhadap negara-negara yang ikut menandatanganinya. Prinsip tersebut hanya dapat berarti apabila diadopsi dalam norma hukum nasional.

Integrasi PBL dalam legislasi nasional *(codified principles)* juga akan memudahkan saat memberikan panduan bagi pengambil keputusan administratif dan pengadilan saat pengambilan keputusan. *Codified principles* membantu mengatasi persoalan yang dialami pengambil keputusan, persoalan yang bersumber dari terlampau umum dan luasnya prinsip-prinsip dalam Deklarasi serta dokumen-dokumen Rio lainnya.

Salah satu contoh negara yang sudah secara eksplisit mempromosikan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan pada level undang-undang adalah Selandia Baru.

Dalam UU Pengelolaan Sumber Daya Alam Selandia Baru (*Resource Management Act of 1991*) tercantum sebagai berikut:

> *"Managing the use, development, and protection of natural and physical resources in a way, or at a rate, which enables people, and communities to provide for the social, economic, and cultural well being and for their health and safety while....*
>
> *Sustaining the potential of natural and physical resources (excluding minerals) to meet the reasonably forseeable needs of future generations, and*
>
> *Safeguarding the life supporting capacity of air, water, soil, and ecosystems, and*
>
> *Avoiding, remedying or mitigating any adverse effects of activities on the environment."* (GNZ, 1991)

UU ini jelas mengakui eksistensi hak-hak masyarakat adat. Dalam pasal 7 misalnya, disebutkan bahwa setiap orang yang menjalankan fungsi dan kewenangan pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam wajib menghormati dan memperhatikan "*kaitiakitanga"* (hukum adat) dan prinsip-prinsip hukum adat masyarakat suku asli yang terkandung dalam *Treaty of Waitangi* (Pasal 9).

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (diundangkan secara efektif pada 3 Oktober 2009),[4] ditegaskan bahwa pembangunan ekonomi nasional (sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Undang-undang ini juga menegaskan bahwa salah satu tujuan perlindungan

[4] UU No. 32 Tahun 2009 merupakan pengganti UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Semenjak UU No. 32 Tahun 2009 diundangkan, UU No.23 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

Emil Salim Isi Esti.indd 141 6/16/10 8:54 AM

dan pengelolaan lingkungan hidup adalah untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Adapun rumusan pembangunan berkelanjutan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2009 sebagai berikut:

> *"Pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan ..."*

Berbagai putusan pengadilan di Indonesia juga sudah mulai mengadopsi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan seperti *precautionary principle* (Prinsip ke-15 Deklarasi Rio). Salah satu contohnya adalah Putusan Pengadilan Negeri Bandung dalam perkara *Warga Desa Mandalasari Garut* melawan *Perum Perhutani Unit III Jawa Barat dan Pemerintah* (tertanggal 4 September 2003). Majelis Hakim yang diketuai Dedi Sobandi menerapkan prinsip 15 Deklarasi Rio yaitu prinsip kehati-hatian (*precautionary*) untuk memberi dasar bagi penerapan pertanggungjawaban (perdata) tanpa kesalahan (*strict liability* atau *liability without fault*). Pada dasarnya jenis pertanggungjawaban ini tidak mensyaratkan penggugat membuktikan adanya kesalahan para tergugat, sepanjang penggugat dapat membuktikan adanya kerugian dan kausalitas (sebab akibat).[5] Dengan perkataan lain, *strict liability* merupakan salah satu perwujudan Prinsip 15 Deklarasi Rio

[5] Putusan Pengadilan Negeri Bandung telah diperkuat dengan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1794 K/Pdt/2004 yang memenangkan para penggugat dan memerintahkan para tergugat membayar ganti kerugian dan melakukan upaya pemulihan lingkungan.

Menarik untuk digarisbawahi bahwa UU No. 32 Tahun 2009 sangat menekankan pentingnya aspek tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance)* dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. UU ini menegaskan aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan sebagai elemen-elemen penting dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (poin 7 Penjelasan Umum). Dengan demikian, pembangunan berkelanjutan yang berbasis tata kelola pemerintahan yang baik sebagaimana menjadi fokus JPOI telah diadopsi oleh UU No. 32 Tahun 2009.

Greener Constitution: Solusi Pengarusutamaan PBL

Prof. Asshiddiqie (2006) berpendapat prinsip-prinsip *demokrasi* dan *nomokrasi* sebaiknya kita kembangkan dalam rangka mewujudkan cita-cita pembangunan Indonesia di masa depan. Demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Puncak perkembangan gagasan demokrasi yang paling diidealkan pada zaman modern sekarang ini adalah gagasan demokrasi yang berdasarkan hukum (*constitutional democracy*). Dalam gagasan demokrasi modern, hukum menempati posisi yang sangat sentral. Demokrasi yang diidealkan haruslah diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum, demokrasi justru dapat berkembang ke arah yang keliru, karena hukum dapat ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi. Karena itu berkembang konsep demokrasi yang berdasarkan hukum (*constitutional democracy*) yang lazim dipakai dalam perbincangan mengenai konsep modern tentang *constitutional state* yang dianggap ideal pada masa sekarang (Asshiddiqie, 2006).

Bersamaan dengan perkembangan pemikiran tentang negara, sejarah pemikiran kenegaraan juga mengembangkan gagasan mengenai negara hukum yang terkait dengan

gagasan keadaulatan hukum. Istilah yang terkait dengan ini adalah nomokrasi yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos* atau *cratien*. Nomos artinya nilai atau norma yang diandaikan sebagai konsep yang mengakui bahwa yang berkuasa sebenarnya bukanlah orang melainkan hukum itu sendiri dalam istilah yang kemudian dikenal menurut tradisi Amerika Serikat, "*the Rule of Law, and not of Man*", atau "*rechtstaat*" menurut tradisi Eropa Kontinental.[6] Namun dalam perkembangannya, diakui pula adanya kelemahan dalam sistem negara hukum, yaitu bahwa hukum bisa saja dijadikan alat bagi orang yang berkuasa, i.e. "*democratische rechtstaat*" yang mempersyaratkan prinsip negara hukum itu sendiri haruslah dijalankan menurut prosedur demokrasi yang disepakati bersama. Kedua konsep tersebut, constitutional democracy dan democratische rechtstaat, pada pokoknya mengidealkan mekanisme yang serupa, dan karena itu sebenarnya keduanya adalah dua sisi mata uang yang sama. Di satu pihak, negara hukum haruslah demokratis, dan di lain pihak negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum (Asshiddiqie, 2009)

Dalam konteks Indonesia yang dikenal sebagai negara yang sarat dengan potensi bencana, negara maritim yang memiliki laut yang luas, negara agraris dan negara yang memiliki pulau-pulau kecil yang berpotensi mengalami dampak yang signifikan dari perubahan iklim global (*global climate change),* dan kini pada tingkat kerusakan ekosistem yang sudah sedemikian parah, kita tidak mempunyai pilihan selain diperlukannya penguatan tidak hanya saja sebagai negara demokrasi dan

[6] Perbedaan antara konsep *rule of law* (Anglo Saxon) dan *rechtstaat* (Eropa Kontinental) dapat dibaca dalam Thomas Carothers (ed.), *Promoting Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

nomokrasi, tapi juga *ecocracy*—suatu pemerintahan yang mendasarkan kepemerintahannya pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (ESD). ESD bukanlah bias lingkungan hidup sebagaimana dikhawatirkan oleh dunia usaha dan pengelola pemerintahan yang berpikiran sempit, melainkan orientasi atau paradigma pembangunan yang selalu menekankan pentingnya tiga pilar: pertumbuhan ekonomi, pembangunan sosial (terutama bagi masyarakat rentan dan marjinal), dan perlindungan daya dukung ekosistem.

Sebagaimana yang dinyatakan oleh JPOI, ESD memerlukan sentuhan *good governance* sehingga seringkali diistilahkan *good (ecologically) sustainable development governance*. Sebagaimana diuraikan di atas, tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) akan sangat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Ketidakefektifan dalam pemberantasan korupsi, dalam pembangunan sistem hukum yang sehat, dan dalam penegakan hukum yang tidak diskriminatif memberikan pengaruh negatif terhadap aktualisasi pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Untuk menjadikan Indonesia sebagai negara kokoh yang menganut demokrasi, nomokrasi, dan ekokrasi, diperlukan penguatan hak-hak konstitusional di bidang pengelolaan lingkungan hidup. Artinya, diperlukan penguatan berbagai pasal yang saat ini terdapat dalam pembukaan, amandemen kedua (Pasal 28 H), dan amandemen keempat (Pasal 33 ayat 4) UUD 1945. Tentunya hak-hak konstitusional di bidang pengelolaan lingkungan hidup ini harus diimbangi dengan penguatan di sektor demokrasi dan nomokrasi. Alasan diperlukannya penguatan hak-hak konstitusional di bidang pengelolaan lingkungan hidup adalah sebagai berikut.

Emil Salim Isi Esti.indd 145 6/16/10 8:54 AM

Diperlukan perubahan *mindset* (pola pikir) atau paradigma, dari paradigma pertumbuhan ekonomi *(economic growth*) ke *sustainable development*. Hak-hak konstitusional memiliki kekuatan untuk melakukan perubahan *mindset* penentu kebijakan publik. Ada semacam daya paksa agar penentu kebijakan melakukan harmonisasi terhadap hak-hak konstitusional dengan "ancaman" adanya gugatan melalui *"constitutional review"* di Mahkamah Konstitusi.[7]

Peran dan tugas UU Pengelolaan Lingkungan Hidup melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lingkungan hidup termasuk seluruh peraturan perundangan di bidang pengairan, pertambangan, energi, kehutanan dan industri, sebagaimana diatur dalam UU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Di satu sisi, prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup seringkali diabaikan oleh peraturan perundang-undangan sektoral. Di sisi lain, tidak ada kehendak dan perencanaan dari Kementerian Lingkungan Hidup sebagai *custodian* UU No.23 Tahun 1997 untuk melakukan penilaian dan mendorong departemen sektoral melakukan penyesuaian. Salah satu penyebab harmonisasi tidak berjalan adalah karena UU No. 23 Tahun 1997 ataupun UU No. 32 Tahun 2009 bersifat *ordinary legislation* sehingga sederajat dengan peraturan perundangan sektoral lainnya.

Semakin kuat hak konstitusional diakui maka semakin kuat posisi tawar rakyat maupun alam *vis a vis* negara, karena Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar atau populer disebut dengan *impeachment*

[7] Pasal 24 C UUD Negara RI Tahun 1945

(pemakzulan).[8] Konstitusi menjadi acuan utama presiden dan wakil presiden dalam menjalankan tugas-tugas negara dan kepemerintahan dengan implikasi pemakzulan bagi mereka apabila tidak melaksanakannya .

Sebagaimana dijelaskan oleh Asshiddiqie (2009), UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah mulai menghijau. Paling tidak, UUD kita memberikan dua bentuk pengakuan terhadap konstitusionalisasi norma hukum lingkungan. *Pertama*, pengakuan hak subjektif dalam pengelolaan lingkungan sebagaimana diatur pasal 28 H ayat (1). *Kedua,* pengakuan bahwa elemen berwawasan lingkungan merupakan elemen penting dalam perekonomian nasional sebagaimana disebutkan dalam pasal 33 ayat (4). Walaupun tidak terlalu jelas menekankan pembangunan berkelanjutan sebagai arah dan pola pembangunan, pasal 33 ayat (4) dapat ditafsirkan memberi arah pembangunan ekonomi yang didasarkan pada konsep pembangunan berkelanjutan.

Dari penelaahan tujuh konstitusi di berbagai negara (Portugal, Argentina, Spanyol, Afrika Selatan, Swiss, Prancis dan Ekuador), kecuali Ekuador, negara-negara tersebut menganut pendekatan antroposentrisme (*people-based*), yang berarti diakuinya hak subjektif seperti menurut definisi Steiger et al. (1980), yaitu bahwa hak-hak subjektif dipertahankan dan oleh karena itu negara dituntut untuk melindungi ekosistem.

Selain hak subjektif, hasil penelaahan juga menunjukkan hampir semua konstitusi mengombinasikan hak subjektif dengan kewajiban negara (*duty of state*) walaupun masih banyak yang tidak mengombinasikan hal tersebut, termasuk Indonesia. Namun demikian beberapa konstitusi memberikan

[8] Pasal 24 C ayat 2 UUD Negara RI Tahun 1945.

Emil Salim Isi Esti.indd 147 6/16/10 8:54 AM

arahan tentang paradigma dan konsep pembangunan berkelanjutan seperti Prancis, Ekuador, dan Afrika Selatan.

Yang menarik untuk dipelajari lebih rinci adalah Konstitusi Ekuador yang tidak hanya memperkenalkan orientasi baru—ekosentrisme—dalam konstitusi tetapi juga secara komprehensif memberikan arahan tentang paradigma pembangunan, menjamin hak-hak subjektif, dan mengakui kewajiban negara untuk melakukan langkah-langkah secara dini dan tepat sasaran. Di samping itu, *legal standing* (hak menggugat) di pengadilan dalam konstitusi Ekuador bersifat luas dan liberal sebagai konsekuensi penerjemahan *the right for nature*.

Dari ketujuh konstitusi tersebut ditambah Indonesia, penulis membaginya ke dalam lima kategori: *komitmen tertinggi; komitmen tinggi; komitmen memadai; komitmen sedang;* dan *komitmen rendah*. *Kategori pertama* merupakan pengakuan yang lengkap atas hak hukum untuk alam (*the right for the nature*), hak-hak subjektif, kewajiban negara serta arah pembangunan. Sedangkan *kategori kedua*, hampir sama dengan kategori pertama minus *the right for the nature*. Pendekatan kategori kedua masih antroposentris. *Kategori ketiga*, mengakui hak-hak subjektif dan kewajiban negara dalam pasal-pasal khusus dan tersendiri (tidak dicampur aduk dengan hak-hak lain). *Kategori keempat*, memberikan pengakuan hak subjektif tanpa mengakui kewajiban negara, namun memberikan arah pada pola pembangunan nasional. Hak subjektif dan arah pembangunan tidak diatur secara spesifik, tetapi digabung dengan hak-hak lainnya. Sedangkan pada *kategori kelima*, konstitusi samasekali tidak mengakui norma hukum lingkungan (hak subjektif maupun kewajiban negara), maupun pengakuan pola dan arah pembangunan berkelanjutan.

Dari kedua pasal hak-hak konstitusional di bidang perlindungan lingkungan hidup dalam UUD Negara 1945, Indonesia bisa dikategorikan dalam kategori dengan komitmen sedang (kategori ketiga). Dengan tantangan begitu berat yang dihadapi Indonesia, perlu ada pengkajian lebih lanjut untuk melakukan konsitusionalisasi norma hukum lingkungan ke kategori yang lebih tinggi. Dengan demikian, hak konstitusional di bidang pengelolan lingkungan hidup yang mulai diakui di Indonesia perlu dibuat lebih hijau (*greener)* sehingga mampu mendorong adanya perubahan paradigma dan perilaku penentu kebijakan dalam memandang pembangunan dan ekosistem kita.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press.

Asshiddiqie, Jimly. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD Negara RI 1945*. Jakarta: Rajawali Press.

Boer, B.W. 1995. "Institutionalizing Ecologically Sustainable Development: the Roles of National, State, and Local Governments in Translating Grand Strategy into Action." *Willamette Law Review* 31:307-358.

Carothers, Thomas (ed.). 2006. *Promoting Rule of Law Abroad; In Search of Knowledge*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Commonwealth of Australia. 1992. *National Strategy for Ecologically Sustainable Development*

GNZ (Government of New Zealand). 1991. *Resource Management Act 1991*.

ICEL (Indonesia Center of Environmental Law). 1999. *Lingkungan*

Hidup dan Sumber Daya Alam Pasca Orde Baru, Potensi dan Harapan Menuju Good Environmental Governance. Jakarta: ICEL.

IUCN (World Conservation Union). 1993. *Agenda 21: Earth Action Plan*. New York: Oceana Publications.

_____. 1991. *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*. Gland, Switzerland: IUCN, UNEP dan WWF.

_____. 1994. *Strategy for National Sustainable Development*. London: IUCN, IIED dan Earthscan Publication Ltd.

Kiss, Alexandre dan Dinah Shelton. 1991. *International Environmental Law,* edisi pertama. Ardsley, NY: Transnational Press.

RI (Republik Indonesia). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

_____. Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

_____. Peraturan Presiden No.7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

Seerden, René J.G.H., Michiel A. Heldeweg dan Kurt R. Deketelaere. 2002. *Public Environmental Law in the Europan Union and the United States A Comparative Analysis*. Netherlands: Kluwer Law International.

Steiger, H., B. Demel, H-G. Fey dan P. Malanczuk. 1980. "The Fundamental Right to a Decent Environment." *IUCN Environmental Policy and Law Paper* 15: 1-27.

UNDP (United Nations Development Programme). 2007. *Human Development Report 2007/2008*. New York: UNDP.

WCED (World Commission on Environment and Development). 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

9

Gerakan Lingkungan dan Advokasi Pembangunan Berkelanjutan

Ismid Hadad

Pendahuluan

KONSEP "pembangunan berkelanjutan" (*sustainable development*) bukan hasil pemikiran ahli ekonomi ataupun pakar pembangunan. Konsep yang mengandung asas dan prinsip-prinsip dasar untuk pembangunan masa depan itu lahir dari hasil reaksi *civil society* (masyarakat warga) atas pola pembangunan dan kebijakan publik yang dianggap keliru. Mereka menolak pola dan praktik-praktik pembangunan model konvensional yang tidak peduli lingkungan dan kondisi sosial masyarakat yang tersisihkan oleh pembangunan tersebut. Upaya dan proses penolakan masyarakat warga terhadap pembangunan konvensional yang merusak lingkungan dilakukan melalui berbagai aksi dan gerakan serta advokasi terhadap kebijakan publik di tingkat global, nasional, sampai lokal di berbagai pelosok dunia. Aksi masyarakat sipil peduli lingkungan itu kemudian menjelma dalam "gerakan

Emil Salim Isi Esti.indd 151 6/16/10 8:54 AM

lingkungan" yang terus menggelinding, hingga akhirnya melahirkan konsep dan pendekatan "pembangunan berkelanjutan". Jalannya proses itu panjang dan berliku-liku, serta memakan waktu selama hampir 30 tahun.

Dan, ternyata, dalam hampir semua proses dan aspek gerakan lingkungan menuju ke pola pembangunan berkelanjutan itu ada peran sentral seorang Emil Salim yang selama tiga dasawarsa ikut terjun bahkan memandu, tidak hanya di Indonesia, tapi juga memimpin di tingkat global. Tulisan ini mencoba melukiskan bagaimana munculnya kepedulian dan gerakan lingkungan di dalam dan di luar negeri, mengapa dan bagaimana proses advokasi kebijakan untuk pembangunan itu berjalan selama ini, serta menjelaskan apa dan di mana peran Emil Salim dalam gerakan *civil society* yang akhirnya membawa dampak perubahan sosial-politik di negeri ini.

Konsep *civil society* pada mulanya diartikan sebagai konsep masyarakat kota yang sudah tersentuh peradaban maju, suatu masyarakat beradab, yang mempunyai lembaga-lembaga otonom yang mampu mengimbangi kekuasaan negara. Ketika wacana tentang civil society ini ramai diperbincangkan di Indonesia sekitar 1970-an dan 1980-an, pada awalnya diterjemahkan dengan istilah "masyarakat sipil". Tapi karena sering disalahtafsirkan dalam kaitannya dengan urusan hubungan "sipil-militer", penamaan itu ditinggalkan. Kemudian diperkenalkan istilah "masyarakat madani", yang meskipun sempat populer digunakan berbagai kalangan, tapi karena pengertiannya menjadi berbeda dengan makna aslinya, maka istilah "masyarakat warga" dianggap sebagai terjemahan yang lebih pas untuk "*civil society*".

Baik sebagai wacana maupun kemudian gerakan, pembahasan tentang masyarakat warga di Indonesia dimaknai sebagai pembahasan tentang suatu ruang atau wadah bagi partisipasi warga negara yang berada di luar lingkup pemerintahan

ataupun bisnis. Ruang ini mencakup kelompok-kelompok atau komunitas mahasiswa, pemuda, buruh, petani, kelompok intelektual, seni dan budaya, organisasi keagamaan, dan sebagainya, yang semuanya bukan merupakan bagian negara ataupun sektor bisnis. Yang termasuk ciri penting keberadaan masyarakat warga di suatu negara adalah independensi atau kebebasan warga masyarakat dalam berpendapat dan berorganisasi, juga kemandirian (*autonomy*) dalam berusaha, serta keswadayaan (*self-reliance*) dalam menjalankan kegiatannya. Selain itu, salah satu elemen penting yang menjadi representasi masyarakat warga adalah berkembangnya peran serta organisasi nonpemerintah, biasa disebut "Ornop" atau NGO (*Non-Governmental Organization*) dalam berbagai kegiatan kemasyarakatan.

Dari Keprihatinan Lokal ke Gerakan Global

Gelombang kesadaran dan keprihatinan terhadap masalah lingkungan mulai menarik perhatian publik sejak awal 1960-an. Ada sebuah buku berjudul *Silent Spring* (Musim Semi yang Sunyi), ditulis oleh Rachel Carson dan terbit di AS tahun 1962. Buku itu membuat mata orang Amerika mulai terbuka melihat betapa buruknya dampak penggunaan bahan-bahan kimiawi yang berlebihan terhadap lingkungan hidup. Carson menulis tentang pengaruh buruk bahan pestisida yang ketika itu banyak digunakan para petani untuk mendongkrak produksi pertanian pangan secara cepat dan massal, yang terkenal sebagai "Revolusi Hijau". Dikisahkan bahwa musim semi di daerah pertanian yang biasanya selalu ramai oleh kicau burung-burung tiba-tiba menjadi makin sunyi dan sepi, sampai akhirnya tiada lagi terdengar suara burung ataupun suara hewan lain. Ternyata, banyak burung dan hewan lain mati karena di dalam tubuhnya terakumulasi zat-zat kimia dan ratusan derivatnya. Pestisida, kumpulan berbagai

senyawa kimia antihama dan penyakit tanaman itu, telah banyak mematikan burung dan spesies lainnya, bahkan juga mengancam kesehatan dan jiwa manusia. Penggunaan pestisida, yang merupakan tulang punggung "Revolusi Hijau" ternyata telah memukul balik manusia yang menciptakannya.

Setelah terbitnya buku *Silent Spring*, masyarakat AS banyak yang tergerak melakukan kegiatan "perlawanan" terhadap pola kegiatan ekonomi dan bisnis yang mencemari lingkungan dan yang bersifat "eksploitatif", menguras sumber daya alam tanpa batas. Gelombang aksi protes dan advokasi kebijakan yang dilakukan berbagai kelompok aktivis lingkungan di AS kemudian ditanggapi oleh Presiden John F. Kennedy. Ia meminta Dewan Penasihat Sains (Science Advisory Committee) dalam pemerintahannya menguji fakta-fakta yang dikemukakan penulis Rachel Carson. Laporan hasil kajian Dewan tentang Penggunaan Pestisida (Mei 1963) itu kemudian mendorong lahirnya *Endangered Species Conservation Act* (Undang-Undang Perlindungan Spesies yang Terancam Punah), dan akhirnya juga pelarangan terhadap penggunaan bahan kimia DDT (**d**ichloro**d**iphenyl**t**richloroethane, biasa dipakai sebagai pestisida) di seluruh AS. Pada 1970 Pemerintah AS membentuk Environment Protection Agency (EPA), suatu badan perlindungan lingkungan yang kemudian menjadi model bagi institusi serupa di negara-negara lain (Lewis, 1985).

Masyarakat AS, yang makin tinggi kepeduliannya kepada lingkungan, kemudian makin terpicu oleh praktik-praktik pencemaran lingkungan yang masih terus terjadi seperti tumpahan minyak milik Union Oil di California dan lain-lain, sehingga gerakannya menggelinding bagaikan bola salju. Gerakan tersebut menjadi aksi masyarakat sipil terbesar dalam suatu pertemuan akbar di Fifth Avenue, New York,

pada 22 April 1970. Rapat raksasa itu konon dihadiri oleh sekitar 20 juta orang dari seluruh AS, dan semuanya datang ke New York untuk membawa dan menyerukan satu pesan: "Selamatkan Bumi, lindungi lingkungan hidup kita." Karena besar dan dahsyatnya perhatian dan aksi masyarakat terhadap lingkungan pada 22 April tersebut, maka hingga kini hari itu dikenang sebagai "Hari Bumi", yang setiap tahun selalu diperingati di mana-mana termasuk di Indonesia (EPA, 1992).

Keprihatinan Carson dan pengaruh gerakan Hari Bumi di Fifth Avenue, New York, berkembang menjadi keprihatinan dunia. Ketika PBB melakukan evaluasi terhadap Program Dasawarsa Pembangunan yang pertama (*First Development Decade*, 1960-1970) dan juga sekaligus merumuskan strategi pembangunan untuk Dasawarsa Pembangunan ke-2 (1970-1980), Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC) dalam sidangnya tanggal 6 Desember 1968 menerima usulan agar segera diselenggarakan suatu konferensi internasional yang khusus membahas masalah lingkungan hidup. Usulan ECOSOC tersebut kemudian disahkan dalam Sidang Umum PBB tahun 1969, yang juga menerima tawaran Swedia untuk menjadi tuan rumah Konferensi Internasional tentang Lingkungan Hidup.

Demikianlah Konferensi PBB yang pertama tentang masalah lingkungan itu diselenggarakan di Stockholm, Swedia, pada 5-16 Juni 1972, dan disebut sebagai "International Conference on Human Environment" (Konferensi Internasional tentang Lingkungan Hidup Manusia), serta dihadiri oleh 113 negara peserta dan beberapa puluh organisasi peninjau. Indonesia juga hadir dalam konferensi itu dengan delegasi yang dipimpin oleh Dr. Emil Salim, Wakil Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Terselenggaranya konferensi tersebut menandai dimulainya kepedulian global

mengenai lingkungan. Konferensi Stockholm itu juga menetapkan tanggal 5 Juni sebagai Hari Lingkungan Hidup Sedunia (*World Environment Day*) , dan membentuk UNEP (United Nations Environment Programme) sebagai Badan Khusus PBB yang diberi tugas menangani urusan lingkungan hidup sedunia.

Gerakan Lingkungan di Indonesia

Di Indonesia, kepedulian terhadap lingkungan dan kelestarian alam ditunjukkan oleh kampus-kampus universitas, di mana para mahasiswanya mendirikan kelompok-kelompok pencinta alam sebagai pilihan kegiatan ekstrakurikuler ketika iklim politik di kampus dirasakan mulai jenuh.

Pada mulanya, kelompok mahasiswa pencinta alam melakukan kegiatannya sebagai bentuk lain dari kesadaran cinta tanah air dengan melakukan aktivitas di alam bebas, mendaki gunung, berkemah (*camping*), mengarungi jeram sungai arus deras (*rafting*), ataupun menyelam di laut (*diving*) dan lainnya. Kegiatan bersama para mahasiswa itu, yang awalnya lebih bersifat hobi dan untuk rekreasi, kemudian menjadi lebih terorganisasi dalam bentuk klub diskusi reguler, perkumpulan petualang, eksplorasi alam, pengenalan masyarakat perdesaan, dan sebagainya. Di antara organisasi pertama mahasiswa pencinta alam adalah Mapala UI, yang dirintis oleh Soe Hok Gie, Herman Lantang, Rudy Badil, dan aktivis-aktivis mahasiswa Universitas Indonesia lain tahun 1964. Ketika situasi politik tanah air di bawah pemerintahan Presiden Soekarno menjadi makin represif dan otoriter, sebagian besar aktivis mahasiswa dari kelompok Mapala UI itu kemudian bergabung dalam aksi-aksi Angkatan 66 menentang Orde Lama yang dianggap mengekang kehidupan kampus dan menyengsarakan rakyat.

Kelompok organisasi seperti Mapala UI ini kemudian ber-

kembang juga di Bandung (Wanadri, 1964), Universitas Gajah Mada (Mapala UGM, Yogyakarta), Universitas Diponegoro (Semarang) dan Universitas Brawijaya di Malang. Ada juga kelompok pencinta alam yang didirikan dengan tujuan rekreasi sekaligus juga penelitian ilmiah dan konservasi alam, seperti BScC (*Biological Science & Conservation*) dari Fakultas Biologi Universitas Nasional (Unas, 1969), Lawalata IPB (1974), dan Watala Lampung. Meskipun pada awalnya kelompok-kelompok mahasiswa pencinta dan konservasi alam ini tidak mempunyai konsep ataupun program lingkungan hidup yang jelas, dalam perkembangannya beberapa tahun kemudian, kelompok-kelompok itulah yang paling siap memahami prinsip-prinsip ekologi, siklus keseimbangan alam, kondisi objektif sumber-sumber daya alam Indonesia yang makin terdegradasi, dan dampak pembangunan terhadap lingkungan. Karena itu, adanya kelompok-kelompok aktivis lingkungan kampus merupakan cikal-bakal adanya gerakan lingkungan di Indonesia.

Tumbuhnya gerakan masyarakat di bidang lingkungan di Indonesia dipicu oleh makin banyaknya kelompok-kelompok masyarakat yang terpinggirkan dan menjadi korban proyek-proyek pembangunan yang dampaknya menimbulkan kerusakan lingkungan di masa Pemerintahan Orde Baru di bawah Presiden Soeharto. Ketika Presiden Soeharto menginginkan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi pada Rencana Pembangunan Lima Tahun kedua (Repelita II), sasaran pembangunan dicapai melalui pendekatan teknokratis yang dikendalikan dari atas (*top down technocratic approach*), dengan mengutamakan kepentingan ekonomi semata, termasuk demi masuknya investasi modal asing, dan mengabaikan pertimbangan sosial dan lingkungan.

Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi itu, Soeharto juga memerlukan adanya stabilitas politik di dalam

negeri, yang diwujudkan melalui berbagai cara, seperti pengekangan kebebasan pers, pengendalian kegiatan mahasiswa di kampus, dan peredaman munculnya setiap gejolak sosial-politik dengan tangan besi angkatan bersenjata. Sekalipun Indonesia kemudian berhasil mencapai laju pertumbuhan di atas 10 persen, keberhasilan ekonomi juga disertai dengan fenomena tidak meratanya hasil-hasil pembangunan, ketimpangan sosial yang melebar antara yang kaya dan miskin, makin banyaknya rakyat kecil dan miskin yang terpinggirkan, dan yang tak kalah penting adalah makin banyaknya kerusakan sumber daya alam dan degradasi lingkungan.

Semua itu menyemaikan bibit-bibit rasa tidak puas dan keresahan masyarakat, termasuk kelompok mahasiswa di kampus-kampus perguruan tinggi, yang kemudian terdorong melakukan berbagai kegiatan protes dan aksi-aksi unjuk rasa menentang kebijakan pembangunan rezim Soeharto, yang dianggap dikendalikan oleh kekuatan modal asing dan mengorbankan rakyat kecil. Masalahnya menjadi semakin besar ketika aksi-aksi mahasiswa kemudian dihadapi dengan kekuatan angkatan bersenjata, sehingga kemudian meletuslah tragedi peristiwa berdarah yang terkenal sebagai "Malari", atau "Malapetaka 15 Januari", tahun 1974. Peristiwa itu bukan saja menimbulkan banyak korban di antara mahasiswa, tapi juga berujung pada pemberedelan dan pencabutan izin terbit beberapa surat kabar dan majalah (termasuk surat kabar mahasiswa *Harian Kami*), ditangkap dan dipenjarakannya sejumlah tokoh mahasiswa, wartawan, aktivis pemuda; serta merupakan awal dari era pembungkaman kebebasan pers dan pengekangan terhadap kegiatan kampus dan kebebasan akademik. Tentu saja peristiwa tersebut menimbulkan reaksi sosial-politik yang luas, dan membawa efek berantai; menambah dan memperluas lingkaran kelompok masyarakat yang kecewa dan tidak puas terhadap pemerintah. Akibatnya,

makin banyak kalangan masyarakat yang bersimpati dan menyatakan solidaritas kepada gerakan mahasiswa.

Perkembangan situasi politik Orde Baru yang kian represif awal 1970-an itu mendorong para aktivis mahasiswa dan aktivis lingkungan "banting setir", tidak lagi melakukan aksi-aksi yang bersifat konfrontatif terhadap rezim penguasa, akan tetapi mengorganisasi diri dalam bentuk organisasi-organisasi nonpemerintah (ornop) yang bersifat nirlaba, nonpolitik, dan bergerak dalam kegiatan pembangunan dan pengembangan masyarakat (*community development*). Krisis pembangunan yang meninggalkan banyak korban, yakni kelompok masyarakat yang tersingkir dalam proses pembangunan, membutuhkan "pendamping" yang mau menolong mereka agar bisa pulih kembali menempuh kehidupan ekonomi yang lebih baik. Di situlah para aktivis ornop bergerak menjalankan fungsi pendampingan itu, termasuk ornop-ornop lingkungan yang tumbuh berkembang di Jakarta dan kota-kota besar lainnya.

Diawali dengan kegiatan pendampingan dan pengembangan masyarakat di tingkat akar rumput, gerakan ornop lingkungan hidup di Indonesia kemudian memainkan fungsi sebagai lembaga kampanye dan advokasi kebijakan publik, demi meningkatkan kepedulian dan aksi masyarakat terhadap persoalan lingkungan hidup. Gerakan ornop pembangunan dan lingkungan itu juga memelopori upaya pencarian bentuk dan model pembangunan alternatif, yang lebih partisipatif dan ramah-lingkungan, dalam membangun keswadayaan masyarakat agar lebih mandiri. Dengan menghindari kegiatan politik praktis dan penggunaan jargon bahasa pembangunan yang berlaku ketika itu, gerakan ornop lingkungan bisa lepas dari kontrol aparat pemerintah, dan berhasil berkembang sebagai gerakan lingkungan yang efektif di berbagai sektor pembangunan dan daerah-daerah di Indonesia.

Belajar Lingkungan, Tertarik NGO

Ketika diutus Presiden Soeharto untuk bersama Dr. Sumarlin memimpin delegasi Indonesia ke Konferensi Stockholm tahun 1972, Emil Salim (ES) masih menjabat sebagai Wakil Ketua Bappenas. Sebagai salah seorang arsitek ekonomi Orde Baru dan orang kedua sesudah Prof. Widjojo Nitisastro yang menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun yang pertama (Repelita I, 1968-1973), ES merupakan ahli ekonomi dan juru bicara Pemerintah yang paling getol menjelaskan konsep pembangunan ekonomi dalam Repelita yang ditawarkan Pemerintah Soeharto untuk mengatasi krisis politik dan ekonomi Indonesia warisan rezim Presiden Soekarno. Obsesinya tertuju pada upaya rehabilitasi dan stabilisasi ekonomi, dan bagaimana mengatasi kendala dalam memobilisasi dana dan modal yang diperlukan untuk pembangunan. Pada masa itu, utang luar negeri Indonesia sudah menumpuk dan para investor di dalam dan luar negeri masih menunggu keadaan politik dan ekonomi menjadi terang, tenang, dan stabil lebih dahulu. Maka harapannya tertuju pada bantuan dana dan pinjaman pembangunan yang mungkin bisa diperoleh dari negara-negara donor pembangunan dan lembaga-lembaga keuangan internasional. Namun ketika itu Indonesia menghadapi kendala, yaitu banyaknya syarat (*conditionality*) pinjaman yang dikenakan kepada negara-negara berkembang. Dana bantuan dan pinjaman pembangunan yang bisa diberikan selalu disertai persyaratan tertentu yang bersifat mengikat ("*tied aid*"), yang menguntungkan sang donor tapi amat memberatkan negara berkembang yang menerima "bantuan" itu.

Maka, ketika ES berangkat ke Stockholm untuk menghadiri konferensi tentang lingkungan, dalam benaknya masih penuh pertanyaan, bahkan kecurigaan, mengapa kok tiba-tiba ada "isu lingkungan hidup" yang dimunculkan dalam

membahas dekade pembangunan dewasa ini? Jangan-jangan urusan lingkungan ini akan dikembangkan menjadi semacam prasyarat pembangunan yang baru, sehingga bisa makin menyulitkan posisi negara berkembang seperti Indonesia. Begitulah kira-kira pikiran dan semangat batin ES sebelum menghadiri sidang-sidang PBB di Stockholm tahun 1972 itu.

Namun, selama mengikuti konferensi, ada dua hal penting yang diamati dan menarik perhatian ES. Pertama, ternyata masih terlalu banyak kontroversi pendapat antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang dalam isu lingkungan hidup dalam konteks pembangunan. Sementara negara maju mendukung usaha mengatasi masalah lingkungan secara global melalui pembentukan institusi khusus di lingkungan PBB, negara-negara berkembang seperti Brazil dan India, misalnya, beranggapan bahwa isu lingkungan sengaja diangkat untuk menghambat proses industrialisasi negara berkembang. Dalam polarisasi pendapat yang saling bertentangan itu, sebagai negara berkembang yang baru keluar dari krisis dan mulai merintis pembangunan, Indonesia mengambil sikap hati-hati sambil membuka diri untuk bekerjasama dengan pihak-pihak yang menerima "jalan tengah", yang kemudian dikenal menganut konsep "pembangunan berwawasan lingkungan".

Hal kedua yang lebih menarik perhatian ES adalah kehadiran dan peranan ornop dan NGO. Konferensi Stockholm adalah konferensi PBB pertama yang melibatkan NGO dari berbagai negara, yang ternyata besar peranannya dalam membantu penyusunan konsep, penyiapan bahan, dan penyelenggaraan konferensi internasional tersebut. ES rupanya sangat terkesan bahwa para pemimpin NGO yang tampil menanggapi berbagai masalah pembangunan yang rumit itu menggunakan cara pendekatan yang tidak lazim, nonkonvensional, dengan berpikir "di luar kotak" (*outside the*

box), pola pikir yang lain dari yang biasanya digunakan untuk memecahkan masalah pembangunan konvensional yang dianggap sudah tak memadai lagi itu. ES merasa ada banyak hal baru di luar buku teks ekonomi yang ia peroleh dari interaksinya dengan NGO itu, sehingga terbukalah cakrawala pemikirannya yang lebih luas tentang ekonomi, pembangunan, dan lingkungan. Juga dari Maurice Strong, pakar lingkungan dari Kanada yang menjadi Sekretaris Jenderal Konferensi PBB tersebut, ES memperoleh banyak kiat dan pengetahuan tentang NGO, hingga makin bertambah keyakinannya bahwa pembangunan memang tak bisa lagi didekati dengan cara-cara konvensional dan melalui jalur pemerintahan saja.

Kesempatan bertugas selaku Menteri Negara, yang selama 15 tahun mengurus bidang lingkungan hidup (1978-1993), makin mendorong dan membuka peluang ES untuk lebih mendalami masalah-masalah lingkungan serta berbagai ihwal dan peran NGO atau ornop lingkungan di Indonesia. Bahkan sejak awal berdirinya kantor Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (PPLH), ES selalu melibatkan kelompok-kelompok masyarakat di luar birokrasi pemerintahan untuk ikut aktif dalam memberikan pengetahuan dan penyadaran tentang masalah-masalah lingkungan, yang ketika itu masih serba-baru bagi ES sendiri maupun bagi kementerian yang dipimpinnya. ES merangkul beberapa ornop lingkungan di Jakarta, bahkan dengan menyediakan ruang kerja di kantor Kementerian PPLH (waktu itu di Jalan Medan Merdeka Barat), di mana mereka dapat langsung membantu ES dengan sukarela, tanpa bayaran, memberi masukan dan saran-saran dalam berbagai isu pengelolaan lingkungan hidup.

Dua bulan setelah berdirinya kementerian pertama di bidang lingkungan hidup itu, dengan bantuan tokoh-tokoh

dan ornop lingkungan tadi, ES menyelenggarakan pertemuan akbar kelompok pencinta lingkungan dari seluruh Indonesia, dihadiri oleh sekitar 350 orang dari organisasi profesi, kelompok hobi, keagamaan, pencinta alam, dan banyak lagi, yang akhirnya melahirkan organisasi Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) pada Oktober 1980, sebagai wadah gerakan ornop lingkungan yang terbesar di Indonesia.

Kuatnya hubungan baik ornop lingkungan dengan ES sebagai Menteri Lingkungan masa itu tecermin jelas dari lahirnya Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup sebagai UU pertama di Republik ini, yang bukan hanya memberi perlindungan terhadap fungsi dan kelestarian lingkungan, tapi juga memberi hak hidup dan payung hukum bagi "lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM)" untuk berperan-serta dalam kegiatan pembangunan dan pelestarian lingkungan. Undang-undang penting di masa pemerintahan Soeharto yang sangat alergi terhadap ornop itu berhasil disahkan, berkat kompromi antara ES dengan ornop lingkungan untuk mengganti pengertian "Ornop" (organisasi nonpemerintah) dengan istilah "LSM" (lembaga swadaya masyarakat). ES menjelaskan bahwa penggunaan istilah organisasi nonpemerintah atau ornop mengesankan adanya hubungan dikotomis atau konfrontatif antara pemerintah dengan organisasi masyarakat, padahal di bidang lingkungan yang terjadi justru adanya hubungan baik dan saling menunjang antara pemerintah dan masyarakat. Maka, sejak itulah kita hanya mendengar aktifnya gerakan LSM, dan hampir tak terdengar lagi istilah ornop lingkungan di Indonesia.

Dari pergaulan dan kerja sama berkali-kali dengan LSM di dalam negeri, ES mendapatkan banyak hal. Namun, menurut pengakuannya sendiri, baginya masa belajar

tentang lingkungan dan NGO yang sangat berarti adalah ketika ia bergabung menjadi anggota World Commission on Environment and Development (WCED) atau lebih dikenal sebagai Brundtland Commission. Komisi Dunia tentang Pembangunan dan Lingkungan yang dipimpin oleh Perdana Menteri Norwegia Gro Harlem Brundtland dari Oktober 1984 hingga Maret 1987 itulah yang melahirkan konsep "pembangunan berkelanjutan" (*sustainable development*) dalam buku laporannya, yang kemudian diterbitkan dengan judul *Our Common Future*. Salah satu pengalaman dan cara pendekatan menarik yang diperoleh ES adalah ketika Komisi Brundtland bersidang di Jakarta (Maret 1985), di mana untuk pertama kalinya diterapkan metode atau agenda "forum dengar pendapat dan konsultasi publik" (*public hearing & consultation*) dengan berbagai kelompok masyarakat, pengusaha, akademisi, dan wakil pemerintah. Ternyata forum konsultasi publik dengan melibatkan partisipasi berbagai pihak pemangku kepentingan yang terkait (*public consultation with multi-stakeholders participation*) itu sangat efektif untuk menggali pendapat dan memperoleh masukan yang berharga dalam perumusan kebijakan, sehingga pola sidang di Jakarta yang dipimpin oleh Brundtland dan ES itu dijadikan model pendekatan kerja WCED dan diterapkan juga dalam rangkaian pertemuan Komisi di Brazil, Zimbabwe, Uni Soviet, Jepang, Kanada, dan Norwegia.

Pola pendekatan multipihak melalui konsultasi dan pelibatan peran-serta pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam proses penyusunan kebijaksanaan dan pelaksanaan pembangunan akhirnya menjadi salah satu prinsip dan pilar terpenting azas pembangunan berkelanjutan.

Peran dalam Advokasi Perubahan Global

Apabila di Stockholm dan selama proses WCED ia masih merasa dalam tahap "pembelajaran", pada rangkaian pertemuan sidang-sidang internasional terkait lingkungan setelah itu, ES telah mulai tampil sebagai salah seorang pemimpin dunia yang aktif melakukan advokasi publik dan memegang peran yang cukup diperhitungkan di forum-forum internasional tentang pembangunan berkelanjutan. Demikianlah, pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) "Sepuluh Tahun Sesudah Stockholm" di Nairobi tahun 1982, dan kemudian pada KTT Bumi di Rio de Janeiro tahun 1992, ES hadir sebagai pimpinan delegasi RI dan memainkan peran kunci sehingga KTT yang terakhir ini melahirkan Konvensi Internasional tentang Keanekaragaman Hayati (CBD, Convention on Biological Diversity) dan Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change), yang menjadi cikal-bakal dari apa yang kita kenal sebagai *Kyoto Protocol*.

Tiga puluh tahun setelah Stockholm, ES telah berada di puncak reputasinya sebagai pemimpin Dunia Ketiga untuk mendorong perubahan kebijakan pembangunan di tingkat global, sehingga Indonesia diminta PBB menjadi negara tuan rumah (*host country*) untuk pertemuan persiapan ke-4 (terakhir) KTT di Bali. Selanjutnya ES terpilih pula sebagai Ketua Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Pembangunan Berkelanjutan (World Summit on Sustainable Development) di Johannesburg, Afrika Selatan, tahun 2002. Interaksinya secara intens dan luas dengan berbagai pihak serta kegiatan advokasinya yang berhasil mengubah kebijakan di tingkat internasional tidak hanya memperluas wawasan ES akan kaitan pembangunan dengan lingkungan, akan tetapi juga memperkuat komitmennya untuk melaksanakan pola pem-

bangunan berkelanjutan, di mana peran LSM dan masyarakat warga merupakan syarat penting untuk keberhasilan pola pembangunan berkelanjutan tersebut.

Komitmen ES melakukan advokasi kebijakan publik dan melaksanakan asas pembangunan berkelanjutan terus berlanjut, bahkan jauh setelah ia tidak lagi memegang jabatan resmi dan tidak mewakili Pemerintah Indonesia dalam arena pembangunan internasional. Di antara peran ES yang paling fenomenal dalam hal ini adalah ketika ia diminta oleh James Wolfensohn, Presiden Kelompok Bank Dunia[1] untuk memimpin suatu proyek evaluasi total atas kebijakan dan program Bank Dunia di bidang industri ekstraktif. Masalahnya, dalam pertemuan tahunan Kelompok Bank Dunia di Praha tahun 2000, Presiden James Wolfensohn mendapat kritik dan dikecam habis-habisan oleh kelompok LSM dan negara-negara berkembang anggota Bank Dunia, mengenai pelaksanaan proyek-proyeknya di bidang industri pertambangan, minyak, dan gas bumi. Proyek-proyek tersebut, selain merusak sumber daya alam dan lingkungan di mana-mana, juga dianggap tidak konsisten karena menyimpang dari tujuan Bank Dunia untuk memberantas kemiskinan melalui penerapan pembangunan berkelanjutan.

Karena itu, pada awal Juli 2001, Presiden Bank Dunia menyelenggarakan kegiatan peninjauan dan evaluasi yang disebut *Extractive Industries Review* (EIR), yang dipimpin oleh mantan Menteri Lingkungan Hidup Indonesia Emil Salim, sebagai "*eminent person*" dan Ketua Tim. Ia dibantu

[1] Kelompok Bank Dunia (The World Bank Group) mencakup lima institusi yang secara bersama-sama membantu negara-negara untuk melakukan pembangunan, termasuk lewat pembiayaan pembangunan, dan terdiri dari International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Development Association (IDA), International Finance Corporation (IFC), Multilateral Investment Gurarantee Agency (MIGA), dan International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID) (selengkapnya lihat di situs http://www.worldbankgroup.org/).

oleh 10 orang anggota penasihat untuk melaksanakan kajian atas proyek-proyek Bank Dunia di bidang industri ekstraktif di seluruh dunia. Kegiatan EIR yang berjalan selama 2 tahun 4 bulan itu dirancang sebagai proses studi, dialog, dan konsultasi publik yang melibatkan peran-serta *semua* pemangku kepentingan yang terkait (*multi-stakeholders dialogue and consultation process*), yaitu para pejabat wakil pemerintah, LSM, komunitas masyarakat lokal sekitar tambang, organisasi petani, serikat buruh, masyarakat adat, pengusaha dan industriawan, akademisi, organisasi-organisasi internasional, serta tentu juga para pimpinan dan staf Kelompok Bank Dunia di berbagai kawasan. Selain dialog dan konsultasi langsung dengan berbagai kelompok tersebut, juga diselenggarakan lokakarya regional di Brazil, Hungaria, Mozambik, Indonesia, dan Maroko, di mana acara selalu dibuka dan didahului dengan forum testimoni pengaduan kelompok-kelompok masyarakat sipil di kawasan yang terkait dengan praktik pelaksanaan proyek-proyek Kelompok Bank Dunia.

Pertanyaan dasar yang selalu diajukan oleh Tim EIR pimpinan Emil Salim dalam keseluruhan proses tersebut adalah apakah proyek-proyek industri ekstraktif yang ditangani Bank Dunia itu masih relevan atau sejalan dengan pembangunan berkelanjutan dan pemberantasan kemiskinan, yang menjadi tujuan pokok Bank Dunia. Dalam buku laporan final EIR yang berjudul *Striking a Better Balance* (Desember 2003), kepada Presiden J. Wolfensohn dan Dewan Direktur Kelompok Bank Dunia, ES selaku Ketua Tim EIR menyampaikan kesimpulan pokok hasil tinjauan tersebut, yaitu bahwa masih ada peran yang dapat dimainkan Kelompok Bank Dunia dalam kegiatan industri ekstraktif di sektor pertambangan, minyak, dan gas bumi, namun hanya *jika dan apabila* Bank Dunia mampu memberikan kontribusi

pengurangan tingkat kemiskinan secara signifikan, melalui penerapan asas pembangunan berkelanjutan secara konsisten (EIR, 2003).

Untuk itu disarankan agar Kelompok Bank Dunia segera memulihkan kembali keseimbangan (*restore the balance*) di lingkungan internal Bank Dunia dalam hal: (1) mendorong terlaksananya sistem tata kelola publik dan korporasi yang transparan dan prorakyat miskin (*pro-poor public and corporate governance*) dalam industri ekstraktif; (2) memperkuat unsur sosial dan lingkungan dalam intervensi dan manajemen Bank Dunia di sektor industri ekstraktif; (3) menghargai dan melakukan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan (4) segera meninjau ulang dan melakukan penyusunan kembali skala prioritas program dan proyek dalam Kelompok Bank Dunia. Adapun empat rekomendasi Tim EIR itu harus dilaksanakan Bank Dunia. Tujuan utamanya adalah untuk:

- Mengangkat peran masyarakat warga (*civil society*) agar lebih seimbang peranannya dalam segitiga kemitraan antara pemerintah, bisnis swasta, dan masyarakat warga.
- Meningkatkan pertimbangan sosial dan lingkungan supaya lebih seimbang dengan pertimbangan ekonomi dalam upaya menanggulangi kemiskinan melalui pembangunan berkelanjutan.
- Mengusahakan pembangunan yang berbasis hak-hak asasi manusia untuk mengimbangi pencapaian tujuan material dan spiritual dalam kehidupan masyarakat.

Advokasi Mengubah Paradigma Pembangunan

Pengalaman ES berkecimpung di bidang lingkungan, dan kedekatannya dengan kelompok-kelompok masyarakat warga

di dalam dan luar negeri, melahirkan keyakinan bahwa pola pembangunan konvensional yang diterapkan pemerintah selama 1950-2000 perlu diubah menjadi pola pembangunan berkelanjutan. Menurut pengamatannya, pembangunan konvensional memang telah berhasil menaikkan pendapatan materi penduduk dunia tahun 2000 menjadi sampai tujuh kali dibanding pendapatan tahun 1950. Hidup manusia sekarang berkelimpahan kekayaan materi yang lebih banyak, lebih beragam dan lebih baik, dibandingkan dengan 50 tahun yang lalu. Akan tetapi dalam pandangan ES, pembangunan konvensional telah gagal dalam memberantas kemiskinan, juga mencegah konflik-konflik sosial yang sekarang meletus di banyak negara dan daerah. Pembangunan demikian juga tak mampu mengurangi ketidakadilan sosial yang semakin dalam antara negara maju dan negara berkembang, dan antara masyarakat di dalam negara masing-masing.

Lebih jauh lagi, pembangunan konvensional telah gagal membendung proses kerusakan dan degradasi lingkungan, sehingga sistem penunjang kehidupan alami sekarang terancam serius. Lapisan ozon di atmosfer telah jebol, cuaca dan iklim di bumi berubah, dan permukaan laut naik sehingga bisa menenggelamkan pulau-pulau kecil dan pesisir dataran rendah. Tak hanya itu, frekuensi banjir di musim hujan meningkat, kekeringan di musim kemarau makin gersang, kawasan hutan makin menciut, keanekaragaman hayati terus-menerus berkurang, volume air menurun secara kritis, sementara pencemaran udara, laut, sungai, dan tanah terus meluas.

Pola pembangunan konvensional juga gagal mengatasi banyak dimensi masalah sosial dan lingkungan, karena mekanisme pasar tidak selamanya bisa mengakomodasi kepentingan sosial dan lingkungan secara optimal. Biaya-

biaya yang melekat pada kegiatan sosial dan lingkungan tidak terekam dengan baik oleh mekanisme harga dalam pasar, sehingga mengakibatkan kegagalan pasar (*market failure*). Kegagalan pasar ini seharusnya bisa dikoreksi oleh intervensi kebijakan publik yang tepat, serta kelembagaan dan sistem tata kelola yang baik (*good governance system*), baik di sektor pemerintahan (*public governance*) maupun bisnis swasta (*corporate governance*). Akan tetapi karena sering terjadi kesalahan kebijakan, kelemahan institusi, dan kegagalan tata kelola pemerintahan (*policy, institutional, and governance failures*), maka kekuatan para pelaku pasar juga tak bisa dikendalikan. Akibatnya, kegagalan pasar akhirnya tak bisa dihindari (tentang eksternalitas sebagai bagian kegagalan pasar bisa dibaca dalam Hartono et al. di buku ini).

Kegagalan pasar serta kegagalan kebijakan dan institusi publik membuat ES menyimpulkan bahwa mutlak perlu ada pihak ketiga yang mampu berperan sebagai kekuatan pengimbang. Wujudnya adalah masyarakat warga yang bukan berasal dan bukan merupakan bagian dari kelompok bisnis swasta, juga bukan dari sektor pemerintahan. Adanya peran masyarakat warga, sebagai kekuatan pengimbang dalam segitiga hubungan pemerintah, swasta, dan masyarakat, akan memungkinkan terbentuknya keseimbangan (ekuilibrium) yang dibutuhkan untuk mengembangkan pola pembangunan berkelanjutan dengan tiga jalurnya: ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Dalam 15 tahun masa jabatannya sebagai Menteri Negara di bidang lingkungan hidup, kesimpulan tentang perlunya kekuatan pengimbang dalam pola pembangunan berkelanjutan itu telah diterapkan secara konsisten oleh ES. Caranya adalah dengan membuat kebijakan dan langkah-langkah penting demi penguatan institusi dan peningkatan

peran masyarakat warga di Indonesia melalui dua langkah pendekatan. *Pertama*, dengan merangkul, memberi payung perlindungan hukum dan politik, serta membantu perkembangan ornop dan/atau LSM yang bergerak di bidang lingkungan hidup, sehingga mampu berperan-serta dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan. *Kedua*, dengan mendirikan, membantu, dan mendorong proses pembentukan pusat-pusat studi lingkungan (PSL) di berbagai universitas negeri dan perguruan tinggi di Indonesia, untuk membangun basis ilmu dan pengetahuan tentang lingkungan, yang diperlukan oleh pemerintah dan masyarakat warga dalam melakukan perubahan paradigma pembangunan maupun advokasi kebijakan pembangunan berkelanjutan.

Dari dua langkah strategis tersebut, hingga tahun 2000 diperkirakan telah lahir tak kurang daripada 5.000 ornop dan LSM baru di Indonesia, dan hampir seperempatnya merupakan LSM yang secara langsung atau tidak langsung bergerak dalam isu lingkungan hidup. Menurut hasil penelitian LP3ES, kenaikan jumlah organisasi lingkungan ini mencapai lebih daripada 1.000 persen dibandingkan dengan 20 tahun sebelumnya. Sementara itu jumlah universitas dan perguruan tinggi yang memiliki pusat studi lingkungan (PSL) juga mengalami peningkatan yang pesat sekali. Jika pada awal 1970-an hanya Universitas Padjadjaran dan Universitas Indonesia yang mempunyai PSL, yang merintis berbagai kajian penting tentang masalah lingkungan dan kaitannya dengan pembangunan, pada 2000 tercatat tak kurang daripada 83 perguruan tinggi di seluruh Indonesia telah mempunyai pusat studi lingkungan yang aktif memberikan informasi dan masukan kebijakan kepada publik.

Semua itu mendorong makin besar dan efektifnya gerakan lingkungan dan advokasi kebijakan untuk pembangunan

berkelanjutan. Gerakan itu pada dasarnya memang telah berhasil memicu terjadinya perubahan paradigma pembangunan yang berlaku di Indonesia, yang mencakup:

- Proses pembangunan satu jalur (*single track*), yakni jalur "ekonomi saja", menjadi proses banyak jalur (*multi-track*), yaitu jalur "ekonomi, sosial, dan lingkungan" secara serentak.
- Orientasi pembangunan yang semula hanya mengutamakan sasaran jangka pendek menjadi kesadaran baru untuk mencapai sasaran jangka panjang melalui penerapan asas keberlanjutan ekonomi, sosial, dan lingkungan.
- Perubahan asumsi dan perlakuan terhadap "kendala" pembangunan, yaitu anggapan awal bahwa kendala utama hanya "ekonomi dan modal" kini berkembang dengan adanya perhitungan kendala utama lain, "ekologi/daya dukung lingkungan".
- Pola pembangunan konvensional mengejar pendapatan materi/ekonomi melalui usaha privat/individual kini menjadi pola pembangunan berkelanjutan mengejar keseimbangan atau ekuilibrium antara materi ekonomi, kesejahteraan sosial, dan keserasian dengan lingkungan alami (*tri hita karana*).

Anggapan bahwa pembangunan bisa dilaksanakan dengan mengandalkan aparat pemerintah dan peran swasta saja kini berubah, karena disadari adanya kebutuhan untuk mewujudkan kemitraan melalui kesetaraan kerja antara pemerintah, bisnis swasta, dan masyarakat warga.

Pendekatan pembangunan yang *top down* dan teknokratis kini menjadi pendekatan yang lebih partisipatif dan melibatkan semua pemangku kepentingan terkait (*multi-stakeholder participation*), dengan adanya peningkatan peran-serta

masyarakat warga dalam proses, pelaksanan, maupun hasil pembangunan yang diperoleh.

Pada hari ulang tahunnya yang ke-80 ini, semua warga Indonesia dan dunia, rasanya patut menyampaikan puji syukur dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Pak Emil Salim, yang selama 30 tahun tak henti-hentinya dengan tulus memberikan sumbangsih begitu banyak dan begitu bermakna, demi terwujudnya pembangunan berkelanjutan dan meningkatnya peran dan kesejahteraan masyarakat warga.

Terima kasih, Pak Emil, dan selamat atas keberhasilan Anda melahirkan generasi baru yang akan melanjutkan estafet perjuangan panjang untuk menyelamatkan bumi ini dari ancaman keserakahan umat manusia.

Daftar Pustaka

Carson, R. 1962. *Silent Spring*. New York: Houghton Mifflin.

EIR (Extractive Industries Review). 2003. "The Final Report of the Extractive Industries Review: Striking a Better Balance." http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61.

EPA (United States Environmental Protection Agency). 1992. "The Guardian: Origins of the EPA. Introduction." http://www.epa.gov/history/publications/origins.htm.

FWS (United States Fish and Wildlife Service). 2010. "Digest of Federal Resource Laws of Interest to the US Fish and Wildlife Service." http://www.fws.gov/laws/lawsdigest/esact.html.

Lewis, J. 1985. "The Birth of EPA." *EPA Journal*. November. http://www.epa.gov/history/topics/epa/15c.htm.

World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

10

Negosiasi, Kebijakan, dan Komunikasi Perubahan Iklim

Amanda Katili Niode

Permasalahan Global

IKLIM global bervariasi secara alami, tapi para peneliti di berbagai negara menyimpulkan bahwa peningkatan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer bumi yang dihasilkan berbagai kegiatan manusia, terutama penggunaan bahan bakar fosil dan perubahan tata guna lahan, menyebabkan suhu bumi menjadi lebih panas sehingga perubahan iklim pun terjadi (lihat antara lain IPCC, 1990, dan IPCC, 2007).

Dampak perubahan iklim yang makin terasa pada beberapa dekade terakhir adalah meningkatnya badai tropis, perubahan pola cuaca, banjir, longsor, mencairnya es di kutub utara dan selatan, kenaikan muka air laut, kebakaran hutan, dan kekeringan. Berbagai dampak ini tidak saja merusak kualitas lingkungan, akan tetapi juga membahayakan kesehatan manusia, keamanan pangan, kegiatan pembangunan ekonomi, pengelolaan sumber daya alam, dan infrastruktur fisik.

Emil Salim Isi Esti.indd 174 6/16/10 8:54 AM

Perubahan iklim yang sekarang sedang terjadi pertama-tama perlu disikapi dengan cara memahami dasar-dasar ilmiahnya, apa yang terjadi, serta penyebab dan dampaknya terhadap manusia dan lingkungan. Selanjutnya diperlukan langkah-langkah adaptasi (mengurangi kerentanan terhadap dampak perubahan iklim dan meningkatkan ketahanan) dan mitigasi (mengurangi emisi gas rumah kaca).

Perubahan iklim adalah permasalahan global yang penanggulangannya memerlukan mobilisasi sumber daya secara global pula.

Gas Rumah Kaca

Secara alamiah di Bumi terdapat gas rumah kaca, antara lain uap air. Namun yang diatur dalam kesepakatan internasional perubahan iklim, seperti tercantum dalam Protokol Kyoto, adalah enam jenis gas yang bersumber dari kegiatan manusia (UNFCCC, 1997). Keenam jenis gas rumah kaca ini adalah: CO_2 (karbon dioksida), umumnya berasal dari perubahan tata guna lahan dan penggunaan bahan bakar fosil; CH_4 (metana), antara lain berasal dari *landfill* (tempat penimbunan sampah), peternakan, pertanian, dan pengelolaan limbah; N_2O (dinitro oksida), antara lain berasal dari transportasi, industri, peternakan, pakan, serta pembakaran biomassa; HFC (hidroflorokarbon), berasal dari refrigeran, pendingin (AC), dan pemadam kebakaran; PFC (perflorokarbon), berasal dari industri elektronika; sedang SF_6 (sulfur heksaflorida), berasal dari gas dielektrika untuk aplikasi tegangan tinggi.

Organisasi Internasional

Dua wadah internasional yang berperan dalam penanggulangan perubahan iklim di tingkat global adalah United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) dan Intergovernmental Panel on Climate Change

(IPCC). UNFCCC, atau Konvensi Kerangka Kerja PBB untuk Perubahan Iklim, mempunyai tujuan utama melakukan stabilisasi konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer pada level yang dapat mencegah intervensi berbahaya manusia terhadap sistem iklim.

Di lingkup UNFCCC, sebagai Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Profesor Emil Salim merupakan tokoh kunci dalam Delegasi Republik Indonesia ketika UNFCCC diadopsi tahun 1992 dalam KTT (Konferensi Tingkat Tinggi) Bumi di Rio de Janeiro, Brazil. UNFCCC mulai berlaku pada 1994, dan dilanjutkan dengan Pertemuan Para Pihak yang pertama (*Conference of Parties* atau COP 1) tahun 1995 di Berlin. Pada COP 3 tahun 1997 dihasilkanlah Protokol Kyoto dengan komitmen negara-negara maju untuk menurunkan emisi gas rumah kaca mereka pada periode 2008-2012 sebesar 5% dari emisi tahun 1990.

IPCC, atau Panel Antar-Pemerintah untuk Perubahan Iklim, didirikan tahun 1988 oleh World Meteorological Organization (WMO) dan United Nations Environment Programme (UNEP). IPCC mempersiapkan serangkaian kajian komprehensif, laporan khusus, dan makalah teknis yang menghasilkan informasi teknis tentang perubahan iklim. Informasi yang dihasilkan oleh lembaga itu disampaikan kepada komunitas internasional, termasuk para pengambil keputusan dan masyarakat untuk kemudian dievaluasi secara mendalam oleh para pakar dan wakil pemerintah. IPCC menyelesaikan Laporan Kajian Pertama tahun 1990, Kedua pada tahun 1995, Ketiga tahun 2001, dan Keempat tahun 2007.

Prof. Emil Salim, IPCC, dan UNFCCC

Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa UNFCCC merupakan ranah politik pengambilan keputusan perubahan

iklim global, sedangkan IPCC merupakan ranah kajian ilmu perubahan iklim. Prof. Emil Salim adalah tokoh dunia yang dihormati baik di IPCC maupun UNFCCC.

Terkait dengan ilmu iklim, pertemuan penting akhir-akhir ini yang dihadiri Prof. Emil Salim antara lain Sesi Pleno IPCC ke-31 di Bali tahun 2009, yang bertujuan menyepakati kerangka bagian serta jadwal penyelesaian Laporan Kajian Kelima atau IPCC Fifth Assessment Report (AR5). Prof. Emil Salim juga berpartisipasi pada pertemuan WMO's South-West Pacific National Meteorological and Hydrological Services di Bali bulan Mei 2010, yang membicarakan peningkatan kerentanan daerah Barat Daya Pasifik terhadap perubahan iklim dan bencana alam.

Peran Prof. Emil Salim semakin dihargai di kalangan ilmuwan iklim dunia dengan diangkatnya ia menjadi salah satu dari 15 anggota High Level Task Force on Global Framework for Climate Services. Tugas utama satuan tugas tersebut adalah menyusun Kerangka Acuan sistem pengamatan klimatologi yang lebih terintegrasi di seluruh dunia.

Terkait dengan negosiasi internasional, pada pertemuan COP 13 UNFCCC di Bali, Prof. Emil Salim menjadi Ketua Delegasi Republik Indonesia dengan Menteri Negara Lingkungan Hidup, Rachmat Witoelar, sebagai Presiden COP 13. Pertemuan di Bali menghasilkan Bali Road Map, serangkaian keputusan yang menetapkan langkah maju dalam jalur negosiasi yang penting untuk memperkuat aksi internasional di bidang perubahan iklim.

Dihasilkannya Bali Road Map, yang sebelumnya tidak mendapat dukungan dari Amerika Serikat, tidak lepas dari kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono serta intervensinya bersama Sekretaris Jenderal PBB Ban Ki-moon dan pemimpin beberapa negara yang mengimbau para anggota

delegasi agar konferensi tidak sampai gagal. Juga memegang peranan penting adalah pengalaman diplomasi internasional Rachmat Witoelar sebagai pemimpin sidang.

Pada pertemuan penentuan di COP 13, seperti ditulis dalam situs Kementerian Luar Negeri, Ketua Delegasi Indonesia, Prof. Dr. Emil Salim meminta waktu kepada Ketua Sidang dan menyatakan bahwa Bali Road Map bukan hanya merupakan kristalisasi kata-kata bagi setiap delegasi yang berunding selama dua minggu di Bali. Bali Road Map, tegas Emil Salim, mencakup *Spirit of Bali* yang di dalamnya terkandung makna mendalam *Tri Hita Karana*. Emil Salim juga mengharapkan agar delegasi tidak hanya menikmati suasana persidangan, tetapi juga menikmati kehangatan matahari, pantai, budaya, serta masyarakat Bali dan masyarakat Indonesia pada umumnya.

Dewan Nasional Perubahan Iklim

Setelah pertemuan COP 13 di Bali, untuk meningkatkan koordinasi pelaksanaan pengendalian perubahan iklim dan memperkuat posisi Indonesia di forum internasional dalam pengendalian perubahan iklim, dibentuk Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 46 Tahun 2008. Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Presiden tersebut, tugas DNPI adalah:

1. merumuskan kebijakan nasional, strategi, program, dan kegiatan pengendalian perubahan iklim;
2. mengoordinasikan kegiatan dalam pelaksanaan tugas pengendalian perubahan iklim yang meliputi kegiatan adaptasi, mitigasi, alih teknologi, dan pendanaan;
3. merumuskan kebijakan pengaturan mekanisme dan tata cara perdagangan karbon;
4. melaksanakan pemantauan dan evaluasi implementasi

kebijakan tentang pengendalian perubahan iklim;

5. memperkuat posisi Indonesia untuk mendorong negara-negara maju untuk lebih bertanggung jawab dalam pengendalian perubahan iklim.

Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) diketuai oleh Presiden RI dengan Wakil Ketua Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, dengan anggota 17 Menteri terkait serta Kepala Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika. Dalam melaksanakan tugasnya, DNPI dipimpin oleh Ketua Harian Prof. (Hon.) Ir. Rachmat Witoelar dibantu oleh delapan kelompok kerja (pokja) dan sekretariat yang memiliki beberapa divisi. Kelompok kerja yang ada sekarang terdiri dari Kelompok Kerja Adaptasi, Mitigasi, Pendanaan, Post-2012, Alih Teknologi, Kehutanan dan Alih Guna Lahan, Basis Ilmiah dan Inventarisasi Emisi Gas Rumah Kaca, serta Kelautan. Sedangkan pada Sekretariat DNPI terdapat beberapa divisi, antara lain Administrasi dan Keuangan, Mekanisme Perdagangan Karbon, Pengembangan Kapasitas dan Riset.

Penurunan Emisi 26 Persen

Pada pertemuan negara-negara yang tergabung dalam G20[1] di Pittsburgh, Amerika Serikat, tahun 2009, Presiden SBY menyatakan bahwa Indonesia menetapkan target penurunan emisi 26% untuk tahun 2020 dari *business as usual,* dan target ini bisa ditingkatkan menjadi 41% apabila ada bantuan internasional yang memadai. Presiden kemudian terus mengomunikasikan kebijakan ini pada berbagai pertemuan. Di Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia dikatakan Indonesia

[1] G20 adalah forum menteri keuangan dan gubernur bank sentral 19 negara maju dan berkembang ditambah Uni Eropa, dibentuk pada 1999 untuk mendiskusikan secara terbuka dan konstruktif isu-isu penting dalam perekonomian global.

harus menerapkan pembangunan yang hemat energi *(low carbon footprint)*, meningkatkan penggunaan sumber energi terbarukan seperti geotermal, angin, dan surya, serta meningkatkan teknologi pengawasan hutan, misalnya melalui satelit, untuk mendeteksi *hotspot* kebakaran hutan.

Melalui studi Kurva Biaya Emisi Gas Rumah Kaca, DNPI mengkaji potensi penurunan gas rumah kaca di Indonesia serta perkiraan biaya yang diperlukan untuk mengurangi emisi melalui berbagai pilihan teknologi. Studi lain yang dilakukan mencakup Pembangunan Rendah Karbon, khususnya potensi di beberapa provinsi, agar dapat menentukan strategi untuk menerapkan pembangunan ekonomi rendah karbon.

Prof. Emil Salim dengan penuh perhatian mengikuti perkembangan kedua studi tersebut dan beberapa kali memberikan masukan praktis berdasarkan interaksinya dengan pejabat pemerintah pusat maupun daerah, agar pembangunan ekonomi rendah karbon dapat segera terlaksana di Indonesia.

Pertemuan Kopenhagen

COP 15 di Kopenhagen pada Desember 2009 memfokuskan perundingan pada upaya memenuhi mandat Bali Road Map yang diharapkan menghasilkan kesepakatan penting untuk penanganan perubahan iklim secara global. Karena alasan ini, dan juga berkat kampanye besar-besaran dari lembaga-lembaga terkait serta dukungan dari media masa, perhatian dunia terhadap isu perubahan iklim dan pertemuan Kopenhagen luar biasa besar. Delegasi Indonesia ketika itu diketuai oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Deputi Ketua Delegasi (*Alternate Head of Delegation*), yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Lingkungan Hidup, dan Ketua Harian DNPI Rachmat Witoelar.

Di tengah salju yang terus-menerus turun di Kopenhagen, Prof. Emil Salim hadir sebagai "*eminent person*". Ia dengan

tekun mengikuti berbagai pertemuan secara cermat di gedung pertemuan Bella Center. Lembaga Kantor Berita Nasional Antara menulis, dalam sebuah diskusi nasional menjelang COP 15 di Kopenhagen, Prof. Emil Salim berharap negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, tidak mengemis kepada negara-negara maju agar mereka mengurangi emisinya. Menurutnya, negara-negara berkembang harus berupaya keras agar negara-negara maju mau menurunkan emisinya.

Pertemuan di Kopenhagen memang akhirnya tidak menghasilkan kesepakatan baru yang mengikat secara hukum seperti yang dinanti-nanti dunia, tetapi bila dicermati secara objektif, elemen-elemen keputusan dalam Copenhagen Accord dapat dijadikan naskah perundingan pada konvensi berikutnya (COP 16) di Meksiko, akhir tahun 2010. Substansi Copenhagen Accord menggarisbawahi prinsip-prinsip pokok sebagai berikut:

1. Menjaga peningkatan suhu global tahun 2050 pada tingkat 2 derajat Celcius di bawah tingkat praindustri.
2. Negara maju berkomitmen untuk menyediakan pendanaan US$30 milyar selama tahun 2010-2012 bagi adaptasi dan mitigasi di negara berkembang.
3. Penurunan emisi harus dapat diukur, dilaporkan, dan diverifikasi (*measurable, reportable, and verifiable*, *MRV*) bagi negara maju dan indikasi aksi mitigasi yang sejalan dengan pembangunan berkelanjutan oleh negara berkembang.

Dalam perundingan multilateral seperti COP, pengambilan keputusan dilakukan secara konsensus, dalam arti semua negara harus menyetujui (*nothing is agreed until everything is agreed*). Dengan demikian, kesepakatan yang akan dicapai tentunya harus dapat mengakomodasi kepentingan semua negara. Apabila ada satu negara yang masih belum sepakat, umumnya perundingan dilanjutkan pada tahun berikutnya.

Yang terjadi di Kopenhagen adalah, draft *Copenhagen Accord* yang disiapkan mendapat tentangan kuat dari beberapa negara karena proses pembuatannya dianggap tidak melewati proses yang biasa dilakukan dalam Konvensi PBB, yaitu sidang pleno dan pertemuan *contact groups (*kelompok-kelompok kerja informal).

Bagi Indonesia sendiri, Copenhagen Accord telah merefleksikan butir-butir pidato Presiden di Kopenhagen dan kepentingan nasional, termasuk: perlu adanya target global; aksi sukarela negara berkembang; pendanaan yang jelas dan terukur dari negara maju; proses transparan melalui aksi mitigasi yang terukur, terlaporkan, dan terverifikasi; serta adanya insentif bagi negara berkembang dalam pelaksanaan upaya penurunan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan.

Upaya Nasional

Di bawah koordinasi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) disusunlah dokumen *Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap* (ICCSR) dengan tujuan agar perubahan iklim dapat diintegrasikan ke dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Dokumen ICCSR menampilkan visi strategis beberapa sektor utama yang terkait perubahan iklim, yaitu sektor kehutanan, energi, industri, perhubungan, pertanian, daerah pesisir, sumber daya air, limbah, dan kesehatan.

Secara umum, ruang lingkup materi ICCSR dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu mitigasi dan adaptasi. Dalam bidang mitigasi, terdapat sektor kehutanan dan gambut, sektor energi-industri-transportasi, dan limbah. Sementara yang lainnya dikategorikan adaptasi. Bersama para menteri terkait, Prof. Emil Salim hadir pada peluncuran ICCSR akhir Maret 2010. Seperti ditulis Kantor Berita Nasional Antara,

Prof. Emil Salim mengatakan: "Kita kini memiliki peta sektoral, namun demikian yang diperlukan ke depan adalah sebuah peta intersektoral, bagaimana masing-masing bidang tidak berdiri sendiri dalam mewujudkan pembangunan berwawasan lingkungan."

Pemerintah Indonesia, juga dengan koordinasi Bappenas, menyusun Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca 2010-2020. Rencana ini merupakan kompilasi kesepakatan berbagai sektor tentang sasaran dan target penurunan emisi 26% dari proyeksi hingga 2020. Emisi Indonesia diperkirakan bertambah dari 1.72 menjadi 2.95 $GtCO_2e$ (Gigaton CO_2 ekivalen) antara tahun 2000 dan 2020. Sektor kehutanan dan gambut merupakan penyumbang terbesar, disusul oleh sektor energi dan transportasi serta limbah. Juga signifikan adalah sektor pertanian dan sektor industri.

Selain penurunan emisi yang merupakan aspek mitigasi, penekanan juga dilakukan untuk aspek adaptasi dengan tujuan:

- Perencanaan yang lebih baik dengan mempertimbangkan kondisi iklim (perubahan iklim) untuk mencapai pembangunan berkelanjutan (contoh: pengelolaan sumber daya air, pertanian)
- Pengurangan kemungkinan bencana akibat iklim (contoh: banjir, kekeringan, kebakaran hutan, longsor).

Sampai tulisan ini diturunkan, pemerintah Indonesia masih mengkaji payung hukum terbaik untuk sebuah Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca.

MRV: *Measurable, Reportable, and Verifiable*

Secara umum, MRV dapat dideskripsikan sebagai: pertama, sistem pemonitoran dan evaluasi aksi mitigasi yang akan diambil oleh negara-negara peratifikasi UNFCCC seperti di-

sepakati pada COP 13 di Bali. Kedua, sistem pelaporan dan verifikasi upaya sistem mitigasi yang sudah ada di UNFCCC, yaitu *compliance* (ketaatan) dan *national communication* (sistem pelaporan nasional).

Secara teknis, pembangunan MRV akan melibatkan berbagai sumber data di berbagai lembaga, baik pemerintah maupun nonpemerintah, yang perlu dikonsolidasikan. Suatu metodologi dan standar yang transparan perlu ditetapkan agar pertukaran data antara berbagai sumber dapat dijamin kredibilitasnya. Karenanya, DNPI menyusun "Rekomendasi Langkah Tindak Pengembangan MRV" sebagai sintesis dari rangkaian pertemuan teknis yang dikoordinasikan oleh DNPI dengan para pihak, baik lembaga pemerintah yang terkait, akademisi, pakar, peneliti, maupun swasta untuk mendapatkan pandangan yang komprehensif dan objektif mengenai berbagai isu dalam pembangunan maupun implementasinya.

Persepsi Masyarakat

Untuk dapat secara efektif mengatasi dan mencegah dampak perubahan iklim yang terjadi diperlukan gerakan "Mega Komunitas", yang melibatkan pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani. Survei singkat yang dilaksanakan oleh DNPI pada 600 responden pengunjung Pekan Lingkungan Indonesia bulan Mei 2009 di Jakarta secara garis besar menyimpulkan bahwa level pengetahuan responden survei terhadap isu-isu seputar perubahan iklim cukup tinggi.

Responden, yang setengahnya berpendidikan setidaknya sarjana, pada umumnya juga mengetahui langkah-langkah yang diperlukan dalam upaya meminimalkan dampak negatif perubahan iklim, seperti menurunkan emisi karbon dan bergaya hidup ramah lingkungan. Berdasarkan analisis survei tersebut diketahui bahwa media seperti televisi, media cetak,

radio, dan media elektronik sangat berperan dalam membantu diseminasi informasi terkait dengan perubahan iklim di Indonesia.

DNPI juga mencatat harapan para responden tentang penanggulangan perubahan iklim yang terjadi saat ini. Secara proporsional terlihat bahwa yang terbanyak dari jawaban para responden adalah membangun kesadaran publik akan isu-isu yang terkait dengan perubahan iklim (20%), mereduksi emisi karbon (14%), meningkatkan komitmen politik pemerintah (11%), dan meningkatkan tanggung jawab sosial individu (11%).

Survei lain di 54 negara yang diumumkan oleh The Nielsen Company dan Oxford University Institute of Climate Change pada Desember 2009[2] menyimpulkan bahwa 37% konsumen global sangat prihatin tentang perubahan iklim (dibandingkan dengan 41% tahun 2007). Keprihatinan terbesar terlihat di Amerika Latin (57%) dan Asia Pasifik (42%), sementara hanya 25% responden di Amerika Utara mengatakan mereka sangat prihatin.

Kemungkinan, penurunan kepedulian diakibatkan oleh resesi ekonomi global. Survei Oxford dan Nielsen ini juga menunjukkan bahwa kepedulian memuncak tahun 2007 karena adanya Konser "Live Earth" dan peluncuran film *An Inconvenient Truth*, sebuah film dokumenter yang diprakarsai mantan Wakil Presiden Amerika Serikat Al Gore untuk mengkomunikasikan perubahan iklim, yang kemudian memenangkan hadiah Oscar. Di Indonesia, kepedulian tinggi dimungkinkan karena gencarnya liputan menjelang dan saat COP 13 di Bali. Ketika itu, negara yang paling peduli adalah Filipina (78%), Indonesia (66%), serta Thailand dan Meksiko (masing-masing 62%). Kepedulian tentang perubahan iklim

[2] Nielsen Wire, 6 Desember 2009, http://blog.nielsen.com/nielsenwire/global/global-survey-concern-for-climate-change-cools-off/, diunduh 15 Mei 2010.

Emil Salim Isi Esti.indd 185 6/16/10 8:54 AM

di Indonesia dan Brazil menurun masing masing 10% dan 18% pada survei tahun 2009.

Secara global, responden mengatakan bahwa yang paling bertanggung jawab untuk mengatasi perubahan iklim adalah pemerintah; pemerintah diharapkan melaksanakan kebijakan untuk mengatasi perubahan iklim, termasuk lewat pembebanan pajak (*carbon tax*), serta pemberian insentif maupun inisiatif riset untuk pemahaman ilmu maupun solusi teknologi. Sebanyak 58% responden mengatakan bahwa ilmuwan iklim adalah sumber informasi yang paling dapat dipercaya.

Sebuah studi lain dilakukan tahun 2009 oleh British Council Indonesia dengan judul: "Pemetaan Pendidikan Perubahan Iklim di Indonesia" dilaksanakan di 7 kota pada 4 provinsi dan mencakup 2.234 responden dengan 1.720 siswa dan 524 guru. Menurut hasil studi tersebut, perubahan iklim merupakan hal yang cukup populer karena setidaknya responden pernah mendapat informasi tentang itu dari media massa, terutama televisi, radio, dan koran. Sebagian responden menganggap bahwa perubahan iklim merupakan fenomena alam, dan tidak menyangka bahwa manusia berperan dalam menyebabkan perubahan iklim beserta konsekuensinya. Sebagian besar menganggap penyebab utama perubahan iklim adalah membesarnya lubang ozon serta pencemaran udara. Deforestasi, konversi lahan, penggunaan bahan bakar fosil tidak merupakan wacana para responden (Putrawidjaja, 2008).

Studi tersebut juga menyimpulkan bahwa peluang peningkatan kapasitas untuk guru-guru sangat terbatas, dengan kurang daripada setengah responden kalangan guru mengatakan pernah mengikuti pelatihan atau kegiatan terkait pengajaran perubahan iklim. Lebih daripada setengah responden kalangan guru mengatakan bahwa mereka tidak tertarik pada isu perubahan iklim, sementara sisanya menga-

Emil Salim Isi Esti.indd 186 6/16/10 8:54 AM

takan mereka tidak mengetahui bahwa kesempatan pelatihan tersedia untuk guru (Putrawidjaja, 2009). Di antara guru yang pernah menerima pelatihan, mungkin terdapat mereka yang mengikuti pendidikan dan pelatihan untuk para guru Sekolah Menengah Atas dari seluruh Indonesia pada Pekan Lingkungan Indonesia 2009 dengan Prof. Emil Salim sebagai narasumber.

Gerakan Masyarakat

Prof. Emil Salim terkenal sukses mengajak masyarakat madani menjadi kekuatan dalam melindungi lingkungan hidup. Seperti ditulis di situs Walhi tentang sejarah berdirinya organisasi tersebut:*"Setelah dua bulan diangkat sebagai Menteri Lingkungan Hidup, Emil Salim berdialog dengan beberapa kawannya, seperti Bedjo Rahardjo, Erna Witoelar, Ir. Rio Rahwartono (LIPI), dan Tjokropranolo (Gubernur DKI), untuk membicarakan agar lingkungan menjadi sebuah gerakan dalam masyarakat.... bagi Emil Salim tidak ada pilihan lain, kecuali minta bantuan kelompok-kelompok NGO dan pecinta alam. Harapan Emil adalah agar kelompok NGO dan pecinta alam dapat membantu menyelesaikan pelbagai persoalan lingkungan, karena kedua kelompok ini dianggap mempunyai kedekatan dengan masyarakat. Sehingga pemerintah melalui lembaga ini bisa menyampaikan programnya kepada masyarakat. Di sisi lain, masyarakat yang tidak bisa menyampaikan permohonannya kepada pemerintah bisa disampaikan melalui NGO."* (Parlan dan Hadi, 2009)

Kepercayaan Prof. Emil Salim terhadap kekuatan lembaga swadaya masyarakat ini pula yang mungkin membuatnya tidak henti berpartisipasi di berbagai lembaga yang turut dibidaninya, seperti Dana Mitra Lingkungan, Yayasan Keanekaragaman Hayati, Yayasan Pembangunan Berkelanjutan, Lembaga Ekolabel Indonesia, maupun organisasi lain-

nya. Kedekatan Prof. Emil Salim dengan berbagai organisasi seperti itu tidak juga surut, meskipun pada COP 13 di Bali sejumlah aktivis LSM yang tergabung dalam Civil Society Forum[3] meneriakinya dengan sebutan *komprador* (antek negara asing), dan akibatnya ia segera meninggalkan panggung acara.

Meraih *Critical Mass*

Dalam sebuah diskusi tentang pengarusutamaan isu perubahan iklim yang dilaksanakan DNPI pada awal berdirinya, disepakati bahwa masyarakat perlu mendapatkan informasi yang memadai dan mudah dipahami. Hal ini sesuai dengan pandangan Nugie, pemusik dan relawan lingkungan, tentang perlu dijajakinya kemungkinan mengemas pesan perubahan iklim dalam produk budaya pop. Menurut Brigitta Isworo Laksmi, wartawan senior *Kompas*, melalui komunikasi pribadi dengan penulis, masyarakat haus akan informasi soal pemanasan global, namun mereka belum bisa menerjemahkan informasi yang mereka terima dalam kehidupan sehari-hari.

Kepedulian dan pemahaman akan permasalahan perubahan iklim diharapkan dapat menggerakkan masyarakat untuk secara bersama melakukan upaya mengatasi perubahan iklim. Lebih jauh lagi, Nurhidayati, ketika itu Koordinator Civil Society Forum, mengusulkan pengembangan lembaga pendidikan iklim bagi komunitas, dengan tujuan terciptanya komunitas yang *resilient*, atau memiliki daya lenting.

Dr. Henri Bastaman, kini Deputi Menteri Negara Lingkungan Hidup, menyampaikan bahwa kendati ada banyak sekali kampanye, tidak ada yang menjadi fokus bersama dalam membawa isu-isu yang ada. Ada empat kata kunci yang selalu

[3] Civil Society Forum, atau Forum Masyarakat Sipil, dibentuk berdasarkan kesepakatan beberapa organisasi masyarakat sipil untuk bergabung dan berkonsolidasi dalam rangka menyambut COP 13 di Bali tersebut.

disebut-sebut di berbagai tataran komunikasi terkait, yaitu Pemanasan Global, Perubahan Iklim, Hijau, dan Lingkungan Hidup. Saat ini informasi telah membanjir secara berlebihan dan mungkin publik sudah jenuh dengan berbagai macam kampanye yang ada.

Di tingkat global, salah satu program komunikasi perubahan iklim yang berhasil adalah *The Climate Project* (TCP) yang didirikan tahun 2006 oleh Al Gore, mantan Wakil Presiden Amerika Serikat dan pemenang Hadiah Nobel Perdamaian 2007 atas usahanya menyuarakan krisis iklim. Sebagai program *Alliance for Climate Protection*,[4] TCP adalah organisasi nirlaba yang terdiri atas beragam relawan berdedikasi, yang dilatih langsung oleh Al Gore untuk mendidik dan mengajak masyarakat mengatasi krisis perubahan iklim. Pelatihan tersebut umumnya mencakup ilmu pengetahuan, dampak, dan solusi perubahan iklim; peta politik terkait perubahan iklim; serta keterampilan presentasi.

Pada 2010 dan selanjutnya, TCP diarahkan untuk menjadi sumber inspirasi masyarakat untuk:

- Memahami pentingnya krisis iklim dan mengubah sikap dan perilaku agar menjadi bagian dari solusi (level individu).
- Mempromosikan tindakan lokal dan nasional yang mengarah pada ekonomi energi bersih dan pekerjaan (level nasional).
- Membangun dukungan untuk aksi global dan pelaksanaan kesepakatan internasional (level global).

Saat ini terdapat 54 orang Indonesia yang menjadi "presenter" TCP yang telah dilatih secara langsung oleh Al

[4] Alliance for Climate Protection adalah organisasi yang didirikan di Amerika Serikat pada 2006 dengan tujuan mengajak masyarakat dunia untuk bertindak secara efektif dan menyeluruh demi mengatasi krisis iklim.

Gore; mereka berasal dari sektor pemerintah, swasta, lembaga swadaya masyarakat, pendidik, dan media masa. Di seluruh dunia ada lebih daripada 3.000 relawan yang dilatih Al Gore, dan mereka telah menyajikan presentasi perubahan iklim kepada lebih daripada tujuh juta orang.

Prof. Emil Salim beberapa kali hadir dalam acara ketika presenter TCP Indonesia menayangkan *slide* perubahan iklim sebagaimana yang terlihat dalam film *An Inconvenient Truth*, dan menyatakan ketertarikannya pada *slide* yang memang lebih banyak mengetengahkan bahasa gambar daripada bahasa tulisan.

Presenter-presenter TCP Indonesia telah melaksanakan berbagai kegiatan yang dihadiri peserta dari berbagai lapisan masyarakat dengan pendidikan serta pemahaman yang berbeda tentang isu perubahan iklim, baik dari kerangka ilmu pengetahuan maupun politik. Kini, pada saat yang krusial karena dampak perubahan iklim makin terasa dan merugikan umat manusia serta lingkungannya, diperlukan masyarakat yang kritis, yang juga harus siap menghadapi tantangan perubahan iklim.

Setelah melalui proses pembelajaran yang cukup panjang, para presenter TCP Indonesia kemudian melatih individu-individu lain untuk menjadi "*connector*", atau pembawa pesan, untuk membangkitkan kesadaran warga tentang penyebab, dampak, dan solusi mengatasi perubahan iklim. Para *connector* dilatih untuk menayangkan *slide* yang dirancang untuk memobilisasi dan memberdayakan komunitas dalam mengambil tindakan untuk membantu menanggulangi krisis iklim.

Komunikasi Perubahan Iklim

Dr. Jeffrey Sachs, Direktur *Earth Institute* di Columbia University, Amerika Serikat, menyatakan bahwa solusi

perubahan iklim adalah teknologi dengan biaya efektif yang dapat diterapkan dan membuat masyarakat meningkatkan taraf hidupnya sambil membatasi dan beradaptasi terhadap perubahan iklim. Namun, menurutnya, ilmu pengetahuan, ilmu rekayasa, maupun solusi organisasi tidak cukup karena masyarakat harus diberi motivasi dan diberdayakan untuk mengadopsi perubahan yang diperlukan. Publik harus dapat menginterpretasi dan menanggapi informasi ilmu pengetahuan, teknologi, dan ekonomi yang kadang terlalu susah untuk dipahami. Apalagi, menurut para ahli psikologi sosial, sulit bagi individu dan kelompok untuk mencerna ataupun menanggapi informasi terkait tantangan sosial jangka panjang dan rumit seperti perubahan iklim.

Center for Research on Environmental Decision melalui publikasi *The Psychology of Climate Change Communication: A Guide for Scientists, Journalists, Educators, Political Aides, and the Interested Public* yang terbit di New York akhir tahun 2009 memberikan beberapa prinsip komunikasi perubahan iklim, yaitu:

1. Pahami audiens, terutama model mental dan representasi seseorang tentang perubahan iklim. Dengan memberikan fakta baru maka miskonsepsi dapat diperbaiki.
2. Dapatkan perhatian audiens dan berikan latar belakang isu perubahan iklim sesuai dengan konteks yang ada agar audiens mendapatkan interpretasi atau perspektif yang kita inginkan. Sebagai contoh, sesuaikan pembahasan perubahan iklim bagi audiens ditinjau dari sudut pandang agama, pemuda, atau isu ekonomi.
3. Terjemahkan data ilmiah menjadi pengalaman konkret dengan menggunakan perangkat seperti gambaran yang dramatis dalam bentuk potongan film, metafora pengalaman pribadi, analogi nyata,

serta pesan yang membangkitkan tanggapan emosi audiens.

4. Waspada terhadap imbauan emosi (*appeal of emotion*) secara berlebihan. Meskipun imbauan emosi dapat meningkatkan perhatian dalam jangka pendek, jika digunakan berlebihan akan membuat audiens kebal dan tidak peduli lagi.
5. Angkat topik ketidakpastian ilmu pengetahuan dan iklim. Karena manusia umumnya menginginkan kepastian, ketidakpastian akan membuatnya tidak nyaman. Karenanya, perlu ditingkatkan pemahaman prinsip kehati-hatian dengan membahas dampak negatif perubahan iklim yang belum ada kepastian ilmunya secara penuh.
6. Sentuh identitas sosial dan afiliasi audiens. Pembawa pesan tentang perubahan iklim yang berasal dari masyarakat lokal akan mendapat tanggapan yang lebih positif dari audiens. Orang akan lebih mau berbuat kalau merasakan kedekatan dan kesamaan dengan seseorang yang mengajak menanggulangi perubahan iklim.
7. Dorong partisipasi kelompok. Banyak keputusan di bidang lingkungan hidup merupakan keputusan kelompok, karenanya sangat penting bagi komunikator untuk memahami bagaimana orang berpartisipasi dalam kelompok.
8. Permudah perubahan perilaku. Pemanfaatan *default effects* (standar pada produk atau proses, misalnya keran air diprogram hanya mengeluarkan sekian cc air) dapat mendorong audiens mengubah perilaku demi mitigasi perubahan iklim. Insentif yang diberikan segera akan membuat orang mengubah perilaku secara lebih mudah.

Pedoman-pedoman di atas jika digabungkan dengan informasi mutakhir tentang sains, ilmu rekayasa, ekonomi, dan kebijakan lingkungan, serta disesuaikan dengan kondisi di Indonesia diharapkan dapat meyakinkan masyarakat untuk merasakan hubungan dengan perubahan iklim dan berniat mengurangi dampak tanpa merasa tertekan dengan besarnya persoalan yang ada.

A Born Communicator

Prof. Emil Salim terlahir 80 tahun yang lalu sebagai komunikator sejati. Dengan penguasaan ilmu yang tidak bosan-bosan ditimbanya serta keterampilannya berbicara dengan intonasi yang tidak monoton, secara piawai ia dapat meyakinkan banyak orang tentang perlunya menjaga lingkungan maupun menanggulangi permasalahan perubahan iklim.

Ia berkomunikasi dengan siapa pun dari Kampung Legon Pakis di wilayah Taman Nasional Ujung Kulon hingga Gedung PBB di New York. Jika memungkinkan, akan dipenuhinya berbagai undangan untuk berbicara di hadapan masyarakat maupun pengambil keputusan, baik itu di Jambi maupun Jenewa.

Dalam berkomunikasi, seolah secara alamiah ia menerapkan psikologi komunikasi perubahan iklim yang dipaparkan Jeffrey Sachs dan Columbia University. Pesan yang disampaikan Prof. Emil Salim bahkan menjadi lebih efektif, terutama jika pembicaraannya diseling dengan penekanan: "Bung! Kau tahu?"

Daftar Pustaka

CRED (Center for Research on Environmental Decision). 2009. *The Psychology of Climate Change Communication: A Guide for Scientists, Journalists, Educators, Political Aides, and the Interested Public*. New York: Columbia University.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 1990. *First Assessment Report: Overview Chapter*. http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm#1. Diunduh 15 Mei 2010.

———. 2007. *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. R.K. Pachauri dan A. Reisinger (editor). Geneva, Switzerland: IPCC.

Parlan, H. dan I.G.G. Maha Adi. 2009. "Walhi: Arus Utama Gerakan Lingkungan." http://www.walhi.or.id/in/tentang-kami/sejarah. Diunduh 15 Mei 2010.

Putrawidjaja, M. 2008. "Mapping Climate Education in Indonesia: Opportunities for Development." Laporan penelitian untuk British Council Indonesia. http://www.britishcouncil.org/indonesia_climate_education_report_finale.pdf. Diunduh 16 Mei 2010.

UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 1997. "Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change." http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php. Diunduh 15 Mei 2010.

11

Internalisasi Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan ke dalam Kebijakan Pemerintah

Surna T. Djajadiningrat

Konferensi Stockholm: Sebuah Awal

SEBAGAI persiapan menghadapi Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Lingkungan Hidup Manusia (*Conference on the Human Environment*), pada 15 hingga 18 Mei 1972 Universitas Padjadjaran di Bandung menyelenggarakan seminar ”Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pembangunan Nasional” yang membahas ”Pengaturan Hukum masalah Lingkungan Manusia: Beberapa Pikiran dan Saran”. Sebelumya, Prof. Dr. Emil Salim sebagai Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara (Men-PAN) telah menyelenggarakan diskusi tentang ”Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pencegahannya”. Berbagai hasil dari seminar di dalam negeri ini kemudian dijabarkan dalam laporan Indonesia pada Konferensi PBB tersebut. Selanjutnya Prof. Dr. Emil Salim ditunjuk oleh Presiden Soeharto untuk menjadi Ketua Delegasi Republik Indonesia pada Konferensi PBB di Stockholm itu.

Emil Salim Isi Esti.indd 195 6/16/10 8:54 AM

Konferensi Stockholm yang diselenggarakan pada 5 hingga 16 Juni 1972 menjadi tonggak kesadaran masyarakat dunia tentang pentingnya kerja sama dalam menangani masalah lingkungan sekaligus menjadi titik awal pertemuan selanjutnya dalam mendiskusikan masalah lingkungan dan pembangunan (Salim, 2005). Lewat motonya, "Hanya Satu Bumi", konferensi ini menghasilkan deklarasi dan rekomendasi yang dapat dikelompokkan menjadi lima bidang utama, yaitu permukiman, pengelolaan sumber daya alam, pencemaran, pendidikan, dan pembangunan (UN, 1972).

Deklarasi Stockholm menyerukan perlunya komitmen, pandangan, dan prinsip bersama bangsa-bangsa di dunia untuk melindungi dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup umat manusia. Konsep lingkungan hidup manusia yang diperkenalkan menekankan perlunya langkah-langkah pengendalian laju pertumbuhan penduduk, menghapuskan kemiskinan dan menghilangkan kelaparan yang diderita sebagian besar manusia di negara berkembang. Konferensi Stockholm mulai berupaya melibatkan seluruh pemerintahan dunia dalam proses penilaian dan perencanaan lingkungan hidup, mempersatukan pendapat dan kepedulian negara maju dan negara berkembang bagi penyelamatan bumi, menggalakkan partisipasi masyarakat serta mengembangkan pembangunan dengan pertimbangan lingkungan (UN, 1972).

Sehubungan dengan hal tersebut, Konferensi Stockholm mengkaji ulang pola pembangunan konvensional yang selama ini cenderung merusak bumi dan berkaitan erat dengan masalah kemiskinan, tingkat pertumbuhan ekonomi, tekanan kependudukan di negara berkembang, pola konsumsi yang berlebihan di negara maju, serta ketimpangan tata ekonomi internasional. Indonesia hadir sebagai peserta konferensi tersebut dan turut menandatangani kesepakatan untuk memperhatikan segi-segi lingkungan dalam pembangunan.

Pembentukan Kementerian Lingkungan Hidup

Sebagai tindak lanjut kesepakatan konferensi Stockholm, berdasarkan Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1972, Indonesia membentuk panitia antardepartemen yang disebut dengan Panitia Perumus dan Rencana Kerja Bagi Pemerintah di Bidang Lingkungan Hidup guna merumuskan dan mengembangkan rencana kerja di bidang lingkungan hidup. Panitia yang diketuai oleh Prof. Dr. Emil Salim selaku Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara/Wakil Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) tersebut berhasil merumuskan program kebijaksanaan lingkungan hidup sebagaimana tertuang dalam Butir 10 Bab II Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1973-1978 dan Bab 4 Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) II. Keberadaan lembaga yang khusus mengelola lingkungan hidup dirasakan mendesak agar pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup baik di tingkat pusat maupun di daerah lebih terjamin. Tiga tahun kemudian, Presiden mengeluarkan Keppres No. 27 Tahun 1975 yang merupakan dasar pembentukan Panitia Inventarisasi dan Evaluasi Kekayaan Alam dengan tugas pokok menelaah secara nasional pola-pola permintaan dan persediaan serta perkembangan teknologi, baik pada masa kini maupun masa mendatang serta implikasi sosial, ekonomi, ekologi, dan politis pola-pola tersebut (KLH, 2006).

Pada sekitar periode itu juga telah dilakukan persiapan penyusunan perangkat perundangan dan kelembagaan yang menangani pengelolaan lingkungan hidup. Penyusunan RUU Lingkungan Hidup telah dimulai tahun 1976 disertai persiapan pembentukan kelompok kerja hukum dan aparatur dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Pada periode ini beberapa peraturan perundangan yang terkait dengan lingkungan dihasilkan oleh berbagai instansi sektoral.

Di sejumlah perguruan tinggi, perhatian terhadap lingkungan hidup juga mulai berkembang antara lain dengan dibentuknya lembaga yang bergerak di bidang penelitian masalah lingkungan, yakni Pusat Studi dan Pengelolaan Lingkungan Institut Pertanian Bogor (IPB) dan Pusat Studi Lingkungan Institut Teknologi Bandung (ITB). Pengelolaan lingkungan hidup pada periode ini masih berupa langkah awal pemantapan kemauan politik sebagai persiapan untuk mewujudkan gagasan-gagasan dari Konferensi Stockholm tersebut. Belum adanya lembaga khusus serta perangkat peraturan perundangan yang menangani masalah lingkungan secara komprehensif merupakan kendala yang perlu penanganan segera pada waktu itu.

Untuk melaksanakan amanat GBHN 1978, maka berdasarkan Keppres No. 28 Tahun 1978 jo. Keppres No. 35 Tahun 1978, dalam Kabinet Pembangunan III diangkat Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (Menteri PPLH) dengan tugas pokok mengoordinasikan pengelolaan lingkungan hidup di berbagai instansi pusat maupun daerah, khususnya untuk mengembangkan segi-segi lingkungan hidup pembangunan. Tugas pertama Menteri PPLH adalah mempersiapkan perumusan kebijaksanaan pemerintah mengenai pelaksanaan pengawasan pembangunan dan pengelolaan serta pengembangan lingkungan hidup. Jabatan Menteri dipegang oleh Prof. Dr. Emil Salim. Dalam upaya memantapkan koordinasi pengelolaan lingkungan di daerah, Menteri Dalam Negeri menindaklanjuti dengan menetapkan Keputusan Mendagri No. 240 Tahun 1980 tentang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Wilayah/Daerah Tingkat I dan Sekretariat DPRD Tingkat I yang di dalamnya terdapat Biro Kependudukan dan Lingkungan Hidup.

Dasar Hukum dan Dukungan Masyarakat

Salah satu produk hukum terpenting yang dihasilkan selama periode PPLH adalah ditetapkannya UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. UU ini merupakan landasan berbagai ketentuan dan peraturan mengenai masalah pengelolaan lingkungan hidup seperti perlindungan, pelestarian dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup, analisis mengenai dampak lingkungan, baku mutu lingkungan dan lain-lain. Selanjutnya penanganan masalah lingkungan hidup menuntut pengkajian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi pendukungnya. Untuk itu, pada 1979 dibentuk Pusat Studi Lingkungan (PSL) yang tersebar di berbagai perguruan tinggi. Meskipun secara struktural tetap di bawah, dan bertanggung jawab pada, universitasnya masing-masing, PSL memiliki peran yang sangat besar dalam pendidikan lingkungan hidup. Hampir semua pendidikan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) dilakukan PSL di bawah koordinasi Menteri PPLH. PSL juga banyak membantu di bidang penelitian.

Kepedulian masyarakat terhadap pelestarian lingkungan semakin meningkat dengan dibentuknya berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di bidang lingkungan yang bergabung ke dalam Kelompok Sepuluh Pengembangan Lingkungan Hidup, yang dideklarasikan pada 23 Mei 1978 sebagai wadah untuk tukar informasi, tukar pikiran, dan menyusun program bersama mengenai masalah lingkungan hidup di Indonesia dan di dunia. Anggota kelompok ini adalah Ikatan Arsitek Landsekap Indonesia (IALI), Yayasan Indonesia Hijau (YIH), *Biology Science Club* (BSC), Gelanggang Remaja Bandung, Perhimpunan Burung Indonesia (PBI), Perhimpunan Pencinta Tanaman (PPT), Grup Wartawan Iptek, Kwarnas Gerakan Pramuka, Himpunan Untuk Kelestarian

Lingkungan Hidup (HUKLI), dan Sekolah Tinggi Publisistik Strutamandala (Parlan dan Adi, 2009).

Pada periode PPLH pula, yakni pada 1981, penghargaan Kalpataru mulai diperkenalkan. Penghargaan dengan lambang "Pohon Kehidupan" ini diberikan kepada masyarakat yang memelihara lingkungan hidup dengan kesadaran sendiri tanpa mengharapkan imbalan dan prestasinya dinilai luar biasa. Pemberian Kalpataru biasanya dilakukan pada saat puncak peringatan Hari Lingkungan Hidup, tanggal 5 Juni setiap tahunnya, mengikuti ketentuan dari *United Nations Environment Programme* (UNEP).

Kementerian Lingkungan Hidup dan Bapedal

Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 antara lain menggariskan bahwa manusia dan perilakunya merupakan komponen lingkungan hidup. Karena itu perlu adanya perpaduan antara aspek kependudukan ke dalam pengelolaan lingkungan hidup. Maka berdasarkan Keppres No. 25 Tahun 1983 tentang Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi, dan Tata Kerja Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, dibentuklah Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (Menteri KLH) dengan Prof. Dr. Emil Salim sebagai menterinya pada tahun 1984.

Pada periode KLH ini, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1986 tentang Amdal yang merupakan pedoman pelaksanaan suatu proyek pembangunan. Setiap proyek yang diperkirakan memiliki dampak lingkungan diharuskan melakukan studi analisis mengenai dampak lingkungan. Sementara itu, kegiatan pembangunan yang makin pesat disertai makin meningkatnya dampak terhadap lingkungan menuntut dibentuknya sebuah badan yang lebih bersifat operasional. Maka berdasarkan Keppres No. 23 Tahun

1990 dibentuk Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) yang bertugas melaksanakan pemantauan dan pengendalian kegiatan-kegiatan pembangunan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup.

Di samping PSL, Pusat Studi Kependudukan (PSK) juga ditumbuhkembangkan bukan hanya di perguruan tinggi negeri, melainkan juga di perguruan tinggi swasta. Saat itu tercatat 35 PSK dan 67 PSL yang tersebar di berbagai perguruan tinggi di seluruh tanah air. Keberadaan PSK dan PSL di setiap provinsi diharapkan dapat membantu pemerintah daerah dalam menangani persoalan lingkungan di daerahnya sesuai dengan karakteristik sosial, ekonomi, budaya, dan biogeofisik setempat. Keragaman ini juga akan memperkaya khazanah bagi pengelola lingkungan di tingkat pusat, yang pada gilirannya berguna dalam pengembangan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup. Pengembangan kelembagaan disertai upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia yang dilakukan melalui jalur pendidikan, khususnya pendidikan kependudukan dan lingkungan hidup, kursus-kursus, pelatihan serta pengembangan sistem dan penyebaran informasi kependudukan dan lingkungan hidup. Peningkatan kualitas sumber daya manusia ini tidak hanya terbatas pada aparat lembaga pemikir dan pengelola lingkungan, melainkan juga kepada aparat pendidik bahkan LSM serta masyarakat luas.

Pendidikan Lingkungan Hidup di Masyarakat

Pendidikan bagi aparatur pemerintah terutama ditujukan bagi mereka yang terlibat langsung dalam penanganan masalah kependudukan dan lingkungan hidup seperti staf Kantor KLH, staf Bapedal, staf Biro KLH Tingkat I, Bappeda, Komisi Amdal pusat dan daerah serta aparat penegak hukum. Di

samping jalur pendidikan formal, pendidikan kependudukan dan lingkungan hidup dilaksanakan melalui program *training of trainers* (TOT) bagi para dosen di perguruan tinggi negeri maupun swasta dengan tujuan menambah wawasan mereka. Kursus-kursus Amdal di PSL di berbagai perguruan tinggi di Indonesia mulai diselenggarakan tahun 1982, dan pada umumnya diselenggarakan melalui kerjasama antara perguruan tinggi, Kantor KLH dan Bapedal.

Di bidang kependudukan, dilakukan penanaman wawasan lingkungan kepada para guru melalui Penataran Pendidikan Kependudukan dan Lingkungan Hidup bagi guru SD, SMP dan SMA pada 1989/1990 hingga 1992/1993 di 27 provinsi di Indonesia bekerja sama dengan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Pada Pelita V tahun 1989/1990 hingga 1992/1993 materi kependudukan dan lingkungan hidup telah dimasukkan ke dalam kurikulum penjenjangan pada pendidikan dan latihan di Lembaga Administrasi Negara (LAN).

Pada periode ini, seperangkat peraturan perundangan sebagai pelaksanaan lebih lanjut UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup telah dihasilkan, termasuk keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh berbagai departemen yang berupa Pedoman dan Petunjuk Teknis. Ketika Kabinet Pembangunan IV berakhir dan memasuki Kabinet Pembangunan V, status Menteri KLH tetap dipertahankan, dan Prof. Dr. Emil Salim diangkat kembali sebagai menterinya.

Pembangunan Berkelanjutan

Sebagai kelanjutan Konferensi Stockholm, PBB menyelenggarakan Konferensi tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan atau yang lebih populer dengan sebutan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi di Rio de Janeiro pada bulan Juni

1992. Hasil-hasil konferensi Rio sangat menekankan perlunya konsep pembangunan berkelanjutan untuk menjamin pemanfaatan sumber daya alam tidak hanya untuk pembangunan masa sekarang, melainkan juga untuk generasi yang akan datang. Itu sejalan dengan misi dalam periode KLH 1988-1993, yang gencar memasyarakatkan konsep pembangunan berkelanjutan dan seluruh bidang kegiatan kependudukan dan lingkungan hidup untuk menopang pembangunan berkelanjutan.

Dalam periode itu pula, muncul gagasan bahwa kependudukan dan lingkungan hidup merupakan dua aspek yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Perubahan di bidang kependudukan sangat berpengaruh dalam bidang lingkungan hidup. Demikian pula sebaliknya, lingkungan dituntut untuk selalu memiliki daya dukung bagi kehidupan. Karena itu, kebijaksanaan yang dikembangkan dalam bidang kependudukan sudah seharusnya berbeda dengan periode sebelumnya. Masalah kependudukan tidak hanya dilihat dari segi demografi semata-mata (seperti fertilitas, mortalitas, dan migrasi) melainkan lebih menekankan pada unsur kualitas. Penduduk yang banyak tidak selamanya dapat dianggap sebagai beban. Kalau berkualitas, mereka dapat dijadikan modal pembangunan. Dalam kebijaksanaan tersebut, dijelaskan pula bahwa masalah kependudukan dipengaruhi pula oleh faktor lingkungan hidup. Karena itu pengelolaan lingkungan hidup dilakukan sedemikian rupa sehingga daya dukungnya dapat dipertahankan melalui pengaturan tata ruang dan penerapan Amdal.

Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan

Penegakan hukum mulai dikembangkan dalam periode itu, terutama sejak Pelita V, dengan mulai dirintisnya kerja sama

dengan Kepolisian dan Kejaksaan Agung. Kasus-kasus penindakan terhadap industri yang mencemari lingkungan sudah banyak dilakukan, terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan rehabilitasi lingkungan seperti Program Kali Bersih (Prokasih) maupun pemanfaatan keanekaragaman hayati.

Produk hukum penting yang dihasilkan selama periode KLH 1988-1993 antara lain di bidang kependudukan berupa Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera yang disahkan DPR pada 21 Maret 1992 dan kemudian diundangkan menjadi UU No. 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera pada 6 April 1992. Sedangkan di bidang lingkungan hidup, dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 20 Tahun 1990 tentang Baku Mutu Lingkungan dan disetujuinya RUU Penataan Ruang di DPR. Menteri KLH juga mengeluarkan Keputusan Menteri No. 03 Tahun 1991 tentang Baku Mutu Limbah Cair.

Masalah kependudukan dan lingkungan hidup cenderung menjadi makin luas dan kompleks sejalan dengan makin pesatnya laju kegiatan pembangunan dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat khususnya pada Pembangunan Jangka Panjang kedua (PJP II). Ketika itu proses industrialisasi mulai dilaksanakan secara besar-besaran, sehingga dipandang perlu dibentuk lembaga kementerian yang khusus bertugas menangani dan mengoordinasi pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Agar pengelolaan lingkungan hidup lebih fokus, pada era itu kependudukan dikeluarkan dari lembaga pengelola lingkungan, dan pada 1993 dibentuklah Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup (Menteri LH). Tahun 1993, UU No. 27 Tahun 1993 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup diundangkan sebagai pengganti UU No. 4 Tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pada awal periode itu berhasil diselenggarakan Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas) I Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pembangunan Berkelanjutan pada 1994. Rakornas tersebut membahas dan merumuskan Kebijaksanaan dan Strategi Nasional Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Pembangunan Jangka Panjang Kedua (1994/1995 hingga 2019/2020). Perumusan kebijaksanaan dan strategi nasional ini ditujukan untuk mengantisipasi kemungkinan penurunan kualitas lingkungan hidup di masa mendatang sehubungan titik berat pembangunan PJP II pada bidang industri.

Hasil penting dari Rakornas I tersebut adalah munculnya strategi dan kebijaksanaan satu pintu dan Sasaran Repelita Tahunan (SARLITA). SARLITA merupakan penjabaran Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang diharapkan dapat menjadi acuan pokok dalam penyusunan dan penilaian rencana kegiatan pembangunan tahunan, khususnya yang dibiayai oleh APBN. Penyusunan SARLITA Daerah sektor lingkungan hidup dilakukan oleh masing-masing provinsi sehingga diharapkan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat.

Selama kurun waktu 1994/1995 Kantor Menteri LH turut menyusun program legislasi nasional yang dikoordinasikan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Beberapa usulan yang disampaikan oleh Kantor Menteri LH tentang program legislasi nasional adalah RUU Penyempurnaan UU No. 4 Tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup; RUU Penataan Ruang Kelautan; RPP Tata Cara Penetapan dan Pembayaran Biaya Pemulihan Lingkungan; Tata Cara Pengaduan, Penelitian, dan Penuntutan Ganti Rugi; Pengendalian Perusakan Lingkungan; Pengendalian Pencemaran Udara, Laut, Kebisingan, dan Tanah. Periode itu merupakan pancawarsa menuju pembangunan berkelanjutan

Emil Salim Isi Esti.indd 205 6/16/10 8:54 AM

yang berwawasan lingkungan dengan perhatian utama diarahkan pada upaya pembinaan kemitraan kelembagaan.

Setelah Krisis Asia 1997/98

Reformasi yang terjadi tahun 1997 membawa perubahan dramatis dalam sistem politik dan ketatanegaraan di Indonesia; sejalan dengan itu, terjadi perubahan dalam sistem kepemerintahan. Namun demikian, masalah lingkungan yang dihadapi masih berkisar pada sumber daya alam, populasi, dan kerja sama regional/internasional.

Jumlah penduduk yang meningkat memberikan tekanan yang lebih besar kepada sumber alam; salah satu dampaknya adalah kondisi kritis sumber daya air, khususnya di Pulau Jawa. Hutan semakin menurun kualitas dan kuantitasnya akibat eksploitasi berlebihan dan pembakaran. Menyusutnya sumber daya hutan diikuti pula dengan menurunnya keanekaragaman hayati; hal yang sama juga terjadi di lingkungan pesisir dan laut. Kondisi itu diperburuk lagi dengan menurunnya kualitas udara akibat merebaknya industrialisasi dan perlakuan yang tidak ramah kepada atmosfer seperti semakin banyaknya polusi yang berasal dari kendaraan bermotor.

Sementara itu, aktivitas manusia menghasilkan limbah domestik, dan masalah limbah mulai merambah perdesaan. Kepadatan perkotaan turut pula meningkatkan beban pencemaran lingkungan. Dampak lain kepadatan kota adalah alih fungsi lahan dari pertanian menjadi permukiman dan industri.

Ledakan jumlah penduduk memunculkan kelas masyarakat miskin, yang diikuti dengan merebaknya permukiman kumuh, masalah kesehatan, gelandangan, kriminalitas, dan berbagai masalah sosial lainnya. Sementara itu, seiring dengan modernisasi, terjadi pergeseran nilai yang bersifat tradisional

agraris menuju masyarakat era industri yang antara lain ditandai dengan perubahan pranata sosial, perubahan nilai-nilai sosial. Perpindahan penduduk dari desa ke kota mengakibatkan turunnya ketahanan ekologis perdesaan dan menaikkan tingkat kerentanan kota. Berbagai masalah sosial di atas berdampak pada melemahnya kontrol sosial, dan cenderung diikuti timbulnya masalah sosial-psikologis dalam masyarakat. Sementara itu, keanekaragaman kelompok dan ketimpangan ekonomi mempertinggi persaingan dan konflik kepentingan.

Berkenaan dengan itu, maka sasaran pembangunan lingkungan pada masa itu diarahkan pada: (i) peningkatan pengenalan jumlah dan mutu sumber daya alam serta jasa lingkungan yang tersedia, (ii) pemeliharaan kawasan konservasi, (iii) peningkatan sistem pengelolaan lingkungan, (iv) pengendalian pencemaran, terutama pada daerah padat penduduk dan pembangunan, (v) pengendalian kerusakan pantai, dan (vi) peningkatan usaha rehabilitasi lahan kritis.

Memperhatikan sasaran tersebut, kebijakan lingkungan diarahkan ke enam program pokok, yaitu: (i) inventarisasi dan evaluasi sumber daya alam dan lingkungan hidup, (ii) penyelamatan hutan, tanah dan air, (iii) pembinaan dan pengelolaan lingkungan hidup, (iv) pengendalian pencemaran lingkungan hidup, (v) rehabilitasi lahan kritis, dan (vi) pembinaan daerah pantai (KLH, 2010).

Demi mengejar perolehan devisa negara baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada era itu pemanfaatan sumber daya alam cenderung kurang memperhatikan kaidah-kaidah pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan dan berkeadilan. Pemanfaatan sumber daya alam berorientasi pada kepentingan jangka pendek sehingga kurang atau tidak efisien. Di lain pihak, urgensi pemulihan ekonomi cenderung menjadi sumber permasalahan.

Masa Otonomi Daerah

Otonomi daerah yang diberlakukan mulai tahun 2001 telah mengubah berbagai kewenangan bidang lingkungan, yang menjadi lebih besar di kabupaten/kota dibandingkan di tingkat nasional/provinsi. Pemerintah pusat tidak lagi menjadi pelaksana, tetapi sebagai penyusun kebijakan makro dan penetapan berbagai norma, standar, kriteria dan prosedur dalam pengelolaan lingkungan hidup. Mengantisipasi berbagai implikasi penerapan otonomi daerah pada pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, langkah-langkah yang diambil Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup di antaranya adalah melakukan konsultasi dengan sektor, daerah, dan para mitra lingkungan untuk menyelaraskan kewenangan, mempertegas kembali komitmen penguatan lembaga lingkungan daerah, memperkuat kapasitas lembaga lingkungan di daerah, dan pengembangan berbagai program strategis seperti program Bumi Lestari, Prokasih, Adipura, Langit Biru, dan lain-lainnya (KLH, 2010).

Pada masa itu, teridentifikasi pula bahwa penyebab kerusakan lingkungan bersumber pada: (i) lemahnya penguatan dan dukungan politik untuk pelestarian lingkungan dalam proses pengambilan keputusan, (ii) rendahnya sanksi yang dijatuhkan kepada para pelanggar peraturan di bidang lingkungan, dan (iii) kemiskinan. Sebaran dampaknya masih terpusat pada perusakan hutan dan lahan, pencemaran air, urbanisasi, perusakan & pencemaran laut & pantai, dan imbas dari lingkungan global.

Strategi yang ditempuh Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KNLH) adalah: (i) peningkatan dan perluasan aliansi strategis dalam rangka memperoleh dukungan dan kekuatan politik untuk pelestarian lingkungan, (ii) pemberdayaan masyarakat sadar dan aktif berperan dalam proses pengambilan keputusan, (iii) pengembangan prinsip *good governance*

dalam pelestarian lingkungan hidup di kalangan pemerintah kabupaten/kota, (iv) peningkatan penaatan melalui penggunaan instrumen hukum dan instrumen lainnya, dan (v) pengembangan kelembagaan dan peningkatan kapasitas (KLH, 2010).

Sekalipun konsep pembangunan berkelanjutan telah dipahami secara luas, tetapi banyaknya ragam persoalan lingkungan, yang menimbulkan berbagai dampak terhadap tatanan kehidupan, dapat digunakan sebagai indikasi bahwa hal itu belum terwujud. Pembangunan masih bertumpu pada pemanfaatan sumber daya alam yang sering dilakukan secara ekspansif dan gilirannya menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat dan menurunkan fungsi lingkungan sebagai penyangga kehidupan. Secara ringkas, interaksi manusia dengan lingkungan tidak serasi, selaras, dan seimbang.

Tingginya laju degradasi lingkungan tersebut memberikan indikasi kuat bahwa tingkat efektivitas proses implementasi Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup masih belum dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Kelemahan ini tidak dapat dihilangkan karena adanya berbagai persoalan, antara lain penegakan hukum lingkungan tidak dapat dilaksanakan secara maksimal, dan dukungan terhadap perlindungan lingkungan yang masih masih lemah (yang diindikasikan oleh lemahnya tingkat ketaatan pelaku usaha dan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup).

Ketidakefektifan proses implementasi Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup diakibatkan oleh permasalahan kelembagaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan, antara lain:

1. Ketidakserasian UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan undang-undang sektorat lainnya dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;

2. Lemahnya pengaturan tentang kewenangan kelembagaan institusi lingkungan;
3. Ketidakserasian UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Lemahnya perumusan tentang Amdal;
5. Lemahnya perumusan tentang sanksi administratif;
6. Lemahnya perumusan tentang penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan;
7. Lemahnya prinsip demokrasi dan desentralisasi.

Pada 8 September 2009, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengesahkan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) sebagai pengganti Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (PLH), karena banyaknya permasalahan substansial, struktural maupun kultural, seperti yang antara lain disebutkan di atas (KLH, 2010). UU PPLH mewajibkan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah membuat Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) untuk memastikan pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam kebijakan, perencanaan dan program pembangunan.

UU PPLH juga menyebutkan penguatan Amdal sebagai persyaratan utama untuk memperoleh izin lingkungan untuk mencegah kerusakan lingkungan dengan meningkatkan akuntabilitas, penerapan sertifikasi kompetensi penyusunan dokumen Amdal, penerapan sanksi hukum bagi pelanggar bidang Amdal (lebih lanjut tentang Amdal bisa dibaca pada bab yang ditulis oleh Marifa dan Yuwono dalam buku ini). Izin lingkungan merupakan prasyarat memperoleh izin usaha/kegiatan, dan apabila izin lingkungan dicabut maka izin usaha/kegiatan ikut dicabut. Selanjutnya Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dapat melakukan penangkapan dan penahanan serta hasil penyidikan disampaikan ke jaksa

penuntut umum yang berkoordinasi dengan kepolisian. Lewat segala perkembangan ini, UU PPLH diharapkan dapat menjadi landasan untuk menyukseskan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai salah satu syarat untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

Penutup

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) merupakan landasan hukum agar setiap kegiatan menginternalisasi aspek lingkungan hidup melalui instrumen yang bersifat mandatoris, di samping yang bersifat menyeluruh. Melalui UU PPLH diharapkan secara bertahap akan dapat tercipta kondisi pembiasaan, sehingga pada masa mendatang, setiap kegiatan, termasuk kegiatan pembangunan, mampu melindungi dan mengelola lingkungan hidup.

Mengingat karakteristik lingkungan adalah multidimensi dan multisektor, maka fungsi kelembagaan lingkungan seharusnya memiliki (1) kewenangan yang kuat yang bersifat koordinasi, sinkronisasi, dan harmonisasi dengan berbagai lembaga lain, (2) memiliki kemampuan untuk mengarusutamakan aspek lingkungan ke dalam pembangunan. Dengan demikian, peningkatan kapasitas kelembagaan harus menjadi prioritas dan diupayakan untuk mendapat dukungan politik serta advokasi terus-menerus mengenai pentingnya perlindungan lingkungan kepada parlemen dan masyarakat. Peningkatan kapasitas kelembagaan diupayakan melalui, antara lain:

1. Memperjelas cakupan kewenangan lembaga pengelola lingkungan di daerah mengingat persoalan lingkungan hidup terjadi di daerah;
2. Pengembangan kapasitas sumber daya manusia;

3. Mendorong tumbuhnya dukungan aparatur negara, politik dan hukum (eksekutif, legislatif, dan yudikatif);
4. Mendorong penaatan hukum lingkungan.

Daftar Pustaka

GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara) 1973-1978, Butir 10 Bab II

KLH (Kementerian Lingkungan Hidup). 2006. *Sejarah dan Latar Belakang KLH*. Situs http://www.menlh.go.id/home/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=99&lang=id

———. 2009. *Rencana Strategis Kementerian Lingkungan Hidup 2010-2014*. Jakarta: KLH. http://www.menlh.go.id/home/index.php?option=com_content&view=article&id=4458&Itemid=272&lang=id.

Parlan, H. dan I.G.G. Maha Adi. 2009. "Walhi: Arus Utama Gerakan Lingkungan." http://www.walhi.or.id/in/tentang-kami/sejarah. Diunduh 15 Mei 2010

Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) II, Bab 4.

Salim, E. 2005. "Preface: looking back to move forward." Dalam B. Resosudarmo, *The politics and economics of Indonesia's natural resources*. Singapura: ISEAS.

UU PPLH (Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) No.32 Tahun 2009.

UN (United Nations). 1972. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972*. New York: United Nations Publications.

WCED (World Commission on Environment and Development). 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

12

Pengendalian Dampak Lingkungan

Nabiel Makarim, Gempur Adnan, dan Hermien Roosita

Pengantar

DARI segi substansi, pengendalian dampak lingkungan adalah salah satu bagian utama pelestarian lingkungan hidup. Pada saat Prof. Emil Salim mengakhiri karirnya sebagai Menteri Lingkungan Hidup, majalah *Tempo* menyebutkan Program Kali Bersih (Prokasih), salah satu program pengendalian dampak lingkungan yang dipimpinnya, sebagai keberhasilan utama beliau. Pengendalian dampak lingkungan adalah bagian kegiatan pelestarian lingkungan hidup yang mencakup pengendalian pencemaran serta pengendalian kerusakan lingkungan hidup.[1] Beberapa kegiatan pendukung seperti misalnya pengelolaan limbah serta bahan berbahaya dan beracun (B3) serta Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) termasuk pula dalam pengertian pengendalian dampak lingkungan. Sementara itu, tata ruang yang merupakan

[1] Pengertian pengendalian sendiri mencakup upaya pencegahan, penanggulangan, serta rehabilitasi.

Emil Salim Isi Esti.indd 213 6/16/10 8:54 AM

kegiatan pendukung pengendalian dampak karena peranannya menentukan daya dukung lingkungan tidak termasuk dalam pengertian pengendalian dampak.

Tulisan ini dimaksudkan untuk menguraikan kegiatan pengendalian dampak lingkungan dan selanjutnya menyampaikan pelajaran-pelajaran apa yang didapat dari pelaksanaannya. Tulisan ini juga menguraikan peranan Prof. Emil Salim dalam pelaksanaan pengendalian dampak lingkungan dan pengaruhnya yang masih terasa jauh setelah masa tersebut berlalu. Tim penulis, yang sampai pada masa penulisan ini sebagian masih aktif bekerja menangani pengendalian dampak lingkungan di Kementerian Negara Lingkungan Hidup, merasa bahwa kegiatan ini akan masih terus meningkat dan makin meluas di masa depan; oleh karena itu tulisan ini diharapkan akan bermanfaat bagi para pelaku maupun penggiat di bidang ini di masa depan.

Perlu dikemukakan bahwa kedua program yang diuraikan pada tulisan ini, Prokasih dan Proper (Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan), hanya sebagian dari program pengendalian dampak lingkungan yang pernah dilakukan. Program-program lainnya adalah Program Kota Bersih Adipura, Program Langit Biru (pengendalian emisi sumber bergerak) dan sebagainya. Keterbatasan ruang tulis serta kebutuhan untuk menulis secara lebih mendalam membatasi para penulis untuk berfokus pada Prokasih dan Proper saja.

Latar Belakang

Dampak lingkungan sudah lama terjadi di Indonesia. Ini tampak dari adanya *Hinder Ordonantie* (Undang-Undang Gangguan) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1926 untuk mengatasi dampak lingkungan. Walaupun demikian, sampai dekade ketujuh abad lalu,

dampak lingkungan masih dapat dikatakan bersifat lokal. Dua hal mendorong diperlukannya penanganan pada skala nasional; pertama adalah meningkat tajamnya investasi bisnis pada awal pemerintahan Orde Baru yang meningkatkan juga pencemaran dan kerusakan lingkungan (Resosudarmo dan Irhamni, 2008) dan kedua adalah makin besarnya dukungan untuk melakukan pelestarian lingkungan setelah berlangsungnya Stockholm Conference 2 pada tahun 1972 (lihat tulisan Hadad, Santosa dan Djajadiningrat pada buku ini).

Kantor Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (PPLH)[2] dibentuk pada 1978 bersama dengan dilantiknya Kabinet Pembangunan III. Tugas PPLH dalam pengelolaan lingkungan adalah menyusun kebijakan lingkungan hidup dan melakukan koordinasi pelaksanaan kebijakan tersebut. Dalam konsep ini, kebijakan-kebijakan lingkungan hidup digodok bersama atas inisiatif PPLH, kemudian pelaksanaannya dilakukan oleh institusi sektoral yang bersangkutan. Misalnya kebijakan pengendalian oleh industri dilaksanakan Departemen Perindustrian, dan sebagainya. Untuk melaksanakan kegiatan ini, bagi departemen sektoral yang bersangkutan disediakan sejumlah anggaran.

Keadaan seperti itu merupakan tantangan awal yang sangat berat bagi Prof. Emil Salim sebagai Menteri PPLH. Pengaturan demikian mendorong perbedaan pendapat antara PPLH dan lembaga-lembaga sektoral. Di satu pihak, lembaga sektoral tidak bersedia melakukan upaya pentaatan[3] sepenuhnya, tetapi di lain pihak, mandat pelaksanaan menjadi hambatan (*entry barrier*) bagi PPLH untuk melaksanakannya.

[2] Fungsi Pengawasan Pembangunan dalam hal ini adalah untuk memberantas korupsi.

[3] Istilah "pentaatan" (dari akar kata "taat") digunakan di sini, bukan penaatan agar tidak disalah artikan dengan kata "penataan" (dari akar kata "tata") yang juga sering digunakan dalam pengendalian dampak.

Seorang staf PPLH yang sudah pernah bekerja di lembaga pengendalian pencemaran di luar negeri (Australia) menyarankan agar PPLH segera melakukan usaha "potong kompas" dengan menyusun peringkat baku mutu dan tata kerja pentaatan, disusul kemudian dengan penegakan hukum. Kepada staf yang bersangkutan, Prof. Emil Salim menjelaskan bahwa pendekatan seperti itu akan mempertajam konflik antarlembaga dan dampak jangka panjangnya akan merugikan upaya pelestarian lingkungan secara menyeluruh. Yang dilakukan oleh Prof. Emil Salim adalah melaksanakan seperangkat strategi sebagai berikut:

1. Membangkitkan kesadaran lingkungan hidup secara luas, baik di pemerintahan maupun di masyarakat serta media. Yang termasuk dalam konteks ini antara lain adalah upaya mendukung dan mendorong berkembangnya lembaga swadaya masyarakat (LSM) di bidang pelestarian lingkungan hidup.
2. Meningkatkan kapasitas pengelolaan pelestarian lingkungan hidup di PPLH sendiri dan di lembaga pemerintahan lain di samping di kalangan aktivis lingkungan hidup. Upaya ini dilakukan antara lain dengan mengirim personil PPLH dan lembaga lain untuk belajar mengenai pelestarian lingkungan di luar negeri. Upaya lain di bidang itu adalah dibentuknya Pusat Studi Lingkungan (PSL) di berbagai perguruan tinggi.
3. Mengembangkan sarana bagi pengelolaan lingkungan seperti misalnya peraturan (Undang-undang Lingkungan Hidup 1984 dan Peraturan Pemerintah tentang Amdal 1986), baku mutu lingkungan, baku mutu limbah dan emisi dan sebagainya.
4. Dalam pengendalian dampak, khususnya pengendalian

pencemaran, pelestarian media air menjadi prioritas karena pencemaran air sangat mempengaruhi kualitas hidup masyarakat berpendapatan rendah, selain itu intensitas serta sebarannya makin besar.

5. Dalam melakukan pentaatan, ditempuh pendekatan advokasi. Menghadapi kasus tertentu misalnya, Menteri PPLH mendatangi menteri sektoral yang bersangkutan dan para pemangku kepentingan lainnya untuk menjelaskan masalah. Dalam beberapa kasus, masalah berakhir ketika pemilik usaha mengatasi masalahnya atas perintah dari menteri sektoral yang bersangkutan.

Dalam sepuluh tahun pertama, tampak bahwa inisiatif Prof. Emil Salim cukup berhasil. Kesadaran yang luas menciptakan kekuatan politik yang cukup disegani. Kelembagaan pelestarian lingkungan (terutama pengendalian dampak) seperti peraturan dan baku mutu yang dibutuhkan menjadikan upaya pelestarian lebih lengkap. Sementara itu, Prof. Emil Salim yang sebelumnya dikenal sebagai seorang ekonom kini lebih dikenal sebagai pemimpin usaha pelestarian lingkungan yang disegani baik di dalam maupun di luar negeri.

Yang menjadi masalah adalah pentaatan dalam pengendalian dampak lingkungan. Memang pendekatan advokasi memberikan hasil yang positif, namun masalah pencemaran yang terus meningkat dan meluas membutuhkan pendekatan yang berbeda dan membutuhkan pemain-pemain aktif lainnya di luar Kantor Menteri Negara PPLH, yang kemudian berganti nama menjadi Kementerian Lingkungan Hidup (KLH),[4]

[4] Pada Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun) berikutnya yang dimulai tahun 1983, Kantor Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (PPLH) berubah menjadi Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (KLH). Pada 1993, PPLH berubah menjadi Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, dan pada tahun 2001 menjadi Kementerian Negara Lingkungan Hidup hingga saat ini. Sejarah KLH selengkapnya dapat dilihat di http://www.

terutama dalam menghadapi masalah di daerah. Jadi masalah yang dihadapi adalah bagaimana melaksanakan pengendalian dampak secara otonomis dalam era yang sarat dengan tatacara yang sentralistis.[5]

Dalam rangka menghadapi tantangan makin meningkatnya pencemaran sungai terutama dari sumber kegiatan industri, maka KLH bersama dengan Departemen Dalam Negeri serta Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur menyelenggarakan pertemuan di Surabaya pada 14 dan 15 Juni 1989. Pertemuan ini dihadiri oleh Menteri KLH, Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur, serta tujuh wakil gubernur dari Sumatra Utara, Sumatra Selatan, Lampung, Jawa Timur, DKI Jakarta, Jawa Tengah, dan Kalimantan Timur. Pertemuan ini menghasilkan beberapa hal, antara lain:

1. Kesepakatan untuk melakukan program yang disebut Program Kali Bersih (Prokasih), dengan tujuan menurunkan beban pencemaran, khususnya dari sektor industri, pada 20 sungai di delapan provinsi tersebut di atas.
2. Mendorong dibentuk dan dikembangkannya lembaga di daerah yang khusus menangani masalah lingkungan hidup.
3. Mendorong berkembangnya sistem informasi pengendalian dampak khususnya kualitas air sungai serta sumber-sumber limbah cair.

Perkembangan selanjutnya adalah dimasukkannya tiga provinsi baru ke Prokasih, yaitu Riau, Kalimantan Barat, dan Aceh (4 sungai). Dalam setahun, hasil Prokasih tampak pada jumlah perusahaan yang memenuhi komitmennya (yang

menlh.go.id/

[5] Pada saat yang bersamaan, juga dirasakan semakin diperlukannya data-data tentang sumber pencemar dan kualitas air sungai sebagai dasar untuk melakukan upaya pengendalian.

berarti pula menurunnya jumlah beban pencemaran yang masuk ke sungai), berkembangnya lembaga-lembaga pengelolaan lingkungan pada tingkat provinsi, dan terkumpulnya data dan informasi tentang kualitas sungai dan sumber-sumber limbah utama. Pada tahun 1989 setelah setahun pelaksanaan Prokasih, data dan informasi yang dapat dikumpulkan melebihi data dan informasi yang didapat sepanjang sepuluh tahun sebelumnya (1978-1988).

Dengan berbagai perubahan, Prokasih masih tetap dilaksanakan sampai sekarang. Antara tahun 2003 sampai 2008, 323 perusahaan menandatangani surat perjanjian Prokasih. Mengingat pilihan target berdasar atau prioritas diberikan pada perusahaan dengan beban pencemaran yang besar, maka dapat diperkirakan bahwa penurunan beban limbah cukup besar pula (PPSDML-UI, 1991; Afsah et al., 1996; Resosudarmo et al., 1997; Resosudarmo, 2003).

Seperti telah dipaparkan sebelumnya, strategi awal Prof. Emil Salim antara lain adalah membangun peringkat pendukung pengelolaan lingkungan. Dalam sepuluh tahun, strategi ini menunjukkan hasilnya seperti makin meningkatnya sumber daya manusia dalam pengelolaan lingkungan dan dikeluarkannya berbagai peraturan dan baku mutu lingkungan serta baku mutu limbah. Tahun 1987, Prof. Emil Salim menyatakan sudah saatnya untuk memasuki era pendekatan akuntabilitas, walau belum sepenuhnya meninggalkan pendekatan advokasi.

Era akuntabilitas ditandai dengan kegiatan-kegiatan seperti dilaksanakannya pelatihan penegakan hukum bagi para penegak hukum (jaksa, hakim, dan polisi), dikirimnya staf kementerian ke luar negeri untuk pelatihan dan seminar penegakan hukum, serta membawa para pelanggar khususnya para pencemar lingkungan ke meja hijau. Setelah beberapa

tahun kegiatan penegakan hukum berlangsung, tampak bahwa hasilnya kurang memuaskan. Walaupun didukung oleh para pakar dan dengan peraturan dan baku mutu yang cukup, hampir dalam semua kasus penegakan hukum KLH tidak berhasil memenangkan perkara. Keadaan seperti itu sangat meresahkan karena kenyataannya dapat dibaca oleh pihak-pihak yang menimbulkan pencemaran. Apabila keadaan seperti itu berlanjut, maka tingkat pencemaran dan kerusakan lingkungan dapat meningkat tajam.

Walau demikian, disadari pula bahwa dalam jangka menengah dan panjang penegakan hukum merupakan tulang punggung pentaatan. Oleh karena itu, penegakan hukum tetap terus dilakukan dan dikembangkan. Antara tahun 2001 sampai 2004 tercatat peningkatan kasus yang dibawa ke meja hijau sebagai berikut: tahun 2001 (10 perkara); tahun 2002 (15 perkara); tahun 2003 (50 perkara); dan tahun 2004 (75 perkara). Kasus-kasus yang ditangani terdiri atas kasus pidana dan perdata. Di samping itu, guna menangani kasus-kasus yang menyangkut ganti rugi bagi masyarakat sekitar, dikembangkan dan diterapkan pendekatan mediasi.

Kurang berhasilnya pendekatan penegakan hukum dalam pengendalian dampak pada kondisi terus meningkatnya pencemaran menimbulkan kebutuhan untuk mencari pendekatan alternatif. Disadari bahwa pendekatan yang dicari adalah pendekatan yang mampu menepis berbagai bentuk tekanan dari luar. Maka pada awal Desember 1994, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) mengumumkan akan dilaksanakannya program baru yang dinamai Program Peringkat Kinerja Perusahaan atau disingkat menjadi Proper.[6]

Inti Proper adalah pengumpulan informasi tentang kinerja perusahaan dalam ketaatan terhadap peraturan dampak

[6] Dalam bahasa Inggris Proper menjadi singkatan dari *Program for Pollution Control, Evaluation and Rating*.

lingkungan, melakukan analisis, mengelompokkan perusahaan dalam lima tingkat pentaatan dan mengumumkannya kepada publik (Resosudarmo dan Irhamni, 2008). Pendekatan demikian belum pernah dilakukan di dalam maupun di luar negeri. Maka pada awalnya diperdebatkan tiga isu utama:

1. Bagaimana kelak reaksi publik? Apakah publik akan bereaksi dalam bentuk tekanan bagi perusahaan sampai pada tingkat mampu mendorong menuju pada ketaatan terhadap peraturan dampak lingkungan? Bagaimana bila tidak ada reaksi publik atau reaksi publik terlalu lemah hingga tidak efektif? Sebaliknya, dipertanyakan pula tentang bagaimana bila reaksi publik berlebihan sehingga mengganggu iklim penanaman modal atau reaksinya lebih dari itu?
2. Bagaimana bila perusahaan yang merasa dirugikan balik menuntut ke pengadilan?
3. Bagaimana para pelaksana Proper nanti dapat mengatasi segala bentuk tekanan dari luar?

Pada akhir proses pembahasan, diputuskan untuk tetap melaksanakan Proper sambil melakukan beberapa pengamanan terhadap risiko yang mungkin terjadi.

Dalam konsep awal Proper, perusahaan dibagi menjadi tujuh peringkat. Tetapi kemudian mengingat perlunya kesederhaan dan ketegasan, maka diputuskan untuk membagi perusahaan menjadi lima peringkat, yaitu:

1. Peringkat Hitam: perusahaan mencemari lingkungan atau belum menangani limbahnya secara serius.
2. Peringkat Merah: perusahaan tidak menimbulkan pencemaran tetapi masih belum taat sepenuhnya pada peraturan dampak lingkungan.
3. Peringkat Biru: perusahaan taat pada semua peraturan dampak lingkungan.
4. Peringkat Hijau: perusahaan berhasil mengolah limbah

atau emisi sehinggga membuang 50% dari maksimum (baku mutu limbah/emisi) yang diperbolehkan, menggunakan teknologi bersih, minimalisasi limbah, konservasi sumber daya, pencegahan dampak, dan melakukan *community development*.

5. Peringkat Kuning: perusahaan berhasil menekan limbah/emisinya sampai mencapai 5% dari maksimum beban yang diperbolehkan berdasar baku mutu limbah atau mencapai tingkat *zero discharge* (tidak ada buangan/emisi sama sekali). Peringkat Kuning juga mensyaratkan dipenuhinya terlebih dahulu persyaratan Peringkat Biru dan Peringkat Hijau.

Pusat perhatian pada saat itu adalah Peringkat Biru yang berarti ketaatan terhadap peraturan dampak lingkungan yang berlaku. Peringkat Hitam dan Peringkat Merah bertujuan untuk mendorong perusahaan untuk taat dan mencapai Peringkat Biru, sedangkan Peringkat Hijau dan Peringkat Kuning untuk memberikan dorongan terhadap minimalisasi limbah/emisi (Peringkat Hijau) sampai ke *zero discharge* (Kuning), di samping mendorong juga mendorong *community development* (Afsah et al., 1996; Wheeler dan Afsah, 1996; Resosudarmo, 2003).

Pelaksanaan Program Prokasih dan Proper

Prokasih dikembangkan dengan mekanisme sesederhana mungkin, dengan tekanan pada akuntabilitas dan insentif yang mendorong pelakunya untuk berkinerja. Pembagian tugas dari masing-masing pelaku dalam program ini adalah sebagai berikut:

1. Pemimpin Perusahaan: menandatangani surat perjanjian dan bertanggung jawab memenuhi komitmen sesuai waktu yang disepakati.

2. KLH: melakukan koordinasi Prokasih di tingkat pusat; bersama dengan para pemangku kepentingan menyusun kriteria keberhasilan; menilai kinerja masing-masing provinsi dan melaporkannya kepada Presiden[7] dan masyarakat melalui media.
3. Pemerintah Daerah: melakukan koordinasi Prokasih di daerahnya masing-masing; menentukan target sumber-sumber pencemar dan melakukan monitoring kualitas limbah serta beban pencemaran dari sumber-sumber pencemar yang menjadi target. Bagi masing-masing target yang sudah ditentukan, Pemerintah Daerah menandatangani Surat Perjanjian yang berisi janji dari pihak pimpinan perusahaan untuk mengurangi jumlah beban limbahnya sampai pada tingkat tertentu pada waktu tertentu.

Tindak lanjut dari pengumuman tentang akan dilaksanakannya Proper pada bulan Desember 1994 adalah menyusun daftar sekitar 500 perusahaan yang paling berpotensi menimbulkan pencemaran, diurut dari yang bebannya terbesar sampai beban terkecil. Selanjutnya berdasar kemampuan internal dipilih 187 perusahaan dengan beban terbesar untuk menjadi target program. Berikutnya adalah memberitahukan kepada perusahaan yang bersangkutan tentang program ini dan bahwa enam bulan berikutnya hasil penilaian akan diumumkan kepada publik (Afsah et al., 1996).

Pada bulan Juni 1995, pendataan dan penilaian sudah diselesaikan dan hasilnya diberikan kepada perusahaan-perusahaan yang bersangkutan. Hasil bulan Juni 1995 ini

[7] Provinsi dengan kinerja terbaik mendapatkan penghargaan langsung dari tangan Presiden RI yang dilakukan pada Hari Lingkungan Hidup (5 Juni). Langkah ini merupakan insentif yang kuat mengingat pada saat itu Presiden merupakan faktor penentu pengangkatan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, dan Walikota.

menunjukkan tidak banyaknya perubahan dalam kinerja sebagian besar perusahaan. Berdasar survei, tampaknya sebagian besar perusahaan menganggap peringatan bulan Desember 1994 sebelumnya hanya gertakan belaka. Saat mereka melihat hasil Proper pada bulan Juni 1995, barulah mereka yakin bahwa Bapedal akan mengumumkan hasilnya kepada publik. Reaksi mereka adalah secara sendiri-sendiri dan secara bersama-sama (antara lain melalui asosiasi) mohon agar hasil kinerja mereka tidak diumumkan dahulu dan mohon waktu enam bulan lagi. Bapedal menerima permintaan mereka dan menunda pengumuman selama enam bulan.

Hasil Proper pertama yang diumumkan kepada publik dilaksanakan pada bulan Desember 1995. Hasilnya cukup menggembirakan dibandingkan dengan hasil enam bulan sebelumnya:

- Peringkat Kuning: tidak ada perubahan (tidak ada yang mendapatkan peringkat ini)
- Peringkat Hijau: menurun 20% terutama karena data yang lebih lengkap mengungkapkan perusahaan yang bersangkutan masih belum memenuhi kriteria untuk mendapatkan peringkat ini.
- Peringkat Biru: meningkat 18%.
- Peringkat Merah: menurun 6%, dan
- Peringkat Hitam: menurun 50%.

Hasil pertama yang diumumkan menunjukkan bahwa Proper efektif menurunkan beban pencemaran yang masuk ke lingkungan. Pada hasil yang diumumkan setahun kemudian (Desember 1994): Peringkat Kuning tetap tidak ada; Peringkat Hijau tidak ada; Peringkat Biru meningkat 54%; Peringkat Merah menurun 24%; dan Peringkat Hitam menurun 84%. Ini menunjukkan bahwa perusahaan memang tidak ingin diketahui sebagai pelanggar hukum.

Pada awal krisis ekonomi (1997/1998), banyak perusahaan yang berhenti beroperasi dan kegiatan Proper dihentikan, untuk dimulai lagi pada Agustus 2003. Sampai saat penulisan bab ini Proper masih terus berlangsung (Resosudarmo dan Irhamni, 2008).

Pembelajaran

Sekurangnya ada lima hal yang dapat dijadikan pelajaran dari pelaksanaan Prokasih dan Proper, yaitu pertama, persoalan pendekatan yang dipakai, terutama berkaitan dengan kebijakan baru yang sebelumnya tanpa preseden. Kedua, jenis atau macam instrumen yang digunakan. Ketiga, konsistensi misi lembaga akan menentukan kinerjanya. Ketiga hal tersebut dibahas lebih lanjut pada bagian ini.

Dalam hal pengelolaan lingkungan hidup, sudah empat pendekatan yang digunakan di Indonesia. Pertama adalah pendekatan koordinasi, yang melatarbelakangi terbentuknya Kementerian Negara PPLH. Kedua adalah pendekatan advokasi, yang diprakarsai oleh Prof. Emil Salim terutama pada awal terbentuknya Kementerian Negara PPLH di mana kekuatan politik serta instrumen penegakan hukum masih belum memadai. Walau lambat dan terbatas lingkup penerapannya, keberhasilan menerapkan pendekatan advokasi pada tahap awal terbentuknya lembaga memberikan keyakinan diri.[8]

[8] Salah satu kasus awal yang ditangani oleh PPLH adalah pembangunan pabrik pewarna tekstil di Jawa Tengah. Pembangunan itu berpotensi berdampak terhadap perairan darat di sekitarnya, dan dapat berdampak selanjutnya kepada pengadaan air bersih di Jawa Tengah sebelah timur. Di lain pihak, diketahui pula bahwa para pendiri pabrik itu sangat dekat dengan puncak kekuasaan, dan kecenderungan yang tampak adalah para birokrat bersikap membela para pendiri pabrik. Prof. Emil Salim memerintahkan sebuah tim antarlintas departemen untuk melakukan Amdal. Informasi dari Amdal kemudian digunakan melakukan advokasi. Kasus berakhir dengan keputusan Presiden untuk menghentikan kegiatan pembangunan pabrik.

Dengan mulai meluasnya kesadaran berlingkungan, makin lengkapnya sarana pendukung pengelolaan lingkungan dan makin tersedianya para birokrat yang memahami lingkungan hidup, pada sekitar pertengahan 1980-an, pendekatan bergeser dari advokasi menuju ke pendekatan akuntabilitas. Pendekatan ketiga ini dimulai lewat Program Kota Bersih atau Adipura pada tahun 1986, walau baru setahun kemudian Prof. Emil Salim menyatakan bahwa pada waktu itu sudah saatnya untuk memasuki tahap kedua ini.

Tahap pendekatan berikutnya ditandai dengan dua kegiatan utama; pertama adalah pelaksanaan kebijakan melalui instrumen kebijakan alternatif seperti program Adipura, Prokasih, Langit Biru, dan Proper. Kegiatan utama kedua adalah pelatihan penegakan hukum bagi para penegak hukum. Pendekatan akuntabilitas dengan menggunakan instrumen kebijakan alternatif ini sempat tersendat-sendat antara tahun 1998 sampai 2002 karena berlangsungnya reformasi. Pada 2002, pengendalian dampak lingkungan dilanjutkan dengan tahap keempat di mana dilakukan instrumen campuran. Di samping diteruskannya penggunaan instrumen kebijakan alternatif, penegakan hukum sudah mulai dilaksanakan secara kontinu.

Instrumen kebijakan alternatif yang digunakan di Indonesia memiliki beberapa ciri, yaitu yang pertama adalah keberadaan insentif dan atau disinsentif. Insentif dan disinsentif perlu cukup kuat agar mampu mengubah perilaku. Dalam Program Adipura misalnya, penganugerahan Piala Adipura di Istana Merdeka oleh Presiden secara langsung (khususnya pada masa pemerintahan Presiden Soeharto) merupakan insentif yang kuat. Soeharto mengangkat dan memberhentikan para bupati dan walikota, oleh karena itu para bupati dan walikota percaya bahwa peraihan Adipura

Emil Salim Isi Esti.indd 226 6/16/10 8:54 AM

mempunyai pengaruh yang menentukan dalam keputusan untuk memperpanjang masa jabatan.

Dalam Proper, yang diharapkan pada tahap awal perencanaannya adalah supaya insentif dan disinsentif datang dari reaksi masyarakat melalui media. Pada tahap penerapannya, memang benar tekanan masyarakat tetap penting, tetapi menjadi lebih penting lagi bagi perusahaan adalah reaksi pasar. Beberapa pengusaha mengeluh bahwa dengan Peringkat Hitam atau Merah, mereka mengalami kesulitan ketika harus berurusan dengan bank dan pasar modal.[9]

Ciri kedua adalah transparansi. Dalam pelaksanaan instrumen alternatif, pihak yang menjadi target kebijakan perlu benar-benar memahami aturan main. Sisi lain transparansi adalah keterbukaan semua data dan prosedur bagi semua pihak. Media atau anggota organisasi (LSM) dapat datang dan meminta data serta keterangan tentang pelaksanaan program. Selanjutnya ciri ketiga adalah kontinuitas. Pengumuman hasil penilaian harus secara periodik dilakukan. Keterlambatan pengumuman hasil penilaian dapat menurunkan momentum yang akan menurunkan kredibilitas program walau untuk sementara.

Banyak lembaga pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, melaksanakan program-program dengan menggunakan instrumen alternatif, namun hasilnya kurang memuaskan. Hal ini terutama disebabkan oleh kredibilitas organisasi pelaksananya. Sudah lumrah bahwa setelah hasil penilaian diumumkan, publik bertanya apakah informasi yang diberikan dapat dipercaya atau tidak. Keberhasilan KLH dalam menerapkan instrumen kebijakan alternatif terutama disebabkan adanya kepercayaan masyarakat terhadap data

[9] Hasil peringkat Proper juga dikirim ke berbagai bank.

dan informasi yang dikeluarkannya. Tidak dapat disangkal lagi bahwa kredibilitas lembaga KLH dibangun dan benar-benar dijaga oleh Prof. Emil Salim. Generasi penerus beliau masih menikmati kepercayaan masyarakat dan oleh karenanya program-program KLH menjadi efektif.

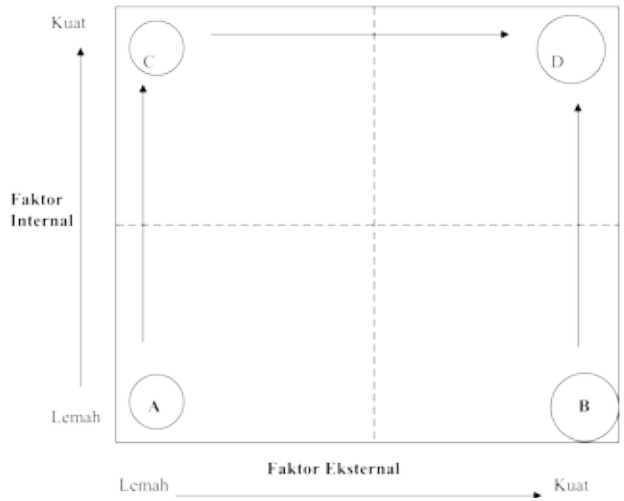
Sebagai lembaga pemerintah nondepartemen, kewenangan PPLH/KLH sangat terbatas. Walaupun demikian kinerja lembaga KLH cukup efektif. Itu terutama disebabkan adanya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga tersebut. Bahkan dapat dikatakan bahwa kekuatan utama lembaga KLH adalah kepercayaan masyarakat. KLH perlu benar-benar menyadari itu, karena bila kehilangan kredibilitas maka KLH berarti kehilangan kekuatan utamanya.

Sejak awal, PPLH/KLH sudah menyadari bahwa dalam jangka panjang penegakan hukum merupakan tulang punggung pentaatan. Pada awal 1990-an, berbekal perangkat penegakan hukum yang sudah memadai, penegakan hukum sudah sering dilakukan tetapi dengan hasil yang kurang memuaskan. Keadaan itu sering dibahas di dalam maupun di luar KLH. Salah satu penjelasan yang perlu dikemukakan di sini adalah penjelasan yang dahulu digunakan dalam melakukan analisis pemilihan peringkat instrumen kebijakan dalam peningkatan penaatan.

Penjelasan dimulai dengan asumsi bahwa efektivitas penegakan hukum sangat tergantung pada dua faktor utama, yaitu kekuatan internal dan eksternal penegakan hukum. Kekuatan internal adalah semua kekuatan yang dapat diusahakan sendiri oleh para ahli dan penegak hukum lingkungan. Termasuk dalam kekuatan internal adalah kelengkapan peraturan yang baik, baku mutu lingkungan dan baku mutu limbah/emisi, sumber daya manusia dalam penegakan hukum serta kerja sama yang baik di antara para penegak hukum ling-

kungan. Kekuatan internal adalah faktor-faktor yang berada di luar "kubu lingkungan hidup". Faktor eksternal yang paling dominan adalah iklim penegakan hukum (yang tidak bisa diubah kubu lingkungan). Untuk memahaminya, perlu dilihat diagram di bawah ini.

Gambar 1. Faktor internal dan eksternal dalam penegakan hukum lingkungan



Faktor Eksternal

Syarat agar penegakan hukum dapat efektif adalah faktor internal dan faktor eksternal kuat. Dalam diagram di atas, posisinya harus berada di titik D. Pada saat PPLH baru dibentuk, faktor internal dan faktor eksternal sama-sama lemah. Peraturan lingkungan hampir tidak ada, baku mutu lingkungan dan baku mutu limbah/emisi belum ada, serta keahlian di bidang lingkungan masih sangat rendah. Maka dalam diagram di atas, pada awal 1980-an, kita berada di titik A.

Selanjutnya pada awal 1990-an dan tahun-tahun selanjutnya, lewat berbagai upaya, posisi penegakan hukum di Indonesia bergerak dari titik A menuju kepada titik C. Ketika itu, walau dengan keberhasilan pembinaan sarana hukum lingkungan dan sebagainya, faktor eksternal masih tetap tidak mendukung. Maka pada tahap itu penegakan hukum masih belum efektif. Keadaannya berbeda dengan yang terjadi di negara-negara maju (seperti Amerika Serikat, Eropa Barat dan Australia) yang penegakan hukumnya di berbagai bidang sudah baik saat dimulainya penegakan hukum lingkungan. Mereka bergerak dari titik B langsung ke titik D.

Berbagai strategi dibahas untuk potong kompas agar penegak hukum mampu bergerak dari titik C ke titik D. Salah satu alternatif adalah apa yang disebut penciptaan *corridor of excellence* (jalur unggulan) dalam penegakan hukum lingkungan. Strategi ini diterapkan dengan mempersatukan seluruh kekuatan lingkungan, baik dari pemerintahan, bisnis, media, akademik, maupun organisasi-organisasi lain termasuk LSM. Kekuatan yang sudah dihimpun ini kemudian perlu sepakat untuk memilih sekitar dua belas kasus (yang tidak sulit untuk dimenangkan) untuk dibawa ke meja hijau secara berurutan, dibantu dukungan media dan dorongan berbagai pihak. Diperkirakan pada awalnya memang akan sulit untuk memenangkan kasus yang pertama, kedua, dan ketiga. Tapi dengan dorongan media dan berbagai pihak, diharapkan setelah kasus ketujuh atau kedelapan, dapat tercipta *corridor of excellence* yang mampu menyeberangkan penegakan hukum dari titik C ke titik D walaupun terbatas pada bidang lingkungan saja.

Namun sayangnya strategi ini tidak sampai diterapkan mengingat kendala utama yang harus dihadapi. Walaupun kubu lingkungan terdiri atas banyak komponen yang cukup

militan, tetapi untuk memfokuskan semua komponen itu untuk waktu yang relatif lama pada suatu kegiatan tertentu dirasakan hampir tidak mungkin. Maka alternatifnya adalah tetap terus melakukan penegakan hukum walau hasilnya kurang memuaskan sampai iklim penegakan hukum menjadi faktor positif yang mendukung.

Pada tahun-tahun pertama pengelolaan lingkungan di Indonesia, diterapkan sistem koordinasi. PPLH ditugaskan untuk melakukan koordinasi penyusunan kebijakan dan koordinasi pelaksanaannya. Lembaga pemerintah yang bersangkutan mendapat tugas untuk melaksanakan kebijakan lingkungan di bidangnya masing-masing. Dengan demikian, pengendalian kerusakan lingkungan karena kegiatan pertambangan merupakan tanggung jawab Departemen Pertambangan dan Energi; pengendalian pencemaran karena kegiatan industri merupakan tanggung jawab Departemen Perindustrian; dan seterusnya. Pengalaman dalam sepuluh tahun pertama upaya pelestarian lingkungan menunjukkan bahwa pengaturan seperti itu tidak efektif.

Pada dasarnya kinerja suatu lembaga ditentukan oleh misinya. Misi Departemen Perindustrian, sebagai contoh, adalah membina sektor industri. Maka walau sudah diberi cukup legitimasi dan anggaran untuk melaksanakan kebijakan lingkungan, kinerjanya menjadi sangat terbatas. Keadaan ini menjadi lebih buruk bila penugasan baru yang diberikan dianggap berlawanan dengan misi utamanya seperti asumsi beberapa pejabat Departemen Perindustrian pada waktu itu bahwa pengendalian pencemaran industri dapat merugikan pertumbuhan sektor industri. Di tingkat daerah pun, masalah seperti itu juga pernah terjadi. Di Provinsi Jawa Barat misalnya, pelaksanaan Prokasih ditugaskan kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPMD) yang misinya adalah

memajukan penanaman modal. Tentu saja keadaan demikian tidak menguntungkan. Pada masa itu, kinerja Prokasih untuk Jawa Barat tidak dapat dibanggakan.

Masalah yang serupa dapat tejadi pada keadaan ketika misi yang diberikan kepada lembaga tertentu kurang jelas atau batas-batas misi kurang tegas. Masalah demikian pernah terjadi pula pada pengelolaan lingkungan di Indonesia. Pada saat Bapedal didirikan, terjadi pembagian kerja di bidang pelestarian lingkungan. Misi KLH adalah penyusunan kebijakan, sedangkan misi Bapedal adalah pelaksanaan kebijakan pengendalian dampak lingkungan. Masalah yang timbul adalah, siapa yang melaksanakan pelaksanaan kebijakan lingkungan di luar pengendalian dampak lingkungan? KLH tidak mempunyai mandat pelaksanakan, tetapi bila tugas-tugas di luar pengendalian dampak dilakukan melalui koordinasi semata, maka situasi dapat berbalik seperti pada keadaan sepuluh tahun pertama pengelolan lingkungan.

Pada awal pembentukan Bapedal, sudah diantisipasi potensi konflik antara KLH dan Bapedal. Maka untuk menghindarinya, walau tidak tertulis, ada kesepakatan bahwa yang menjadi Kepala Bapedal adalah Menteri KLH. Memang konflik tidak terjadi pada tingkat paling atas, namun di tingkat pelaksanaan terjadi konflik. Koflik terjadi karena pertama, adanya perbedaan prioritas. Kedua adalah karena tidak jelasnya batas antara kebijakan dan pelaksanaan. Pejabat KLH misalnya menghendaki agar Adipura dilaksanakan oleh KLH karena menyangkut penilaian, dan penilaian adalah tindak kebijakan, bukan pelaksanaan. Sumber konflik ketiga adalah akuntabilitas: bila terjadi kegagalan, apakah kegagalan disebabkan oleh kebijakan atau karena pelaksanaannya? Sebaliknya juga berlaku, siapa yang mendapat kredit atas keberhasilannya, penyusun kebijakannya atau pelaksana

programnya? Solusi yang rasional adalah menggabungkan kembali KLH dan Bapedal, yang dilakukan pada 2002.

Penutup: Pandangan Masa Depan

Melihat ke belakang, tampak bahwa sejalan dengan waktu masalah lingkungan pun berkembang menjadi semakin kompleks dan beragam. Oleh karena itu, di samping kita belajar dari masa lalu, kita harus pula mampu beradaptasi dan berpikir kreatif dalam menghadapi perkembangan masa depan. Beberapa poin pembelajaran telah dibahas pada bagian terdahulu tulisan ini. Tetapi pelajaran yang paling berharga dari masa lalu adalah bahwa kekuatan utama dari KLH adalah kredibilitasnya di mata masyarakat. Walaupun kelak KLH sudah dilengkapi dengan kewenangan yang cukup, kredibilitas masih harus tetap dijaga.

Melihat ke depan, kita menghadapi berbagai tantangan. Tantangan utama dalam jangka pendek dan jangka menengah adalah pengrusakan hutan dan lahan, pengadaan air bersih, dan pertumbuhan ekonomi. Dalam konteks ini kita perlu juga mulai menghadapi masalah limbah domestik terutama di kota-kota besar. Kita sudah perlu memfokuskan perhatian pada pengembangan kebijakan dan instrumen kebijakan di bidang-bidang tersebut di atas, dan hal ini membutuhkan kreativitas serta keberanian untuk mewujudkannya.

Telah diuraikan sedikit di atas tentang kelemahan sistem koordinasi. Ini bukan kemudian berarti kita harus melaksanakan semuanya sendiri; malah sebaliknya, kita didorong untuk mencari bentuk koordinasi yang paling efektif. Dunia makin beragam, masalah makin kompleks, maka koordinasi semakin menjadi keharusan, dan pencarian bentuk koordinasi yang efektif merupakan pekerjaan rumah kita yang utama.

Tantangan jangka panjang kita adalah perubahan iklim.

Di satu pihak potensi Indonesia untuk menjadi korban cukup besar, tetapi di pihak lain kita memiliki potensi untuk mengurangi beban emisi karbon yang relatif lebih mudah. Maka strategi yang benar dan harus dilakukan adalah strategi untuk menurunkan kontribusi karbon dari Indonesia dan pada saat yang sama mendapatkan manfaat (*reward*) dari usaha ini.

Sebagai penutup, perlu dikemukakan di sini beberapa fakor penentu keberhasilan (*strategic success factors*) bagi kelembagaan pemerintah dalam usaha pengendalian dampak yaitu pertama adalah kualitas pemimpin (dalam hal ini adalah Menteri KLH), karena pemimpin menentukan arah, pendekatan, dan budaya kerja. Kepemimpinan Prof. Emil Salim yang terbuka, jujur, dan mampu melihat ke depan dengan gambaran besar sangat menentukan keberhasilan usaha pengendalian dampak. Prof. Emil Salim dalam hal ini bukan saja memimpin dengan baik tetapi juga telah menentukan budaya kerja KLH selanjutnya. Sampai saat ini "budaya Emil Salim" masih berbekas pada sebagian staf KLH. Sementara itu, dengean bercermin pada pengalaman tujuh Menteri Lingkungan Hidup, dapat ditarik kesimpulan bahwa menteri lingkungan yang efektif ditentukan oleh dua hal, yaitu kualitas kepemimpinan dan komitmen terhadap pelestarian lingkungan. Pengamatan ini berbeda dengan pandangan sementara orang yang berpendapat bahwa menteri lingkungan yang menjanjikan adalah sosok yang mengerti dan sudah berpengalaman di bidang lingkungan.

Faktor kedua penentu keberhasilan pengendalian dampak lingkungan adalah kredibilitas KLH di mata masyarakat. Seperti faktor sebelumnya, kredibilitas lembaga KLH telah dibina oleh Prof. Emil Salim dan perlu tetap dipertahankan. Faktor ketiga penentu keberhasilan tentu saja kualitas sumber daya manusia. Pengendalian dampak membutuhkan sumber

daya manusia yang bukan saja yang berpengetahuan di bidangnya tapi juga mempunyai komitmen terhadap bidang kerjanya, kreatif dan berani dalam mengambil prakarsa serta mampu berkomunikasi dengan baik.

Faktor keempat adalah kemampuan untuk melihat masalah dalam konteks sistem (*a case is a system*). Perkembangan sosial yang makin kompleks menuntut pemahaman sistim walau dalam kemampuan untuk fokus masih tetap dibutuhkan. Faktor kelima adalah kemampuan lembaga untuk membina prakarsa masyarakat, dan bukan sekedar peran serta masyarakat.

Daftar Pustaka:

Afsah, S., B. Laplante, B. Anddan N. Makarim, N. 1996. "Program-based Pollution Control Management: the Indonesia Prokasih Program." *Policy Research Working Paper* No. 1602, PRDEI Division, the World Bank.

PPSDML-UI (Pusat Penelitian Sumber DayaManusia dan Lingkungan -Universitas Indonesia). 1991. "Laporan Seminar Sungai Bersih dan Pengelolaan Lingkungan Perkotaan." Jakarta: PPSDML-UI.

Resosudarmo, B.P. 2003. "River Water Pollution in Indonesia: an Input-Output Analysis." *International Journal of Environment and Sustainable Development*, 2(1): 62–77.

Resosudarmo, B.P. dan M. Irhamni. 2008. "Indonesia's Industrial Policy Reforms and Their Environmental Impacts." *Journal of Asia Pacific Economy*, 13(4): 426-450.

Resosudarmo, I.A.P., B.P. Resosudarmo dan B. Isham. 1997. "The Indonesian Clean River Program (Prokasih) as Perceived by the People Residing along the Rivers in Jakarta." *Indonesian Journal of Geography*, 29(74): 47–64.

Resosudarmo, B.P. 2003. "River water pollution in Indonesia: an input-output analysis." *International Journal of Environment and Sustainable Development*, 2(1): 62–77.

Resosudarmo, B.P. dan M. Irhamdin. 2008. "Indonesia's Industrial Policy Reforms and Their Environmental Impacts." *Journal of Asia Pacific Economy*, 13(4): 426-450.

Wheeler, D. dan S. Afsah, S.,. 1996. "Going Public on Polluters in Indonesia: Bapedal's Proper Prokasih Programs." *East Asian Executive Report*. Washington, DC: World Bank.

13

Amdal—Mendambakan Perangkat Lingkungan yang Efektif

Isna Marifa dan Rudy Yuwono

Benci tapi Rindu

"AMDAL" mungkin istilah lingkungan yang paling banyak dikenal oleh masyarakat luas. Setelah 20 tahun lebih beredar, Amdal (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) diketahui masyarakat umum sebagai perangkat yang menjaga lingkungan dari pencemaran dan kerusakan. Saat ada kasus lingkungan mencuat, yang pertama ditanya oleh berbagai pihak adalah Amdal kegiatan bersangkutan. Namun, di kalangan praktisi atau pemerhati lingkungan, banyak yang telah menjadi sinis terhadap Amdal dan manfaatnya, atau malah mengecilkan arti perangkat ini. Perangkat Amdal, yang dilanda berbagai kelemahan dan permasalahan menahun, dianggap gagal berkontribusi terhadap pencegahan kerusakan dan pencemaran lingkungan. Ada pula yang menganggap Amdal sudah terlalu lama terjangkit masalah akuntabilitas yang lemah, baik dari pihak pemrakarsa, konsultan, maupun pengambil

Emil Salim Isi Esti.indd 237 6/16/10 8:54 AM

keputusan. Berbagai kritikan telah dilontarkan dan berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk membenahi per-Amdal-an di Indonesia, namun hasilnya belum memuaskan. Akibatnya, Amdal sering tidak dianggap lagi sebagai perangkat yang menjanjikan.[1]

Penulis setuju bahwa Amdal memiliki banyak kelemahan, baik dalam rancangan peraturan-perundangan, pemahaman, maupun praktiknya. Namun, penulis juga percaya bahwa perangkat ini masih relevan dan perlu dibenahi. Lebih jauh lagi, Amdal dengan segala kekurangannya perlu dirangkul dan diamati dengan lebih saksama, karena di sinilah letak proses pembelajaran kita tentang perangkat lingkungan yang paling tua di Indonesia. Amdal memiliki infrastruktur yang paling lengkap, termasuk lembaga-lembaga terlibat, korps tenaga ahli, panduan teknis, paket-paket pelatihan, dan sekarang sistem sertifikasi konsultan. Banyak sekali pelajaran yang harus kita petik dari segala kegagalan dan keberhasilan Amdal, yang harus dijadikan dasar untuk membangun perangkat lingkungan lainnya.

Yang sangat jelas bagi penulis adalah bahwa Indonesia sangat merindukan perangkat lingkungan hidup yang "cespleng"—perangkat yang secara efektif menjalankan fungsinya, "*one that delivers what it promises*". Pada masa sekarang, ketika pelaku bidang lingkungan tersebar di pemerintah pusat, 400+ kabupaten/kota dan 30+ provinsi, perangkat yang tepercaya sangat dibutuhkan. Pengelolaan lingkungan tidak cukup dengan kepedulian (*awareness*); rangkaian perangkat yang jitu diperlukan untuk memastikan proses yang akuntabel

[1] Sebagai contoh, dalam sebuah konflik antara pembangunan jalan dan permukiman dengan sebuah hutan wisata di Bandung bagian utara, Hardjono (2005) mengatakan bahwa dokumen Amdal yang dibuat hanya sebatas formalitas. Izin pembangunan diberikan tanpa ada pertimbangan terhadap dampak lingkungannya.
Lihat juga Resosudarmo dan Irhamni (2008) tentang tentang contoh-contoh lainnya.

dan *fool-proof* (relatif mudah dilaksanakan), serta hasil yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pandangan dalam tulisan ini merupakan hasil sampingan dari keterlibatan para penulis dalam melakukan kajian pelaksanaan Amdal pascaotonomi daerah, "memimpikan" sistem Amdal alternatif, dan membantu Kementerian Negara Lingkungan Hidup dalam mengembangkan panduan teknis dan perangkat sistem informasi Amdal, dengan kerjasama beberapa lembaga donor asing. Tulisan ini berupaya melakukan refleksi atas pelaksanaan Amdal selama ini, dengan fokus pada beberapa permasalahan yang dinilai penting. Penulis berusaha menangkap sejumlah pelajaran kunci yang perlu diperhatikan dalam pembenahan Amdal masa mendatang dan pengembangan perangkat lingkungan hidup lainnya.

Kilas Balik Amdal

Amdal termasuk perangkat lingkungan hidup generasi pertama yang diperkenalkan pada era awal terbentuknya Kementerian Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (sebelumnya disebut Kementerian Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup, disingkat KLH), pada 1980-an. Ketika menjabat sebagai Menteri KLH, dibantu oleh para Asisten Menteri dan penasihatnya, Pak Emil Salim merancang peraturan Amdal pertama di Indonesia. Proses merancang perangkat tersebut banyak mendapat masukan dari tenaga ahli Kanada yang terkait dalam proyek kerja sama pemerintah dengan Canadian International Development Agency lewat Environmental Management Development in Indonesia (EMDI) Project. Sistem analisis dampak lingkungan (Environmental Impact Assessment atau EIA) yang berlaku saat itu di Kanada menjadi acuan, dan beberapa generasi awal konsultan dan anggota komisi penilai Amdal mendapat

kesempatan belajar di Kanada. Pada saat yang hampir bersamaan, Pak Emil juga melihat pentingnya keberadaan pusat-pusat kajian lingkungan hidup yang tersebar di seluruh Indonesia, sehingga mulailah dikembangkan Pusat Studi Lingkungan (PSL) yang hidupnya banyak terkait pelaksanaan kajian Amdal dan pelatihan Amdal (Dick dan Bailey, 1992; MacAndrews, 1994).

Sejak keluarnya peraturan Amdal pertama pada 1986, sudah ada revisi peraturan Amdal beberapa kali, termasuk tahun 1993 dan 1997 (Purnama, 2003). Saat dikeluarkan, kedua revisi ini diharapkan memperbaiki beberapa kelemahan, namun hasil yang diharapkan tidak terjadi. Dalam tahun-tahun terakhir pembahasan terhadap revisi Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (No. 23 Tahun 1997), KLH menargetkan adanya sanksi-sanksi bagi pelanggaran Amdal. Bulan September 2009, revisi tersebut disahkan dalam bentuk Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan (No. 32 Tahun 2009) dan ternyata bukan hanya sanksi yang ditanamkan dalam UU baru ini, namun juga beberapa butir "kejutan" yang akan kembali mengubah wajah per-Amdal-an Indonesia.

Amdal sebagai Cerminan Masalah Bangsa

Masalah yang merundung per-Amdal-an Indonesia merupakan cerminan berbagai masalah multidimensi yang melanda negeri ini. Termasuk di antaranya adalah penegakan hukum yang lemah, proses perencanaan pembangunan (terutama di daerah) yang tidak sistematis, dan hubungan pusat-daerah yang masih belum mapan, serta perhatian yang parsial terhadap masalah lingkungan (Marifa, 2005). Selama hal-hal ini belum terselesaikan, Amdal belum bisa diharapkan optimal.

Proses persetujuan Amdal menjadi ajang praktik kolusi, yang terjadi akibat adanya celah (dan wilayah abu-abu) dalam aturan, lemahnya etika, serta kurangnya alokasi dana pemerintah untuk pengelolaan lingkungan hidup. Memerangi kenakalan aparat pemerintah (yang meminta dana untuk persetujuan dokumen Amdal atau malah untuk menyiapkan dokumen Amdal), menghukum konsultan Amdal (yang dengan sengaja mengubah atau merekayasa data lingkungan dan menutupi hasil kajian yang sesungguhnya) merupakan pekerjaan rumah panjang, karena terkait dengan sistem peradilan dan penegakan hukum serta sistem kepegawainegerian. Dengan gerakan antikorupsi, serta penguatan etika dan profesionalitas di semua segmen masyarakat, diharapkan bahwa lambat-laun praktik Amdal juga akan mengalami perubahan ke arah yang lebih positif.

Selain itu ada sejumlah masalah yang unik tentang Amdal. Makalah ini tidak akan mengulas semuanya, namun hanya beberapa masalah kunci yaitu:

Skizofrenia:

Amdal dimaknai secara berbeda-beda oleh berbagai pihak. Sebagian masalah ini berasal dari definisi dan pernyataan fungsi Amdal dalam peraturan yang mendorong interpretasi ganda, antara lain sebagai berikut:

- *Kajian ilmiah atau proses administratif?* Selama ini, Amdal diperkenalkan dalam aturan sebagai kajian ilmiah yang memiliki ketentuan jelas tentang isi dan metode pelaksanaannya. Peraturan perundangan memaksakan perkawinan pendekatan ilmiah dengan persyaratan administratif. Hal ini menjadikan Amdal tidak optimal secara ilmiah, dan juga membingungkan bagi birokrat yang menjalankan proses

administratifnya. Saat timbul ketidaksesuaian di lapangan, pelaksana Amdal dapat mencari jalan keluar secara ilmiah. Namun, secara prosedural, mereka terbelenggu oleh aturan atau kekakuan Komisi Penilaian (birokrat) yang tidak memahami bagaimana menyikapi sesuatu yang tidak persis dengan yang tertera dalam petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis. Oleh sebab itu, dokumen Amdal betul secara format, namun hasil kajiannya sering tidak "menggigit", tidak cukup mengulas isu-isu kritis yang justru dibutuhkan dalam pengambilan keputusan tentang layak atau tidaknya kegiatan itu dari segi lingkungan hidup.

- *Kajian ilmiah atau perangkat pengambilan keputusan?* Kajian Amdal dilakukan secara ilmiah, dan dokumennya disiapkan seperti laporan ilmiah. Pemerintah menyiapkan dan menerbitkan banyak sekali peraturan yang, secara teperinci, menentukan bentuk dan isi laporan serta pendekatan dan metode untuk menganalisis informasi di berbagai tingkatan kajian. Padahal sebuah kajian ilmiah otomatis akan menggunakan kaidah-kaidah ilmiah yang sudah menjadi *professional code of conduct* (pedoman perilaku profesi) bagi peneliti. Selain itu, metode ilmiah merupakan sesuatu yang senantiasa berkembang, bersama perkembangan teknologi baru atau pengetahuan baru tentang proses alam. Pengaturan proses *scientific inquiry* (pengkajian ilmiah) dalam suatu produk hukum bukan hanya tidak tepat, tapi juga kontraproduktif, karena akhirnya tidak mendorong peneliti untuk mengikuti perkembangan di dunia ilmu pengetahuan. Di sisi lain, peraturan sedikit sekali mengulas aspek pengambilan keputusan dalam hasil

akhir Amdal. Definisi "kelayakan lingkungan" di dalam peraturan Amdal selama ini terbatas pada penyebutan bahwa dokumen Amdal menjadi dasar penetapan kelayakan lingkungan. Peraturan Pemerintah tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (No. 27 tahun 1999) menyebutkan kriteria untuk menetapkan suatu rencana kegiatan "tidak layak lingkungan". Namun, kriteria tersebut tidak mudah diterjemahkan dalam menilai suatu Amdal. Biaya penanggulangan dampak negatif maupun manfaat dampak positif tidak pernah dihitung dalam Amdal, apalagi dibuat perbandingannya. Valuasi biaya dan manfaat dampak-dampak ini juga dipersulit oleh tidak jelasnya batasan dampak (tersier, kuarter, dsb.) dan manfaat suatu kegiatan. Makna keputusan kelayakan lingkungan juga kurang mendapat perhatian. Dalam praktiknya, jika Komisi Penilaian Amdal memberi rekomendasi "layak lingkungan", keputusan yang dikeluarkan menteri atau kepala daerah hampir selalu juga menyatakan kegiatan tersebut "layak lingkungan". Secara otomatis, dianggap bahwa izin kegiatan dapat diberikan oleh instansi yang berwenang. Namun, jika diuraikan secara lebih saksama, keputusan kelayakan lingkungan sebenarnya merupakan suatu keputusan politik yang diterbitkan menteri atau kepala daerah. Hasil penilaian (atau rekomendasi) dari Komisi Penilaian Amdal hanyalah satu di antara sekian banyak bahan pertimbangan, termasuk rencana-rencana atau kebijakan yang saat itu baru diketahui oleh menteri atau kepala daerah. Jadi bisa saja keputusan kelayakan lingkungan dari menteri atau kepala daerah berbeda dengan hasil Komisi Penilaian Amdal. Peraturan

hanya sekilas mengulas masalah pengambilan keputusan dan rambu-rambu yang dapat dipakai. Padahal di sinilah inti fungsi Amdal sebagai dasar pengambilan keputusan publik.

- *Perangkat perencanaan atau pengelolaan?* Peraturan Amdal menjelaskan bahwa Amdal adalah perangkat di tingkat perencanaan awal (studi kelayakan), namun juga perangkat untuk pengelolaan dampak. Amdal harus dilakukan sedini mungkin, malah sebelum ada banyak informasi teperinci tentang rencana pelaksanaan kegiatan. Namun, untuk menjadi perangkat pengelolaan dampak, dibutuhkan tingkat rincian informasi yang tinggi. Akhirnya timbul tarik-ulur di antara pelaku Amdal, dan kapan persisnya kajian Amdal dimulai diserahkan kepada masing-masing pemrakarsa kegiatan. Belakangan ini aparat pemerintah di tingkat pusat sudah mengarah ke keinginan agar Amdal dilakukan pada tingkat perencanaan, dan hanya berisi arahan umum tentang pengelolaan dampak (walaupun belum banyak praktik ke arah ini). Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan juga sudah menghilangkan fungsi Amdal sebagai perangkat pengelolaan, sehingga diharapkan bahwa Amdal dapat lebih fokus pada fungsinya sebagai alat untuk mempengaruhi desain rencana kegiatan agar lebih berwawasan lingkungan. Yang membingungkan adalah bahwa undang-undang yang sama meletakkan Amdal sebagai prasyarat izin lingkungan, sehingga tersirat bahwa Amdal dilaksanakan saat kegiatan sudah mendekati proses permohonan izin.

PELAJARAN: Beberapa pelajaran dapat ditarik dari gejala

skizofrenia ini. Pertama adalah pentingnya suatu peraturan menetapkan secara jelas, tegas, dan tajam fungsi suatu perangkat lingkungan hidup. Para penyusun peraturan harus mampu memilih lingkup fungsi yang jelas dan menghindari kecenderungan untuk membuat perangkat yang multifungsi. Perumusan fungsi dan definisi-definisi pendukungnya juga harus tajam dan tidak membuka peluang multiinterpretasi. Peraturan sebaiknya juga fokus kepada hasil (*output*), bukan proses atau prosedur kajiannya. Kajian ilmiah (dan penyusunan dokumen laporannya) adalah *means* (cara) bukan *ends* (tujuan); *ends* yang diharapkan adalah keputusan publik yang lebih bisa dipertanggungjawabkan. Oleh sebab itu, proses ilmiah tidak perlu dibuat baku dalam peraturan. Pelajaran kedua adalah bahwa peraturan Amdal perlu memberi perlakuan lebih mendalam pada definisi dan makna keputusan kelayakan lingkungan. Itu akan berimplikasi juga pada isi dokumen dan proses penilaian/persetujuan.

Dengan diperkenalkannya "izin lingkungan" dalam Undang-undang PPLH, potensi untuk skizofrenia Amdal masih ada. Terutama karena hubungan izin lingkungan dengan izin-izin sektoral/daerah masih tidak jelas, dan juga karena posisi dan definisi "keputusan kelayakan lingkungan" hanya mendapat perlakuan yang "sambil lalu" dalam UU tersebut.

Pendekar tunggal (*lone ranger*):
Amdal adalah pionir yang didasari konsep-konsep progresif di era 80-an. Tetapi, dua hal menyebabkan Amdal bagai pulau terisolasi, tidak terhubung dengan pulau lain, dan kurang berpijak di "dunia nyata". *Pertama*, hubungan Amdal dengan perangkat nonlingkungan, seperti proses perencanaan kegiatan dan proses perizinan, tidak pernah jelas betul. *Kedua*, perangkat nonlingkungan tidak

menggunakan konsep progresif yang sama, sehingga Amdal menjadi pendekar tunggal dalam berbagai hal. Berikut uraiannya:

- Peraturan Amdal menyebutkan bahwa Amdal (dan keputusan kelayakan lingkungan) menjadi syarat bagi pemberian izin usaha/kegiatan. Namun, izin yang mana tidak diuraikan lebih lanjut. Setiap sektor mempunyai siklus proyek dan perizinan yang berbeda. Ada kegiatan yang membutuhkan serangkaian izin dari berbagai instansi pemerintah. Ada pula kegiatan yang tidak memerlukan izin, seperti pembangunan infrastruktur publik (jalan, saluran udara tegangan tinggi, dsb). Ada juga jenis kegiatan yang perencanaannya bertahap dan dalam rentang waktu puluhan tahun, seperti pengembangan kompleks perumahan dan pengembangan lapangan minyak. Pada praktiknya, Amdal dilakukan sebelum pemrakarsa mengurus izin atau persetujuan sebelum kegiatan konstruksi dimulai. Karena pada umumnya pemrakarsa sudah mempunyai jadwal konstruksi (dan operasi) yang ketat, pelaksanaan dan proses persetujuan Amdal sering dianggap memperlambat jadwal pemrakarsa. Seringkali pemrakarsa akhirnya meneruskan konstruksi sebelum Amdal disetujui. Hasil Amdal dan syarat dalam surat keputusan kelayakan lingkungan menjadi tidak bermakna.
- Dari awal, Amdal dirancang dengan proses penilaian yang partisipatif, yang mengajak wakil instansi terkait, lembaga swadaya masyarakat (LSM) lingkungan, dan (belakangan) wakil masyarakat terkena dampak ikut masuk dalam keanggotaan Komisi Penilai Amdal. Hal ini dilakukan sejak masa Orde Baru, ketika semua keputusan sangat sentralistis dan pemerintah

menentukan segalanya. Maksud KLH saat itu adalah memberi ruang bagi LSM lingkungan (yang keberadaannya juga mendapat perhatian dari Pak Emil) untuk menjalankan fungsi *watchdog* dan pemerhati kondisi lingkungan. Penilaian partisipatif ini dilakukan saat proses perencanaan pembangunan umum belum berjalan sempurna, yaitu tanpa perencanaan tata ruang yang kuat dan implementasi yang konsekuen, dan tanpa sistem perizinan yang efisien (dan transparan).

- Perencanaan tata ruang sejak lama sudah memuat persyaratan keterlibatan masyarakat, namun dijalankan oleh hanya segelintir daerah. Perizinan juga masih sarat dengan konflik kepentingan dan praktik kolusi. Dalam alam sosial-politik inilah Amdal yang inklusif diperkenalkan. Akibatnya, Amdal berdiri sendirian sebagai perangkat yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Amdal menjadi rentan terhadap penyanderaan yang tidak pada tempatnya. Penolakan warga setempat tentang suatu kegiatan seringkali terkait dengan peruntukan lahan atau tata ruang. Seharusnya, jika tata ruang atau perencanaan daerah sudah disusun dengan melibatkan wakil-wakil masyarakat, maka hal-hal terkait pilihan lokasi suatu rencana kegiatan sudah tuntas pada tahap tata ruang, bukan di tahap kajian Amdal.
- Dalam Komisi Penilai Amdal, kapasitas wakil masyarakat terkena dampak dan LSM lingkungan dirancang setara dengan wakil-wakil instansi pemerintah dan pakar-pakar. Komisi bertugas memeriksa dan menilai dokumen Amdal dan memformulasikan rekomendasi untuk keputusan kelayakan lingkungan. Tidak mengherankan jika do-

kumen Amdal yang padat informasi dan analisis ilmiah sulit dipahami dan ditanggapi secara berarti oleh wakil-wakil masyarakat tersebut. Padahal, yang perlu sekali ditanggapi masyarakat berhubungan dengan keputusan kelayakan lingkungan, dan bukan berhubungan dengan kelengkapan atau keabsahan kajian Amdal. Peraturan Amdal menyebutkan adanya Tim Teknis yang dapat membantu Komisi Penilaian Amdal. Namun, sedikit sekali Komisi Penilai Amdal yang benar-benar memberdayakan Tim Teknis untuk proses memeriksa dan menilai dokumen. Pemberdayaan Tim Teknis dapat mengurangi beban anggota Komisi Penilai yang tidak nyaman dengan kajian ilmiah (termasuk mungkin birokrat dari instansi teknis), sehingga anggota-anggota ini dapat memfokuskan diri pada pemberian masukan pada pengambilan keputusan, sesuai dengan pengetahuan dan kapasitasnya masing-masing.

PELAJARAN: Amdal berusaha keras menjadi instrumen partisipatif pada saat perangkat pembangunan lainnya masih menggunakan pendekatan konvensional. Tetapi, pada saat diperkenalkan, kondisi di luar Amdal tidak kondusif, tidak ada instrumen lain yang menjalankan proses serupa, dan sedikit sekali kapasitas di luar yang mendukung. Melihat ke belakang, seharusnya, pemerintah (terutama KLH) mengeluarkan energi dan dana yang lebih besar untuk memperkuat dan mengembangkan aspek pendukung Amdal. Hal ini dapat berupa penguatan institusi LSM, kelompok masyarakat, atau wakil masyarakat lainnya agar mereka memahami betul fungsi Amdal (di antara perangkat perencanaan pembangunan lainnya) dan peranan mereka dalam proses Amdal. Membiar-

kan pemrakarsa menganggung beban ini sangat tidak realistis dan malah mengalihkan tanggung jawab pemerintah sebagai regulator maupun pelaksana *public service*. Di sisi lain, proses Amdal sebaiknya juga memikirkan kembali bentuk laporan yang dihasilkan kajian Amdal dan praktik penilaian dokumennya, terutama soal keanggotaan Komisi dan proses penilaian. Dokumen kajian ilmiah sebaiknya dipisahkan dari dokumen yang menjadi dasar pengambilan keputusan. Dokumen kajian ilmiah diperiksa dan dinilai hanya oleh pakar yang kompeten dan dapat memberi masukan/tanggapan berarti bagi kajian ilmiah. Sedangkan dokumen yang menjadi dasar pengambilan keputusan dapat ditanggapi oleh semua pihak yang berkepentingan atau terkait.

Habis manis sepah dibuang:

- Pelaksanaan kajian Amdal dan proses persetujuannya menyita banyak waktu, dana, dan biaya—semua pihak mengeluh tentang hal ini. Namun, anehnya, setelah surat kelayakan lingkungan diperoleh, dokumen dan data-data yang terkandung dalamnya seakan tidak lagi ada artinya. Dokumen dimasukkan ke dalam gudang dan laporan Rencana Kelola Lingkungan-Rencana Pemantauan Lingkungan (RKL-RPL) yang diterima secara berkala juga sekilas ditengok, lalu masuk ke gudang. Padahal, data-data yang dikumpulkan dalam proses kajian Amdal bernilai tinggi, apalagi untuk menutupi kekurangan data lingkungan yang diakibatkan terbatasnya dana untuk pemantauan lingkungan rutin di hampir seluruh jajaran pemerintah. Data lingkungan yang dikumpulkan untuk menggambarkan rona lingkungan awal, misalnya, bisa digunakan untuk mengetahui kondisi kualitas air suatu ruas sungai. Selanjutnya, data-data

pemantauan yang dilaporkan pemrakarsa dalam laporan pelaksanaan RKL-RPL juga dapat dikumpulkan menjadi data *time-series* yang bermanfaat untuk perencanaan ke depan, pembuatan kebijakan tentang peruntukan air, evaluasi tata ruang, dan sebagainya.

PELAJARAN: Pemerintah maupun pemrakarsa masih kurang menghargai informasi dan data, walaupun selalu mengeluh tentang langkanya data saat diperlukan. Upaya untuk mengelola data secara berkesinambungan belum terlihat nyata. Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan memberi arahan bagi daerah untuk melaksanakan berbagai kajian lingkungan (seperti Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Kajian Lingkungan Hidup Strategis, dsb). Data dari dokumen-dokumen Amdal dan laporan RKL-RPL sebenarnya sangat bermanfaat untuk kajian-kajian tersebut. Terlepas dari lemahnya kualitas data, pengelolaan data dan analisis data harus dimulai segera.

Peraturan Amdal selama ini, lagi-lagi, terlalu terpusatkan pada proses Amdal, dan bukan pada hasil atau peluang pemanfaatan hasil proses Amdal. Akibatnya, energi semua pihak terserap untuk menjalankan proses yang sesuai, dan tidak ada energi (termasuk sumber daya manusia dan dana) tersisa untuk memikirkan dan memanfaatkan informasi yang tersedia dalam dokumen-dokumen Amdal.

Visi Amdal ke Depan

Pelajaran-pelajaran di atas memberi arahan bagi pengembangan kebijakan Amdal dan perangkat LH lainnya di masa datang. Empat kategori pelajaran adalah:

Perumusan dan penyiapan peraturan:

- Peraturan harus merumuskan fungsi Amdal secara spesifik dan tidak berupaya melakukan beberapa fungsi sekaligus. *Multitasking* untuk perangkat LH tidak akan bermanfaat. Definisi dan letak Amdal dalam proses perencanaan kegiatan harus dijelaskan secara sangat saksama, agar tidak menimbulkan salah penggunaan atau interpretasi.
- Peraturan sebaiknya memperjelas hubungan Amdal (atau keputusan kelayakan lingkungan) dengan proses perizinan. KLH perlu menyadari bahwa siklus perencanaan proyek dan proses perizinan bagi setiap sektor berbeda. Oleh karena itu, rumusan hubungan Amdal (dan sekarang, izin lingkungan) dan izin sektoral maupun daerah perlu disusun dengan cermat. Peraturan sebaiknya mengarahkan kementerian teknis dan daerah untuk merinci hubungan Amdal dengan izin untuk setiap sektor atau daerah. Tujuannya agar: 1) pemrakarsa dapat secara tegas dan jelas menempatkan Amdal di tahap yang tepat, dan 2) instansi pemberi izin dapat lebih tegas dalam mensyaratkan Amdal dalam pengajuan permohonan izin.
- Amdal sebagai kajian ilmiah tidak perlu ditekankan dalam peraturan. Semakin sedikit pembakuan (standardisasi) cara pelaksanaan kajian Amdal, semakin baik. Yang perlu dilakukan adalah mendorong agar pelaku Amdal mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan (termasuk di mancanegara) dan para peneliti Indonesia mengembangkan metode serta pendekatan pelaksanaan kajian Amdal. Sistem sertifikasi konsultan Amdal (yang baru dicanangkan) berpotensi untuk menjaga profesionalisme dan *code of conduct* ilmiah para konsultan Amdal.
- Peraturan sebaiknya lebih mendalam pada rambu-

rambu, kriteria, atau pendekatan untuk menentukan "dampak penting" yang perlu dikaji dan dikelola, serta untuk menentukan "layak" atau "tidak layak" lingkungannya suatu kegiatan. Makna keputusan "layak" lingkungan juga perlu lebih jelas dalam peraturan.

- Peraturan Amdal mendatang juga harus memberi arahan bagi RKL-RPL, yang menurut Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan tidak lagi menjadi bagian dari Amdal. Landasan konseptual bagi pemantauan lingkungan dan pengelolaan pasca-Amdal perlu dikembangkan oleh KLH.

Proses penilaian/persetujuan Amdal:

- Proses penilaian dokumen Amdal sebaiknya dipisahkan dari proses pengambilan keputusan kelayakan lingkungan. Penilaian dokumen (yang sementara ini dianggap masih diperlukan) agar dilakukan hanya oleh mereka yang mempunyai kompetensi ilmiah, seperti pakar di bidang-bidang ilmu lingkungan hidup dan sektor bersangkutan. Tim Teknis, yang selama ini sudah ada, perlu mendapat peran dan wewenang yang lebih jelas. Aparat pemerintah dan wakil masyarakat dan LSM yang sekarang ada dalam keanggotaan Komisi Penilai tidak perlu lagi diminta untuk menelaah dan menanggapi dokumen ilmiah yang metodologinya kurang dipahami awam. Mereka dapat lebih berperan dalam memberi masukan dalam proses pengambilan keputusan tentang kelayakan lingkungan.
- Perubahan proses penilaian/persetujuan Amdal akan berpengaruh juga pada pelatihan anggota Komisi Amdal dan ketentuan lisensi bagi Komisi Penilai Amdal daerah. Kurikulum dan modul pelatihan

bagi anggota Komisi Penilai yang sekarang berlaku mungkin lebih tepat untuk pakar (atau Tim Teknis). Pelatihan untuk mendukung pengambilan keputusan tentang kelayakan lingkungan perlu dikembangkan.

- Proses pengambilan keputusan tentang kelayakan lingkungan tidak perlu lagi menggunakan dokumen Amdal secara menyeluruh, tetapi dokumen singkat yang disiapkan oleh Tim Teknis dan Ketua Komisi Penilai Amdal. Dokumen ini adalah dokumen pendukung pengambilan keputusan, yang merangkum hasil penilaian Tim Teknis dan hasil konsultasi dengan para pemangku kepentingan. Dokumen ini dapat juga mempertimbangkan informasi di luar Amdal, seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), kebijakan prioritas pembangunan suatu sektor atau daerah, kecenderungan kondisi lingkungan hidup, dan sebagainya.
- Semua instansi lingkungan hidup (di tingkat pusat dan daerah) perlu mendapat anggaran yang cukup untuk membiayai proses penilaian dokumen dan proses pengambilan keputusan tentang kelayakan lingkungan. Ketergantungan pada dana dari pemrakarsa (atau konsultan) harus diputus, dan segala pungutan untuk proses Amdal perlu dilarang secara gamblang. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) perlu memahami pentingnya anggaran yang memadai untuk instansi lingkungan hidup. Anggaran ini diperlukan untuk membiayai pakar-pakar dalam Tim Teknis, maupun untuk menyelenggarakan pertemuan dengan para pemangku kepentingan dalam rangka pengambilan keputusan tentang kelayakan lingkungan.
- KLH harus juga lebih aktif mengembangkan kapasitas

atau memfasilitasi pengembangan kapasitas LSM, atau lembaga lingkungan lainnya, untuk dapat menjalankan perannya terkait Amdal. Dianjurkan bahwa peranan ini lebih fokus pada pemberian masukan dalam proses pengambilan keputusan tentang kelayakan lingkungan dan pemberian bimbingan bagi masyarakat terkena dampak sehingga mereka dapat memberi masukan yang tepat pada proses yang sama.

Otonomi daerah:

- Daerah perlu diberi ruang untuk merinci atau menambahkan kriteria dalam beberapa keputusan, misalnya daftar wajib Amdal, kriteria dampak penting, kriteria layak lingkungan, dan sebagainya. Ruang ini mendukung mandat pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan di daerah dan mengakui keberagaman kondisi lingkungan hidup dan kapasitas institusi di Indonesia. Selain itu, pemerintah pusat dapat membekali pemerintah daerah dengan perangkat-perangkat yang membantu mereka memformulasikan perincian atau tambahan kriteria tersebut. Sebagian dapat mereka peroleh dengan melakukan kajian-kajian seperti Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) atau inventarisasi lingkungan dan sumber daya alam (yang sudah diarahkan dalam undang-undang yang baru). Namun, perangkat lainnya mungkin masih diperlukan.

Sarana pendukung Amdal:

- Pemanfaatan dan pengelolaan data lingkungan yang dihasilkan dari proses kajian Amdal dan pelaporan pemantauan rutin pascapersetujuan Amdal perlu mendapat perhatian yang lebih besar, baik oleh KLH

maupun instansi lingkungan di daerah. KLH sudah memprakarsai pengembangan perangkat lunak data Amdal, namun masih pada tahap *pilot project*. Pengembangan lebih lanjut masih perlu mendapat perhatian.

- Perlu disadari pula bahwa perangkat lingkungan hidup akan terus mengalami evolusi, baik karena perkembangan ilmu pengetahuan maupun karena kebutuhan nyata di lapangan. Pemerintah (dan semua pemangku kepentingan) membutuhkan institusi-institusi penelitian yang mengembangkan, mengevaluasi, mempertajam perangkat lama maupun baru. Perangkat-perangkat ini harus praktis untuk diterapkan sekaligus efektif. Pusat Studi Lingkungan yang diprakarsai Pak Emil Salim perlu diberdayakan untuk menjadi motor pengembangan perangkat lingkungan hidup. Ini berarti pusat-pusat kajian perlu mendapat dukungan dari pemerintah pusat maupun pemangku kepentingan pembangunan lainnya.

Penutup

Pak Emil Salim telah meletakkan fondasi bagi perangkat lingkungan, yang pionirnya adalah perangkat Amdal. Banyak pelajaran yang perlu ditarik dari perjalanan penerapan Amdal di Indonesia selama lebih daripada dua puluh tahun. Khususnya, perjalanan Amdal dapat memberi sumbangsih bagi proses penyusunan peraturan dan perumusan kebijakan lingkungan, pengembangan dan pengawasan praktik di lapangan, dan pentingnya pengembangan sarana pendukung bagi perangkat lingkungan, baik sumber daya manusianya, pendanaan, serta penelitian dan pengembangan yang berkesinambungan. Pelajaran-pelajaran ini perlu dicermati dan diresapi untuk

pengembangan perangkat Amdal dan perangkat lingkungan hidup lainnya. Jika kita tidak bisa belajar dari pengalaman perjalanan Amdal, perangkat-perangkat baru, seperti KLHS, berpotensi mengalami kesulitan atau malah kegagalan yang sama.

Daftar Pustaka

Dick, J. dan L. Bailey. 1992. *Indonesia's environmental assessment process (AMDAL): progress, problems and a suggested blueprint for improvement*. Jakarta: The Environmental Management Development in Indonesia (EMDI) Project.

Hardjono, J. 2005. "Local Government and Environmental Conservation in West Java." Dalam B.P. Resosudarmo (ed.), *The Politics and Economics of Indonesia Natural Resources*. Singapura: Institute for Southeast Asian Studies, pp. 216-230.

MacAndrews, C. 1994. "The Indonesian Environmental Impact Management Agency (Bapedal): Its Role, Development and Future." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 30(1): 85-103.

Marifa, I. 2005. "Institutional Transformation for Better Policy Implementation." Dalam B.P. Resosudarmo (ed.), *The Politics and Economics of Indonesia Natural Resources*. Singapura: Institute for Southeast Asian Studies, pp. 248-258.

Purnama, D. 2003. "Reform of the EIA process in Indonesia: improving the role of public involvement." *Environmental Impact Assessment Review* 23(4): 415-439

Resosudarmo, B. P. dan M. Irhamni. 2008. "Indonesia's Industrial Policy Reforms and Their Environmental Impacts." *Journal of the Asia Pacific Economy* 13(4):426-450.

14

Suara Jernih di Tengah Hiruk-Pikuk

Apresiasi atas Kontribusi Prof. Dr. Emil Salim dalam Wacana CSR di Indonesia

Noke Kiroyan, Nunik Maharani Maulana, Sonny Sukada, dan Jalal

"The business of business is to raise sustainability and humanity."
Emil Salim

CSR di Indonesia, antara Wacana dan Praktik

SANDRA Waddock menyatakan bahwa wacana dan praktik CSR (*Corporate Social Responsibility*) merupakan dua dunia paralel (Waddock, 2004). Wacana dimaksudkan untuk melakukan refleksi mengenai sejauh mana praktik CSR telah dilakukan di dunia usaha. Sifat paralel yang dimaksudkan oleh Waddock menyatakan bahwa keduanya adalah setara di negara-negara maju. Para akademisi dan profesional yang terlibat dalam wacana berusaha untuk sebaik mungkin memaparkan perkembangan praktik mutakhir di dunia bisnis

Emil Salim Isi Esti.indd 257 6/16/10 8:54 AM

dan memberikan saran perbaikan; sementara mereka yang mempraktikkan CSR di dunia bisnis mengambil manfaat refleksi tersebut untuk memperbaiki kinerjanya.

Sayangnya, dalam konteks Indonesia, keduanya tidaklah paralel. Dalam wacana, CSR tampaknya jauh melampaui praktik.[1] Sudah ada cukup banyak wacana CSR yang maju, mengikuti arus utama CSR di tingkat dunia, namun praktiknya secara umum masih jauh dari gagasan-gagasan yang dipertukarkan dalam forum-forum ilmiah dan profesional. Seminar-seminar internasional (misalnya yang diselenggarakan *Indonesia Business Links* tahun 2006 dan 2008) maupun nasional, lokakarya, dan pelatihan telah kerap mendatangkan pembicara asing maupun lokal yang mampu merujuk pada pemikiran CSR arus utama. Indonesia juga terlibat secara aktif dalam pengembangan *guidelines* (pedoman) tanggung jawab sosial organisasi di tingkat global, yaitu *Industrial Organization for Standardization* (ISO) 26000, sehingga perkembangan mutakhir di dunia internasional juga relatif mudah diakses. Perkembangan di kampus-kampus perguruan tinggi[2] maupun pendirian organisasi seperti Konsorsium CSR dan Asosiasi Profesi CSR Indonesia, serta pemberian penghargaan seperti CSR Awards 2005 dan 2008, atau *Indonesian Sustainability Reporting Awards* yang diselenggarakan setiap tahun juga berkontribusi dalam menyebarluaskan pengetahuan CSR arus utama.

Yang dimaksud dengan CSR arus utama adalah karakteristik inti CSR sebagaimana yang dipahami dan dianut oleh

[1] Pernyataan ini tidak untuk menyatakan bahwa semua wacana CSR bersifat progresif. Pada faktanya, ada cukup banyak kekacauan dalam wacana mengenai CSR di Indonesia, seperti yang diulas dalam Jalal et al., 2008.

[2] Universitas Trisakti telah memiliki program MM-CSR, Universitas Gadjah Mada memiliki program Magister Kebijakan Publik dengan konsentrasi CSR.

sebagian besar pendukungnya di tingkat global. Walaupun definisi CSR beragam—Alexander Dahlsrud (2008) menemukan lebih daripada 1.000 definisi CSR melalui pencarian di Google tahun 2007—kini terdapat kesepakatan atas karakter inti, yang meliputi: sifat sukarela, internalisasi atau pengelolaan atas eksternalitas, orientasi atas beragam pemangku kepentingan, penyatuan antara kepentingan sosial dan ekonomi, kesesuaian antara praktik dan nilai, serta sifat melampaui filantropi (Crane et al., 2008).

Karakteristik inti CSR di atas belum menjadi karakter praktik CSR di sebagian besar perusahaan yang beroperasi di Indonesia. Sifat sukarela masih jauh lebih kerap diartikan sebagai "sesuai interpretasi masing-masing", bukan sebagai ketaatan kepada seluruh regulasi—dari tingkat lokal hingga internasional—lalu berusaha sekuat mungkin melampaui itu semua. Munculnya eksternalitas negatif masih menjadi ciri utama dari sebagian besar operasi perusahaan di Indonesia. Dampak negatif sosial dan lingkungan belum dikelola dengan memadai, seakan-akan bukan menjadi tanggung jawab perusahaan (tentang eksternalitas dan dampaknya bisa dibaca dalam tulisan Hartono et al. dalam buku ini). Sebagian besar perusahaan telah mengenal istilah pemangku kepentingan, bahkan menggunakannya sebagai kosakata sehari-hari, namun kebanyakan perusahaan belum melihat pemangku kepentingan secara utuh. Mereka dengan mudah melihat siapa saja pihak (elite) yang bisa mempengaruhi operasi mereka, lalu berusaha membuat hubungan yang "baik" dengan pihak-pihak itu. Di sisi lain, kelompok-kelompok masyarakat marjinal yang menderita dampak negatif operasi perusahaan tidak cukup mendapatkan perhatian.

Karena pemahaman yang superfisial, kebanyakan perusahaan di Indonesia belum bisa mengaitkan antara tanggung jawab sosial dengan tujuan ekonomi mereka. Aktivitas CSR

kebanyakan masih hanya berupa *outlet* (sarana penyaluran) sebagian kecil keuntungan yang dibuat perusahaan, bukan sebagai strategi untuk memastikan keberlanjutan usaha. Sebagian besar perusahaan di Indonesia yang menyatakan "telah melaksanakan CSR" sesungguhnya baru melaksanakan filantropi terbatas, belum sampai pada tingkatan filantropi strategis, apalagi CSR.[3]

Kalau praktik CSR di Indonesia ditimbang dengan menggunakan kerangka sistem CSR yang diterapkan CSR Asia,[4] misalnya, maka hasilnya juga tak jauh berbeda. Sistem CSR adalah kesatuan manajemen tanggung jawab sosial yang dimulai dari penilaian (*assessment*), pembuatan strategi, eksekusi (termasuk di dalamnya pemantauan dan evaluasi), hingga komunikasi. Dalam hal penilaian, pemetaan pemangku kepentingan, penilaian kebutuhan masyarakat, penilaian risiko nonfinansial, dan *benchmarking* dengan standar CSR tertentu memegang peranan penting. Di Indonesia berbagai aktivitas tersebut sangat jarang dilakukan. Metodologi pemetaan pemangku kepentingan, yang di negara-negara maju telah berkembang dengan baik,[5] hampir-hampir tidak dikenal di Indonesia. Sebagian besar perusahaan yang menyatakan telah memiliki peta pemangku kepentingan ternyata hanya melakukan pendaftaran pemangku kepentingan berdasarkan *common sense* atau berdasarkan "insting" tanpa metodologi

[3] Padahal, filantropi adalah bagian CSR yang semakin lama semakin dianggap kurang penting, seperti yang misalnya dinyatakan oleh Smith dan Lessen, 2009. Di tingkat Asia, survei CSR Asia tahun 2008 mengungkapkan bahwa dari 22 aktivitas yang dianggap masuk ke dalam CSR, filantropi ada pada nomor buncit. Sementara pada survei global GlobeScan di tahun yang sama, filantropi bahkan tidak masuk sama sekali.

[4] Presentasi Welford, R. and Brown, M. 2009, CSR Master Class 2009, CSR Asia, Singapore.

[5] Lihat Mitchell et al., 1997; teori mereka dikembangkan lebih jauh dalam Driscoll dan Starik, 2004.

yang memadai.[6] Sebagian besar perusahaan belum melakukan penilaian risiko nonfinansial ketika hendak melakukan investasi, baik melalui pembukaan operasi baru maupun akuisisi. Istilah *due diligence*—penyelidikan untuk menilai kinerja perusahaan atau seseorang—kebanyakan masih diartikan sebagai penilaian menyeluruh dalam dimensi ekonomi.

CSR dilaksanakan dengan beragam. Dari sudut pandang pelakunya, ada perusahaan-perusahaan yang melaksanakannya sendiri, atau sebaliknya meminta pihak ketiga untuk melakukan sepenuhnya sementara perusahaan bertindak sebagai penyandang dana semata. Namun, kemitraan yang strategis masih sangat jarang ditemukan. Belakangan, malah timbul gejala yang sangat tidak sehat, terutama di daerah-daerah. Pemerintah daerah yang mengendus merebaknya inisiatif CSR kemudian memunculkan beragam perda yang meminta seluruh "dana CSR" untuk diserahkan dan dikelola oleh pemda yang bersangkutan. Ketika Undang-Undang Perseroan Terbatas (UU PT No. 40/2007) melalui Pasal 74 mewajibkan perusahaan menganggarkan dana tertentu untuk "tanggung jawab sosial dan lingkungan", semakin banyak perda serupa bermunculan. Hal ini telah memungkinkan timbulnya berbagai praktik korupsi baru.[7] Selain itu, banyak perusahaan yang kemudian berpikir telah "melaksanakan CSR" setelah menyerahkan dananya seperti yang diminta perda-perda tersebut. Padahal, penyerahan dana tersebut

[6] Sebuah perusahaan pertambangan di Sulawesi, misalnya, diketahui salah satu penulis makalah ini menggunakan tiga atribut pemangku kepentingan dari Mitchell, Agle, dan Wood (*power, urgency* dan *legitimacy*), tanpa menggunakan masukan dari Driscoll dan Starik (*proximity*), serta tidak ada upaya kontekstualiasasi Indonesia. Kiroyan Partners menyarankan berdasarkan pengalaman penelitian di lapangan bahwa untuk konteks Indonesia, keempat atribut tersebut perlu ditambah dengan *real impact* dan *vulnerability*.

[7] Kasus terbaru yang diketahui adalah Kabupaten Karimun di Provinsi Kepulauan Riau yang mengeluarkan perda tersebut pada kuartal ketiga 2009.

Emil Salim Isi Esti.indd 261 6/16/10 8:54 AM

tidak menghapus kewajiban perusahaan untuk melakukan internalisasi eksternalitas sebagaimana yang dituntut dalam CSR arus utama. Hampir dapat dipastikan bahwa dari sudut pandang *good corporate governance*, segi akuntabilitas dan transparansi terabaikan sama sekali apabila "dana CSR" diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah.

Praktik CSR di Indonesia yang paling kurang mendapat perhatian adalah komunikasi. Sebagian besar komunikasi perusahaan yang menggunakan istilah CSR tampaknya adalah upaya perusahaan untuk meningkatkan citra belaka, tanpa didukung oleh peningkatan kinerja sosial dan lingkungan yang sepadan. *Greenwashing*, atau pengelabuan citra, sesungguhnya sangat ditentang oleh CSR. Komunikasi dalam CSR sesungguhnya adalah komunikasi kinerja *triple bottom line*—mencakup bidang ekonomi, sosial, dan lingkungan. Asumsi yang harus dipegang erat adalah bahwa komunikasi tidak boleh memberikan gambaran yang melampaui kinerja objektifnya.[8] Namun yang terjadi di Indonesia adalah sebaliknya. Ada banyak perusahaan yang mencurahkan lebih banyak sumber daya finansial untuk mengiklankan dirinya daripada sumber daya yang dicurahkan untuk aktivitasnya sendiri.

Pemikiran CSR Prof. Dr. Emil Salim

Masih jauhnya jarak antara praktik dan wacana CSR sesungguhnya sangat disayangkan. Sebagaimana yang akan ditunjukkan pada bagian ini, pemikiran CSR yang sangat progresif, bukan saja di tingkat nasional namun juga di tingkat internasional, sesungguhnya eksis di Indonesia. Prof. Dr. Emil Salim, yang kerap disapa Pak Emil, dalam berbagai ke-

[8] Lihat misalnya, Friedman, 2008.

sempatan telah mengemukakan pemikirannya yang sangat sesuai dengan CSR arus utama dan progresif. Analisis yang dilakukan atas 10 presentasi Pak Emil antara Januari 2005 hingga Mei 2009[9] menunjukkan bahwa gagasan-gagasannya yang original dan diturunkan dari konsep pembangunan berkelanjutan—konsep yang turut ia bantu kelahirannya tahun 1987 melalui keanggotaannya di Komisi Brundtland—sesungguhnya sangat dekat dengan gagasan para pemuka CSR di tingkat global. Kesepuluh materi presentasi dari Pak Emil yang dipergunakan sebagai bahan analisis tercantum dalam daftar pustaka.

Kritik atas Milton Friedman dan Praktik Pembangunan[10]

Pada berbagai kesempatan berbicara mengenai CSR, Pak Emil membuka dengan pernyataan bahwa ia menentang keras pendirian Milton Friedman bahwa "*the business of business is business*."[11] Ia mencela logika bahwa bisnis adalah cara untuk mengumpulkan uang semata, baru kemudian membagi keuntungan yang diperolehnya untuk beragam tujuan, termasuk "CSR". Ia merujuk banyak praktik bisnis perusahaan yang menganaktirikan

[9] Empat penulis bab ini, secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri, menyaksikan secara langsung hampir seluruh pemaparan Pak Emil tersebut. Sebagian presentasi dikumpulkan oleh para penulis sendiri. Ali Sofiawan, yang bekerja untuk Pak Emil dalam Dewan Pertimbangan Presiden melengkapi bahan-bahan tersebut dengan mengumpulkan presentasi yang tidak dimiliki oleh para penulis.

[10] Bagian ini terutama dari Salim, E. 2009b; Salim, E. 2009c; Salim, E. 2007b; dan Salim, E. 2006a. Dalam berbagai kesempatan, pernyataan kritik atas pembangunan yang tidak berkelanjutan selalu juga disampaikan Pak Emil, walau tidak secara eksplisit ditampilkan dalam bahan presentasi.

[11] Pernyataan tersebut sering dianggap bermula dari tulisan Friedman, M. 1970. "The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits." *New York Times Magazine*, 13 September.

investasi sosial, yaitu melaksanakannya hanya ketika keuntungan sudah diperoleh. Menurut Pak Emil, praktik yang demikian berarti CSR hanyalah sampiran yang ditaruh pada bagian akhir aktivitas perusahaan. Padahal, CSR seharusnya dilakukan sejak awal. CSR haruslah benar-benar menjadi cara berbisnis yang menyeimbangkan tujuan ekonomi, sosial, dan lingkungan (*triple bottom line*).[12] Hanya dengan demikian CSR benar-benar menjadi kontribusi perusahaan terhadap tujuan pembangunan berkelanjutan.

Pak Emil berpendapat, "*The business of business is to raise sustainability and humanity*." Kredo ini seharusnya menjadi basis kesadaran setiap pihak yang hendak menjalankan bisnis, karena hanya dengan demikian bisnis akan kembali diakui menjadi "anak kandung peradaban". Aktivitas bisnis pada mulanya adalah aktivitas yang mulia, karena secara murni ditujukan untuk melayani kebutuhan. Namun sang anak kandung ini kemudian menjadi durhaka karena kerap terbukti mengorbankan kepentingan masyarakat luas dengan mengabaikan dimensi sosial dan lingkungan untuk memenuhi kepentingan ekonomi yang sempit dari para pemilik perusahaan.

Buat Pak Emil, fokus yang menyempit itulah yang harus dibongkar, lalu dikembalikan kepada *khittah*-nya. Pembangunan bukanlah upaya untuk meningkatkan kondisi ekonomi semata, seperti yang ditunjukkan selama abad ke-20. Pembangunan seharusnya merupakan upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam pengertian yang utuh, yaitu sosial, lingkungan, dan ekonomi.

[12] Ketiga dimensi CSR yang disebutkan Pak Emil tentu berasal dari konsep pembangunan berkelanjutan. Ketiga dimensi tersebut kemudian diturunkan ke dalam CSR dan diberi nama *"triple bottom line"* oleh John Elkington (1997) melalui karya seminalnya *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century*. New Society, Philadelphia.

Dimensi Sosial[13]

Konsep pembangunan berkelanjutan yang diejawantahkan oleh bisnis ke dalam CSR mengembalikan si anak durhaka menjadi anak yang patuh pada orangtuanya. Untuk itu, pengakuan bahwa bisnis memiliki tiga kepentingan yang harus dilayani dengan seimbang adalah mutlak. Pak Emil menyebutkan bahwa yang pertama-tama adalah *"focusing on humanity and society"*, yaitu upaya untuk secara sadar dan terus-menerus meningkatkan kualitas manusia, baik yang terlibat dalam proses produksi maupun yang mengonsumsi produk yang dihasilkan.

Secara spesifik, Pak Emil menyatakan bahwa dampak negatif kehadiran perusahaan adalah ketidakadilan sosial, yang kemudian memunculkan disharmoni sosial, dan apabila tidak dikelola dengan benar maka akhirnya akan menggerus kohesi sosial. Secara tegas, beliau menyatakan bahwa turut menciptakan kondisi sosial yang adil, harmonis, kohesif, dan plural adalah tanggung jawab sosial perusahaan di wilayah tempat ia beroperasi.

Tanggung jawab tersebut mustahil bisa dilaksanakan manakala perusahaan tidak melakukan *social impact assessment* atau analisis dampak sosial dengan mendetail. Dalam hal ini, berkali-kali Pak Emil menyatakan kegundahannya pada analisis yang dangkal, formalistik, dan terutama hanya dibuat untuk kepentingan perizinan belaka. Menurut beliau, hal tersebut sangat jamak dilakukan oleh perusahaan di Indonesia. Bagian sosial dalam Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) sering hanya menjadi "pelengkap penderita". Padahal, tanpa analisis yang mendalam atas kondisi sosial para pemangku kepentingannya, mustahil perusahaan bisa mengetahui

[13] Dimensi sosial CSR paling banyak didiskusikan pada Salim, E. 2009c; Salim, E. 2008a; Salim, E. 2007b; Salim, E. 2006a; serta Salim, E. 2005.

ambang batas sosial serta membuat berbagai program sosial yang tepat untuk meningkatkan ambang batas itu dan memastikan bahwa perusahaan tidak melampauinya.[14]

Bentuk program bisa bermacam-macam. Dalam beberapa kesempatan, Pak Emil menyatakan bahwa pendidikan, kesehatan, kebudayaan, dan keagamaan adalah tema-tema yang sangat penting. Namun, yang menjadi perhatian utamanya adalah sifat memberdayakan masyarakat. Dengan pemikiran yang demikian, beliau mengimbau berkali-kali bahwa program yang bersifat sekadar donasi atau *charity* harus diminimumkan, lalu digantikan dengan yang lebih bersifat pemberdayaan.

Hal yang berkali-kali juga ditegaskan Pak Emil adalah keharusan perusahaan untuk menjunjung tinggi *free, prior and informed consent* (hak masyarakat untuk mendapatkan informasi sebelum suatu kegiatan dilaksanakan, dan atas informasi tersebut dan tanpa tekanan, memberi persetujuan) atas dampak positif maupun negatif operasi perusahaan. Dalam berbagai kesempatan, beliau mengkritik praktik membesar-besarkan potensi dampak positif ketika perusahaan ingin mendapatkan dukungan masyarakat. Berbagai kemungkinan dampak negatif disembunyikan dengan sengaja, sehingga masyarakat tidak mendapatkan informasi yang berimbang. Padahal, beliau juga menyatakan bahwa ada hak yang bernama *community right-to-know* (hak masyarakat untuk mendapatkan informasi), yang melekat pada setiap anggota masyarakat yang mungkin terkena dampak pembangunan. Hak untuk mengetahui dampak pembangunan yang mungkin mengenai dirinya mewajibkan perusahaan untuk me-

[14] Kritik ini dilontarkan terutama melalui presentasi Salim, E. 2009c dan Salim, E. 2007b.

nyampaikan berbagai kemungkinan dampak itu dengan transparansi maksimum.[15]

Ketika sudah berada dalam fase operasional, perusahaan wajib menyediakan *grievance mechanism* atau mekanisme (penanganan) keluhan.[16] Dalam hal ini, perusahaan perlu membuat mekanisme bagaimana keluhan bisa disampaikan dan dicatat dengan benar, bagaimana sumber permasalahan diselidiki dan diselesaikan seperti seharusnya, dan bagaimana hasil penyelesaian dikomunikasikan dengan benar. Rangkaian tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa perusahaan memang memiliki niat baik untuk meminimumkan dan mengkompensasi dampak negatif yang ditimbulkannya. Pak Emil berpendirian bahwa mekanisme tersebut adalah bagian integral internalisasi eksternalitas.

Dimensi Lingkungan[17]

Dimensi CSR yang berikutnya adalah, "*assuring God-given, life-supporting, natural resources are being sustained*". Pak Emil mengingatkan bahwa manusia hanya mampu untuk mengubah berbagai bentuk sumber daya alam, bukan menciptakannya. Karena itu, sumber daya alam pastilah jumlahnya terbatas, terutama yang bersifat tak terbarukan. Dengan kesadaran ini, maka pilihan-pilihan dalam mengubah bentuk sumber daya alam itu harus benar-benar dipikirkan. Itu bukan saja untuk kebaikan generasi sekarang, namun juga untuk jaminan

[15] Hal ini paling tegas dinyatakan pada Salim, E. 2009b.

[16] *Loc. cit.* Salim, E. 2009b.

[17] Presentasi Pak Emil yang terbanyak membicarakan mengenai dimensi lingkungan adalah Salim, E. 2009a; Salim, E. 2009b; Salim, E. 2009c; Salim, E. 2007a; dan Salim, E. 2006b.

ketersediaan sumber daya alam bagi generasi mendatang. Untuk menegaskan, Pak Emil pernah bertanya: adakah perusahaan yang menganggap generasi cucu kita sebagai pemangku kepentingan?[18] Menurutnya, dari sudut pandang pembangunan berkelanjutan dan CSR, kesetaraan antargenerasi atau *intergenerational equity* sangatlah krusial. Kalau perusahaan tidak bisa menjamin kesetaraan itu, tanggung jawabnya belumlah lengkap.

Prinsip yang harus dipegang teguh untuk memastikan bahwa generasi mendatang tetap bisa memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhannya adalah harus dipastikannya daya dukung lingkungan tidak dilampaui oleh upaya pembangunan apa pun, termasuk yang dilakukan oleh perusahaan. Untuk memastikannya, lagi-lagi Pak Emil mengingatkan pentingnya Amdal yang sangat detail dilakukan oleh pemrakarsa proyek pembangunan. Pemenuhan prinsip itu krusial dalam manajemen risiko lingkungan bagi perusahaan dan pemangku kepentingannya.[19]

Dengan merujuk kenyataan bahwa Indonesia terkenal sebagai negara yang memiliki banyak sekali keanekaragaman hayati, Pak Emil berkeyakinan bahwa sebenarnya potensi perusahaan untuk mendapatkan keuntungan dari keanekaragaman hayati sangatlah besar. Ia mendorong agar perusahaan benar-benar memikirkan bagaimana caranya meningkatkan nilai tambah keanekaragaman hayati, terutama melalui industri pangan, kosmetika dan obat-obatan. Beliau juga berargumentasi bahwa dengan nilai tambah tersebut, perusahaan akan diuntungkan,

[18] Pertanyaan tersebut dilontarkan Pak Emil dalam kesempatan seminar *Systems Thinking Approach to CSR.* Paparannya dituliskan pada Salim, E. 2007b.

[19] Bandingkan dengan pemikiran Esty dan Winston, 2006, atau Korhonen, 2004.

karena (1) Indonesia merupakan negara *mega-biodiversity*, (2) terdapat kecenderungan menguatnya gerakan konsumen yang sadar lingkungan, dan (3) pemeliharaan hutan di Indonesia sangat memerlukan dana dari perhitungan *carbon sink*, sehingga memelihara hutan dan hanya memanfaatkan keanekaragaman hayati yang terdapat di dalamnya merupakan pilihan yang lebih cerdas daripada mengonversinya.[20]

Selain itu, Pak Emil juga menegaskan perlunya perusahaan untuk melakukan adaptasi dan mitigasi atas dampak perubahan iklim.[21] Beliau berkali-kali menekankan bagaimana seharusnya perusahaan bertindak untuk mencapai efisiensi energi yang tinggi, selain juga berupaya memindahkan sumber energinya menjadi terbarukan (*energy efficiency and energy efficacy*).

Dimensi Ekonomi[22]

Pak Emil menekankan agar perusahaan benar-benar harus memikirkan *"economic development on its broadest sense: best resource allocation"*. Ini mendudukkan perusahaan pada tujuan awal eksistensinya, yaitu memenuhi kebutuhan umat manusia dengan melakukan alokasi sumber daya dengan cara terbaik. Salah satu hal yang paling mengganggu kemampuan bisnis dalam mengalokasikan sumber daya secara terbaik adalah distorsi pasar—termasuk pengabaian perhitungan biaya sosial dan

[20] Salim, E. 2009c; Salim, E. 2007a.

[21] Salim, E. 2007c.

[22] Sebagai orang yang memperoleh pendidikan formal dalam ekonomi, dimensi ini sangat menonjol dalam seluruh presentasi, namun seperti yang tergambar dalam deskripsi bagian tersebut, kritik atas dominasi pertimbangan ekonomi dalam pembangunanlah yang menjadi perhatian Pak Emil. Secara sangat tegas, kritik tersebut muncul pada Salim, E. 2009a; Salim, E. 2009b; Salim, E. 2008a; dan Salim, E. 2007b.

lingkungan. Beliau juga menyebutkan bahwa banyak sekali aktivitas ekonomi yang dianggap "menguntungkan" hanya karena seluruh biaya tidak dihitung dengan benar. Dampak sosial dan lingkungan dianggap sebagai eksternalitas negatif proses produksi yang dilakukan dengan aktivitas yang merusak; keduanya malahan dijadikan justifikasi di belakang produk murah yang bisa dikonsumsi banyak orang.

Kalau hal tersebut terus-menerus dibiarkan, akan timbul sinyal pasar yang salah, yaitu bahwa masyarakat memang mendukung ketidakpedulian atas dampak negatif operasi perusahaan. Ekstraksi sumber daya alam tak terbarukan seperti energi fosil mengidap masalah ini dengan sangat parah. Bahkan, pada kasus energi fosil ini, bahan mentah hampir dipastikan tidak dihitung harganya. Hanya proses pengambilan, pengolahan, dan penyebarannya sajalah yang dihitung. Murahnya energi fosil membuat penyediaan bentuk-bentuk energi terbarukan menjadi sulit berkembang.

Kalau mau dianggap bertanggung jawab penuh, Pak Emil menegaskan, perusahaan-perusahaan ekstraktif harus berupaya pula mengurangi distorsi pasar atas harga seperti di atas. Contohnya adalah upaya perusahaan-perusahaan kehutanan progresif yang telah mengikuti inisiatif ekolabel. Dengan standar yang bersifat *triple bottom line*, perusahaan-perusahaan itu memang harus berinvestasi lebih tinggi—untuk menekan eksternalitas negatif dalam dimensi sosial dan lingkungan—namun juga mendapatkan keuntungan ekonomi yang lebih tinggi karena terdapat ceruk pasar yang rela membayar harga yang lebih tinggi untuk internalisasi eksternalitas itu.

Hanya saja, koreksi terhadap pengabaian eksternalitas negatif itu tidaklah mungkin dilakukan sendirian oleh

perusahaan. Agar koreksi pasar bisa berjalan dengan baik, maka harus ditegakkan tata kelola yang baik (*good governance*) secara menyeluruh, bukan hanya di perusahaan. Buat Pak Emil, *good governance* yang menyeluruh berarti "*triangle of equal partnership*". Tampaknya beliau ingin menegaskan bahwa kemitraan tiga sektor tidaklah akan memadai kalau hal itu tidak dilaksanakan dalam relasi kuasa yang setara. Ketimpangan dalam relasi tidak akan membawa pada tata kelola yang baik, karena akan menonjolkan kepentingan pihak yang lebih kuat.

Dengan pemikiran tersebut, Pak Emil menyatakan bahwa CSR hanya mungkin dilaksanakan dalam kondisi tata kelola perusahaan yang baik. Namun juga, perusahaan memiliki tanggung jawab untuk memasarkan ide tata kelola yang baik itu kepada pihak-pihak lain. Program promosi tata kelola melalui dialog kebijakan dan sebagainya seharusnya dilakukan oleh perusahaan sebagai bagian dari CSR-nya.[23]

Berbagai Standar CSR[24]

Pak Emil dalam berbagai kesempatan juga menekankan perlunya perusahaan untuk mengadopsi berbagai standar internasional yang sudah atau akan diberlakukan. Adopsi standar itu sangat penting untuk alat manajemen guna meningkatkan kinerja, membuktikan peningkatan kinerja, serta menaikkan posisi di pasar internasional.

[23] Bandingkan dengan Vogel, 2005, dan Nelson dan Prescott, 2003, yang memopulerkan *policy dialogue* sebagai bagian kontribusi perusahaan.

[24] Pada hampir seluruh presentasinya Prof. Salim menyatakan mengenai pentingnya perusahaan mempelajari dan menimbang kepatuhan pada berbagai standar, *guidelines* serta praktik-praktik terbaik di dunia internasional, sehingga dunia bisnis Indonesia tidak terpinggirkan. Pesan yang sangat jelas ada di Salim, E. 2009a; Salim, E. 2009c.; dan Salim, E. 2006a.

Pak Emil kerap menyebutkan dua standar ISO, yaitu ISO 14000 dan ISO 26000. ISO 14000 adalah standar pengelolaan lingkungan, sementara ISO 26000 adalah petunjuk untuk tanggung jawab sosial organisasi yang hingga awal 2010 statusnya adalah *Draft International Standard*.[25] ISO 26000, yang menyatakan bahwa tanggung jawab sosial atas dampak melekat pada setiap bentuk organisasi (perusahaan, pemerintahan maupun masyarakat sipil), sangat cocok dengan pemikiran beliau mengenai internalisasi eksternalitas serta perlunya kemitraan tiga sektor tersebut. Untuk standar yang cakupannya luas namun kurang mendalam—isinya terutama adalah prinsip-prinsip—Pak Emil menyebutkan *United Nations Global Compact*.[26] Standar kinerja yang sering dikutip Pak Emil adalah *Social Accountability* (SA) 8000 yang terkait dengan ketenagakerjaan. Sementara, untuk melakukan pengukuran yang komprehensif dalam dimensi soal dan lingkungan, beliau menyebutkan perlunya perusahaan melihat *International Finance Corporation* (IFC) *Performance Standards*.[27]

Berbagai standar lain yang penting dilihat adalah standar yang terkait dengan industri tertentu. Pak Emil setidaknya pernah menyatakan empat standar industri yang penting, yaitu *Roundtable on Responsible Palm Oil* (RSPO) untuk perkebunan dan pengolahan kelapa

[25] Draf paling mutakhir ISO 26000 dapat diunduh melalui alamat URL http://isotc.iso.org/livelink/livelink?func=ll&objId=3935837&objAction=browse&sort=name.

[26] Prinsip-prinsip yang diterakan dalam UN Global Compact dapat dilihat di http://www.unglobalcompact.org/.

[27] Banyak pakar yang berargumentasi bahwa standar kinerja sosial dan lingkungan yang terbaik di antara yang telah berlaku adalah IFC Performance Standards. Standar-standar tersebut bisa dilihat pada alamat situs http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/EnvSocStandards.

sawit,[28] *Equatorial Principles* untuk perbankan,[29] *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) untuk pertambangan dan migas,[30] serta ekolabel untuk kehutanan.[31] Untuk melaporkan tanggung jawab sosial, beliau menyarankan agar perusahaan mengadopsi standar *Global Reporting Initiative* (GRI),[32] yang mulai tahun 2006 telah memperkenalkan generasi ketiganya. Selain itu, Pak Emil juga menyatakan dukungannya untuk pembuatan SRI (*socially responsible investment* atau *sustainable and responsible investment*).[33] Menurut beliau, sangat penting bagi perusahaan untuk masuk ke dalam indeks keberlanjutan seperti SRI, karena dengan demikian perusahaan-perusahaan yang berkomitmen CSR tinggi bisa memisahkan dirinya dari perusahaan kebanyakan. Dampaknya adalah peningkatan reputasi, dan akhirnya keuntungan ekonomi yang lebih besar.

Regulasi CSR di Indonesia[34]

Salah satu hal penting yang juga kerap ditanggapi oleh Pak Emil adalah mengenai regulasi "CSR" di Indonesia. Walaupun ada cukup banyak regulasi yang bisa dikaitkan dengan CSR secara keseluruhan maupun parsial—misalnya berbagai regulasi mengenai tata kelola

[28] Silakan periksa http://www.rspo.org.

[29] Standar tersebut dapat dilihat di http://www.equator-principles.com/principles.shtml.

[30] Lihat http://eitransparency.org/.

[31] Inisiatif Indonesia untuk ekolabel dapat diperiksa di www.lei.or.id, sementara untuk tingkat global bisa dipelajari melalui http://www.fsc.org/about-fsc.html.

[32] Kerangka pelaporan GRI dapat diunduh melalui http://www.globalreporting.org/ReportingFramework/.

[33] Untuk mempelajari SRI, kunjungi situs http://www.unpri.org/.

[34] Bagian ini terutama dari Salim, E. 2009b dan Salim, E. 2009c.

perusahaan, HAM, ketenagakerjaan, dan perlindungan lingkungan—beliau berkonsentrasi dalam mengomentari UU Perseroan Terbatas (UU No. 40/2007), atau UU PT. Pak Emil tampaknya tidak pernah mengomentari UU Penanaman Modal maupun SK Menteri Negara BUMN mengenai Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL).

Menurut Pak Emil, sudah seharusnya perusahaan menganggarkan biaya untuk CSR. Namun demikian, penganggaran itu terutama terkait dengan keharusan untuk melakukan upaya internalisasi atas eksternalitas. Sementara, yang masih terlalu banyak dilakukan oleh perusahaan di Indonesia adalah anggaran sekadar untuk mencitrakan diri sebagai perusahaan yang lebih baik. Kalau ide regulasi CSR diterima, seharusnya perhitungan biaya yang harus disediakan oleh berbagai perusahaan akan berbeda-beda, tergantung dari dampak yang ditimbulkannya. Dalam hal ini, jenis industri serta ukuran perusahaan akan sangat berpengaruh. Dengan demikian, persentase anggaran untuk internalisasi eksternalitas tersebut terhadap keseluruhan anggaran tidaklah bisa diterapkan secara sama rata untuk seluruh perusahaan.

Pak Emil juga menyoroti dampak pemberlakuan UU PT terhadap perkembangan CSR di Indonesia. Menurut beliau, dampak positifnya adalah mulai tersedianya sumber daya finansial yang bisa dipergunakan untuk internalisasi eksternalitas perusahaan. Walaupun perhitungan mengenai besaran anggaran yang ideal masih harus dilakukan dengan benar, bagaimanapun juga pengakuan anggaran CSR sebagai biaya adalah kemajuan. Dampak negatif yang perlu diantisipasi adalah yang terkait dengan pewajibannya namun proses penjaminan transparansi tidak (belum?) diatur dengan memadai. Berulang kali Pak Emil menyatakan bahwa kalau anggaran telah tersedia

namun pelaporan atas penggunaannya tidaklah diatur dengan ketat, perusahaan bisa menyembunyikan pengeluaran lain untuk dimasukkan ke dalam "biaya CSR".

Beberapa Komentar

Tidak adil rasanya kalau menyatakan komentar atas pemikiran CSR Pak Emil sebagai kritik. Secara metodologis, tulisan ini dibuat dengan studi atas 10 presentasi Pak Emil saja. Walaupun setiap presentasi dihadiri setidaknya oleh salah seorang penulis, janganlah komentar ini dianggap sebagai konklusi, melainkan lebih sebagai kesan atas pemikiran Pak Emil yang disandarkan pada rekoleksi kolektif para penulis.

Pertama-tama, walaupun Pak Emil sering menggunakan terminologi pemangku kepentingan atau *stakeholder*, beliau tak pernah secara tegas menyatakan siapa saja yang dimaksud sebagai pemangku kepentingan. Secara selintas, beberapa pihak dinyatakannya sebagai pemangku kepentingan—utamanya masyarakat setempat, LSM, dan pemerintah—namun daftar lengkapnya belumlah pernah diungkapkan.

Kedua, terkait erat dengan yang pertama, Pak Emil tak juga pernah mengungkapkan bagaimana perusahaan seharusnya mengidentifikasi pemangku kepentingannya. Padahal, tanpa identifikasi dan analisis (penggabungan keduanya menghasilkan pemetaan) pemangku kepentingan, mustahil perusahaan akan bisa melakukan CSR yang benar, karena CSR mensyaratkan pengetahuan yang kokoh mengenai kepada siapa perusahaan bertanggung jawab. Pengurutan prioritas pemangku kepentingan juga hal yang krusial, agar perusahaan bisa menggunakan sumber dayanya yang terbatas dengan hasil yang optimum. Detail seperti ini tampaknya memang bukan porsi yang diambil oleh Pak Emil, namun beberapa lontaran pertanyaan terkait dengan pemetaan pemangku

kepentingan kerap terdengar setelah Pak Emil menyampaikan presentasinya. Mungkin Pak Emil perlu mempertimbangkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dengan detail yang cukup.

Ketiga, terkait dengan hubungan dengan pemangku kepentingan atau *stakeholder engagement*. Pak Emil telah banyak mengungkapkan berbagai bentuk hubungan dengan pemangku kepentingan ketika membicarakan dimensi sosial CSR. *Prior informed consent*, *community right-to-know*, hubungan yang konstruktif antara perusahaan dengan LSM, serta pelaporan keberlanjutan adalah beberapa di antara yang sering ditekankan beliau. Masih ada beberapa bentuk hubungan yang perlu ditekankan oleh Pak Emil agar para pendengarnya bisa dipengaruhi untuk mengambil bentuk-bentuk hubungan yang paling progresif. Pak Emil mungkin bisa memberikan pandangannya yang mendalam mengenai perkembangan mutakhir praktik terbaik konsultasi publik, detail mengenai mekanisme penanganan keluhan (*grievance mechanism*), serta *stakeholder convening/stakeholder panel*. Khusus yang terakhir ini, apabila tokoh sekelas beliau bisa meyakinkan publik, kemungkinan akan terjadi perubahan bentuk hubungan perusahaan dengan pemangku kepentingan secara radikal di Indonesia. *Stakeholder convening* mengandaikan hubungan yang setara antara perusahaan dengan pemangku kepentingan, sehingga pertimbangan pemangku kepentingan menjadi sangat signifikan perannya dalam keputusan-keputusan perusahaan. Kalau jalur ini diambil, maka *social license to operate* (penerimaan masyarakat) seharusnya jauh lebih mudah diperoleh perusahaan.

Keempat, Pak Emil tampaknya tidak mau terlampau keras dalam menimbang masalah regulasi CSR di Indonesia, khususnya yang terkait dengan UU PT Pasal 74. Pak Emil cenderung untuk melihatnya secara "berimbang" antara kelebihan dan

kekurangannya. Kekurangan utama pemberlakuan pasal tersebut, dalam pandangan Pak Emil, adalah ketidakjelasan pelaporan penggunaan anggarannya. Padahal, ada sejumlah hal lain yang masih perlu dilihat lagi. Bagaimanapun, penganggaran "dana CSR" belumlah disandarkan pada upaya internalisasi eksternalitas, sebagaimana yang beliau selalu tekankan. Dampak *moral hazard* yang terjadi di banyak pemerintahan daerah—dan mungkin juga di pemerintahan pusat—tak pernah dinyatakan Pak Emil. Juga, tak pernah terdengar Pak Emil mengomentari kekhawatiran berbagai kalangan mengenai penganggaran "dana CSR" sebagai tambahan pajak saja yang berpotensi menurunkan daya saing perusahaan-perusahaan di Indonesia.

Terakhir, Pak Emil tampaknya tak terlampau berminat memberikan komentar atas berbagai standar atau *guideline* CSR yang berlaku di tingkat global. Padahal, kekritisan terhadap hal-hal tersebut masih diperlukan, terutama untuk kontekstualisasi negara berkembang—hal yang sebetulnya kerap didengungkan Pak Emil. Sebagai misal, standar ketenagakerjaan yang menghapuskan pekerja anak bisa membawa dampak negatif yang parah. Di Bangladesh, penghapusan pekerja anak telah membuat banyak keluarga miskin kehilangan sumber daya ekonomi yang penting, dan anak-anak tersebut menjadi tidak bisa bersekolah akibat kemiskinan yang lebih dalam. Ada banyak kekhawatiran lain tentang pemberlakuan standar-standar internasional tersebut, sehingga Pak Emil tampaknya perlu untuk menimbangnya dengan kritis, selain mempromosikannya.

Apa Selanjutnya?

Kajian selintas atas pemikiran CSR Prof. Dr. Emil Salim menunjukkan bahwa beliau memiliki banyak sekali butir pemikiran yang sejalan dengan para pakar CSR di tingkat

global. Berbagai pemikiran tersebut sesungguhnya telah menjadikan Pak Emil sebagai salah seorang kontributor CSR yang sangat penting, setidaknya dalam wacana.

Pengamatan atas hubungan antara wacana dengan praktik CSR di Indonesia tampaknya menghasilkan kesimpulan bahwa kesenjangan di antara keduanya masih sangat jauh. CSR masih dipraktikkan terutama sebagai filantropi nonstrategis di Indonesia, atau, terutama dalam industri ekstraktif, sebagai pengembangan masyarakat—yang juga belum mencapai potensi tertingginya. Di sisi lain, Pak Emil—juga beberapa pemikir CSR lain di Indonesia—sesungguhnya telah memberikan wacana yang sangat progresif. Cakupan CSR yang dibicarakan Pak Emil sangatlah luas, pemangku kepentingan yang dibincangkan juga mencakup seluruh pihak yang terkena dampak maupun yang potensial mempengaruhi operasi perusahaan, sesuai dengan definisi pemangku kepentingan yang dikemukakan Edward Freeman.[35]

Dalam kondisi kesenjangan yang demikian lebar, kiranya diperlukan berbagai upaya dari banyak pihak untuk menjembataninya. Pemikiran Pak Emil dan mereka yang sejalan dengan CSR arus utama harus terus dipasarkan. Perlu juga dibuat rekomendasi mengenai penahapan atau penjenjangan dalam praktik CSR, sehingga perusahaan yang baru memulai melakukan CSR tidak "putus asa" karena terlampau jauhnya jarak antara kondisi mereka sekarang dengan kondisi yang diharapkan oleh pemahaman CSR arus utama. Tampaknya tugas untuk membuat "anak tangga praktik CSR" tersebut harus diemban oleh para akademisi dan praktisi CSR yang berkeinginan melihat CSR di Indonesia berkembang lebih cepat lagi di tahun-tahun mendatang, dalam nada suara yang lebih jernih, tidak lagi sekadar suara hiruk pikuk seperti sekarang.

[35] Lihat Freeman, 1984, juga Phillips, 2002. Untuk survei atas seluruh perkembangan teori mengenai pemangku kepentingan, buku Friedman dan Miles, 2006.

Emil Salim Isi Esti.indd 278 6/16/10 8:54 AM

Daftar Pustaka

Crane, A., D. Matten, dan L. Spence (ed.). 2008. *Corporate Social Responsibility. Readings and Cases in a Global Context*. New York: Routledge.

Dahlsrud, A. 2008. "How Corporate Social Responsibility is Defined: an Analysis of 37 Definitions." *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol. 15.

Driscoll, C. dan M. Starik. 2004. "The Primordial Stakeholder: Advancing the Conceptual Consideration of Stakeholder Status for the Natural Environment." *Journal of Business Ethics*, Vol. 49.

Elkington, J. 1997. *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century*. Philadelphia: New Society.

Esty, D. dan A. Winston. 2006. *Green to Gold: How Smart Companies Use Environmental Strategy to Innovate, Create Value, and Build Competitive Advantage*. New Haven: Yale University Press.

Freeman, E. 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.

Friedman, A. dan S. Miles. 2006. *Stakeholders, Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Friedman, J. 2008. *The New PR*. SBNOW and Caux Round Table.

Jalal, T. Rahman, dan P. Wibowo. 2008. *Geger Ce-eS-eR: Catatan atas Hubungan Perusahaan dan Pemangku Kepentingan di Indonesia Sepanjang 2007*. Bogor: Lingkar Studi CSR.

Korhonen, J. 2004. "Industrial Ecology in a Strategic Sustainable Development Model: Strategic Applications of Industrial Ecology." *Journal of Cleaner Production* No. 12.

Mitchell, R., B. Agle, dan D. Wood. 1997. "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining of Who and What Really Counts." *Academy of Management Review*, October.

Nelson, J dan D. Prescott. 2003. *Business and Millennium Development Goals: A Framework for Action*. UNDP dan IBLF.

Phillips, R. 2002. *Stakeholder Theory and Organizational Ethics*. San Fransisco: Berrett-Koehler.

Salim, E. 2005. "Corporate Social Responsibility for Sustainable Development." Presentasi untuk peserta Leadership for Environmental and Development Cohort 11 (Corporate Sosial Responsibility). Tanggal 26 Januari 2005. Yayasan Pembangunan Berkelanjutan.

Salim, E. 2006b. "Corporate Social Responsibility in Environment." Presentasi dalam International Conference of Islamic Scholars, Jakarta. June 21st 2006.

Salim, E. 2006a. "Emerging Trends of Corporate Social Responsibility." Presentasi dalam The Indonesia Business Links Conference on Corporate Social Responsibility. September 7-8 2006. Indonesia Business Links

Salim, E. 2007c. "Energi untuk Pembangunan Berkelanjutan." Presentasi untuk peserta Leadership for Environment and Development Cohort 12 (Energy and Climate Change). Tanggal 5 Maret 2007. Yayasan Pembangunan Berkelanjutan.

Salim, E. 2007b. "Keynote Speech." Seminar The Systems Thinking Approach to CSR. Tanggal 14 Maret 2007.

Salim, E. 2007a. "Road-Map of Society for Biodiversity." Presentasi dalam Seminar on Business and Biodiversity. 8 November 2007. Yayasan Keanekaragaman Hayati.

Salim, E. 2008. "CSR dan Perusahaan." Presentasi tanggal 18 Juli 2008.

Salim, E. 2009a. "Bank dan Sustainable Business." Presentasi untuk Pre-Workshop BNI 1946. Tanggal 25 Mei 2009. Yayasan Pembangunan Berkelanjutan.

Salim, E. 2009b. "Value-Based Management dengan CSR." Presentasi di Bakrie School of Management. Tanggal 20 Maret 2009.

Salim, E. 2009c. "CSR Benefits for the Community." Presentasi di seminar Tujuh Profesor Bicara CSR (pra penganugrahan CSR Awards 2008). Tanggal 21 Januari 2009. CFCD, Departemen Sosial, dan KLH.

Smith, N. dan G. Lessen (ed.). 2009. *Mainstreaming Corporate Responsibility*. West Sussex: Wiley.

Vogel, D. 2005. *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Brookings Institution Press, Washington DC.

Waddock, S. 2004. "Parallel Universes: Companies, Academics and the Progress of Corporate Citizenship." *Business and Society Review* 109/1.

Welford, R. dan M. Brown. 2009. *CSR Master Class 2009*. Singapore: CSR Asia.

15

Konflik Tata Ruang dan Lingkungan Hidup

Eko Budihardjo

Pengantar

TATA ruang dan lingkungan hidup mengandung arti yang sangat luas, tetapi seringkali juga punya konotasi sempit, yaitu terbatas pada perencanaan dan perancangan fisik semata-mata. Padahal sudah semenjak beberapa tahun yang lampau perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup yang menekankan arti fisik, bersifat serbadeterministik, dan menomorduakan manusia dengan segenap keunikan perilakunya telah banyak mendapat kecaman.

Kevin Lynch, dalam tulisannya, *The City as Environment* (1965), berceloteh bahwa penampilan dan wajah kota bagaikan mimpi buruk: tunggal rupa, serbasama, tak berwajah, lepas dari alam dan sering tidak terkendali, tidak manusiawi. Air dan udaranya kotor, jalan-jalannya sangat berbahaya dan dipadati kendaraan, papan reklamenya mengganggu pandangan. Jurang kaya-miskin makin menganga mencolok mata, komunitas yang guyub pecah menjelma menjadi

Emil Salim Isi Esti.indd 282 6/16/10 8:54 AM

masyarakat patembayan yang dilandasi penalaran kalkulatif. Para perencana atau planolog lantas dituding ikut memberi andil dalam penciptaan kesemrawutan dan kekacauan karena "*they have not delved enough into the societies for which their plans were intended*" (Stretton, 1978, halaman 221).

Penataan ruang dan lingkungan hidup sungguh rumit dan pelik karena mau tidak mau menyangkut benturan antara pendekatan teknokratik-komersial-ekonomis dan pendekatan demokratik-humanis-ekologis. Dalam berbagai kesempatan, Prof. Emil Salim dengan amat vokal dan menyengat mengkritik keras pembangunan infrastruktur jalan yang dilakukan tanpa didahului dengan kajian lingkungan, khususnya tentang dampak negatifnya terhadap keseimbangan ekologis dan ketahanan pangan. Seyogianya kritik tajam dari Prof. Emil Salim diperhatikan dan dijadikan bahan pertimbangan utama dalam perumusan kebijakan tentang tata ruang dan lingkungan hidup.

Makalah ini dimaksud untuk mengungkap konflik-konflik yang lazim terjadi dalam penataan ruang dan lingkungan hidup, sekaligus juga menyuguhkan alternatif penanggulangannya.

Identifikasi Konflik

Konflik tidak akan pernah bisa dihindari, karena selalu akan berada bersama kita. Semakin lama dibiarkan tanpa penyelesaian, konflik justru akan semakin merebak. Itulah pula sebabnya kenapa dalam disiplin ilmu perencanaan wilayah dan kota, terjadi perubahan paradigma yang berkaitan dengan penataan ruang, mulai dari paradigma manajemen perubahan menjadi manajemen pertumbuhan, dan kemudian berubah lagi menjadi manajemen konflik. Manakala kita hanya sekadar mengelak dan menghindari konflik, masalah yang muncul tidak akan tertanggulangi. Bahkan konflik kemudian

cenderung menjadi kian kompleks, rumit, dan musykil bagi siapa pun yang mencoba mengatasinya.

Salah satu kesalahan terbesar yang dilakukan oleh para penentu kebijakan atau pengambil keputusan di tanah air kita adalah teramat lambatnya upaya penyelesaian konflik yang terjadi. Kasus-kasus dukun santet di Jawa Timur, pertikaian antarkelompok yang berbeda agama di Ambon, kerusuhan antaretnis di Sambas, dan Cicak versus Buaya merupakan contoh-contoh jelek keterlambatan penanggulangan konflik oleh para pejabat yang berwenang. Tragedi serupa berlangsung juga dalam bidang penataan ruang: kisah-kisah seputar "Gubug Derita" (masyarakat yang harus tinggal di rumah gubuk yang tidak memadai dari sudut kebersihan dan kesehatan), penggusuran kampung (berikut warganya), reklamasi lahan yang merusak keseimbangan ekologis, sampai dengan pembangunan gedung jangkung Hotel Mulia di Senayan yang melanggar ketentuan ketinggian bangunan, atau gedung kantor Timor yang menyalahi Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) DKI Jakarta. Kalau sudah diketahui melanggar tata ruang, kenapa bisa memperoleh izin? Kalau sudah dapat izin, kenapa kemudian baru dipersoalkan, sesudah semuanya dibangun? Jelas amat terlambat, dan apa pun keputusan akhirnya pasti akan menimbulkan masalah baru yang sebetulnya tidak perlu. Hanya menghabiskan waktu, tenaga, pikiran, dan uang. Penuh dengan kemubaziran, dan juga mencoreng muka kita sendiri yang notabene sudah bopeng.

Konflik yang sering terjadi di Indonesia adalah konflik antarpelaku pembangunan yang terdiri dari pemerintah (*public sector*), pengusaha atau pengembang (*private sector*), profesional (*expert*), ilmuwan (perguruan tinggi), lembaga swadaya masyarakat, wakil rakyat, dan segenap lapisan masyarakat. Ada semacam citra stereotip dari masing-masing

pelaku tersebut. Pemerintah atau penguasa cenderung menggunakan kewenangan dan kekuasaannya yang didasari aturan hukum atau perundang-undangan formal. Masalahnya, Indonesia sudah sangat terkenal bukan karena *rule of law*, melainkan *law of the ruler*. Manakala orang Inggris bangga dengan pepatah *"Britain rules the wave"*, kita pantas merasa malu karena orang Barat bilang *"Indonesia waives the rule"*.

Pengusaha atau pengembang lazimnya dipandang berorientasi pada perolehan keuntungan sebesar-besarnya, dengan modal sekecil-kecilnya, dan dalam tempo sesingkat-singkatnya. *Private sector* memang kedengarannya tidak jauh berbeda dengan *profit sector*. Para profesional dikenal sebagai kelompok yang handal dalam menerapkan ilmu dan teori yang dimilikinya untuk memecahkan masalah aktual di lapangan. Hanya saja mesti diakui adanya fenomena *professional prostitution*.

Ilmuwan atau pakar dari perguruan tinggi cenderung dilihat sebagai kelompok yang selalu mencoba mencari kebenaran melalui penelitian, studi, kajian, dan analisisnya yang ilmiah. Berbeda dengan kalangan birokrasi yang dinilai lebih sering mencari pembenaran atau justifikasi, suara ilmuwan sering kurang terdengar karena banyak ilmuwan yang sibuk dengan penelitiannya sendiri, tidak banyak menulis, bersikap introver, sehingga muncul fenomena yang lazim disebut dengan *academic silence*.

Wakil rakyat di tanah air kita masih belum betul-betul berfungsi mewakili rakyat, bahkan ada kecenderungan mereka lebih berperan sebagai wakil partai, fraksi, atau kelompok. Belakangan ini mereka malah sibuk memperjuangkan kenaikan penghasilan dan pesangon untuk diri mereka sendiri. Lembaga swadaya masyarakat (LSM) sering justru lebih tampak memperjuangkan kepentingan rakyat, terutama yang

menyangkut masalah lingkungan, perlindungan hukum, dan hak asasi manusia.

Lapisan masyarakat di Indonesia sangat beragam, mirip piramida gemuk karena mayoritas berada pada tingkat sosial-ekonomi dan pendidikan yang masih rendah. Oleh karena itu dalam penyelesaian konflik tata ruang dan lingkungan hidup, mayoritas masyarakat di lapisan bawah itulah yang mesti harus dibantu dan diberdayakan. *"Putting People First"* atau *"People Centered Development"* seyogianya tidak sekadar dikibarkan sebagai slogan kosong, tetapi betul-betul diaktualisasikan.

Tidak kalah gawatnya adalah konflik antarhierarki pemerintahan, yaitu antara pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat provinsi, dan pemerintah daerah tingkat kabupaten atau kota. Selain yang berskala vertikal dengan perbedaan kewenangan yang berjenjang seperti di atas, konflik berskala horizontal dengan kewenangan yang setara juga cukup banyak, yaitu antarprovinsi, antarkabupaten, atau antara kabupaten dan kota.

Konflik vertikal terjadi misalnya dalam program-program pembangunan berskala nasional semacam Freeport, Indorayon, atau pengelolaan hutan yang dimiliki oleh pengusaha pusat pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH), yang tidak sesuai dengan aspirasi daerah, karena tidak menetes ke bawah, atau merusak lingkungan. Konflik horizontal terjadi antardaerah yang saling berdekatan, misalnya antara Kota Semarang yang membutuhkan kawasan peresapan untuk cadangan air dan Kabupaten Semarang yang merasa akan lebih diuntungkan bila kawasan peresapan berupa ruang terbuka hijau itu dikembangkan untuk zona industri.

Penanggulangan Konflik

Penanggulangan konflik vertikal relatif lebih mudah diupayakan ketimbang konflik horizontal, sebab kepentingan yang berskala lebih tinggi (nasional) mesti diutamakan daripada kepentingan daerah, baik dalam skala provinsi maupun kabupaten atau kota. Penanggulangan konflik berskala horizontal lebih sulit diupayakan karena kebanyakan pemimpin pemerintah daerah menggunakan "kacamata kuda" dalam memandang kepentingan daerah masing-masing.

Fenomena arogansi perwilayahan semacam ini marak di berbagai pelosok tanah air. Kendati sudah lama dirintis pola-pola koordinasi penataan ruang antardaerah dengan konsep keterpaduan seperti Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi-Cianjur (Jabodetabekjur); Gresik-Bangkalan-Kertosono-Surabaya-Sidoharjo-Lamongan (Gerbang Kertosusilo); Kendal-Demak-Ungaran-Semarang-Purwodadi (Kedung Sepur), dan lain-lain, dalam implementasinya dijumpai banyak sekali kendala.

Penanggulangan konflik jenis lain yang perlu diupayakan adalah antara pengembangan kawasan perkotaan (*urban areas*) dan kawasan pedesaan (*rural areas*). Kebijakan selama ini cenderung lebih menguntungkan kawasan yang disebut terdahulu karena adanya keberpihakan pada masyarakat kota. Keberpihakan ini muncul karena adanya kelompok-kelompok tertentu di perkotaan yang mampu menekan pemerintah sehingga pemerintah mendahulukan kepentingan mereka. Desa-desa selalu saja cenderung ditinggalkan. Hal ini dapat menghambat perkembangan ekonomi.

Penataan ruang juga meliputi berbagai sektor yang kait-mengait, yang bisa saling mendukung tetapi bisa juga bertentangan, misalnya konflik antara Departemen Kehutanan dan Departemen Budaya dan Pariwisata yang menyangkut

pendayagunaan hutan lindung. Departemen Kehutanan melihat hutan lindung sebagai suatu kawasan yang harus dilestarikan tanpa terkecuali, di mana tidak boleh dibangun fasilitas apa pun. Sebaliknya, Departemen Budaya dan Pariwisata melihat hutan lindung sebagai suatu aset wisata alam yang layak didayagunakan atau dikembangkan. Penanggulangan konflik semacam itu bisa berupa alternatif pemecahan yang saling menguntungkan *(win-win solution)*, misalnya dalam wujud pembuatan jembatan/jalan dari kayu dan bambu yang melayang atau tergantung menyelusuri hutan lindung, sehingga wisatawan dapat menikmati keindahan hutan tanpa merusak lapisan tanah dan flora fauna di dalam hutan.

Konflik lain yang sering terjadi adalah antara sektor pertanian dengan sektor industri. Sawah-sawah di Pulau Jawa yang terkenal subur sudah semakin menyempit karena terlanda oleh perkembangan industri dalam bentuk daerah industri (*industrial zone* atau *industrial estate*). Prof. Emil Salim setiap kali mengingatkan bahayanya bila pembangunan terlalu terfokus di Pulau Jawa, dengan akibat seluruh Pulau Jawa menjadi kota atau *urbanized area*.

Metode analisis untuk mengevaluasi dan menyelesaikan konflik seperti tersebut di atas seyogianya dikembangkan terus, tidak terpancang sekadar pada analisis biaya-manfaat *(Cost Benefit Analysis)* yang bernuansa perhitungan ekonomi finansial semata-mata. Perlu dipertimbangkan metode-metode lain seperti *Social Cost Benefit Analysis*, *Planning Program Budgeting System* (PPBS), atau *Goals Achievement Matrix*, yang mencakup aspek-aspek sosial, rasa aman, kesejahteraan, dan kebahagiaan manusia dalam arti luas.

Sebagaimana diketahui, paling tidak ada tiga komponen tata ruang dan lingkungan hidup. Pertama adalah komponen fisik-keruangan atau *spatial* dalam bentuk penatagunaan

lahan (perumahan, perkantoran, perbelanjaan, perindustrian, dan rekreasi). Kedua adalah sistem transportasi (udara, laut, darat, kereta api). Ketiga adalah jaringan infrastruktur atau prasarana (listrik, air bersih, air kotor, persampahan). Konflik yang sering terjadi tidak hanya antarketiga komponen yang disebutkan di atas (misalnya antara penatagunaan lahan dan sistem transportasi), melainkan antarsubkomponen di dalam masing-masing komponen (misalnya antara kawasan perumahan dan kawasan industri yang mencemari lingkungan).

Kasus-kasus aktual konflik antarkomponen yang pernah terjadi di Yogyakarta antara lain adalah pembangunan perumahan oleh Perumnas yang sesudah selesai dibangun ternyata "ketabrak" jalur jalan lingkar sehingga terpaksa beberapa unit rumah harus dibongkar. Di Semarang juga pernah terjadi konflik serupa, tatkala lingkungan perumahan yang dibangun oleh pengusaha real estat di wilayah permukiman Cakrawala ternyata kemudian "diterjang" oleh jalur jalan arteri.

Khususnya di lingkungan perkotaan, sering terjadi konflik yang amat tajam antara sektor formal dan sektor informal, atau antara sektor modern dengan sektor tradisional. Lazimnya yang dimenangkan boleh dikata selalu adalah sektor formal atau sektor modern; terlihat antara lain dengan merebaknya *shopping centre*, *mall*, *supermall*, dan *department store* yang mendominasi wajah kota serta menyingkirkan pedagang kaki lima, pedagang asongan, dan pasar tradisional.

Cukup mencolok juga bermunculannya gedung-gedung jangkung untuk perumahan dalam wujud flat, apartemen, atau kondominium, yang dibangun dengan terlebih dulu menggusur kampung-kampung asli berikut segenap warganya. Tidak heran bila kemudian timbul fenomena "arsitektur gerilya" dalam wujud permukiman yang siap digusur setiap saat karena menduduki lahan secara liar. Proyek-proyek pe-

remajaan kota yang menyandang sebutan gagah "*urban renewal*" pun lantas dipelesetkan istilahnya menjadi "*urban removal*" (Goodman, 1972).

Di kalangan pemerhati lingkungan, terutama LSM yang bergerak dalam bidang pelestarian, konflik antara pembangunan fisik, yang berorientasi pada perkembangan ekonomi dan pemanfaatan teknologi, melawan pelestarian alam maupun konservasi warisan budaya, yang berorientasi pada keseimbangan ekologis dan kepentingan sosial budaya, seolah-olah sudah merupakan kejadian sehari-hari. Selama ini terlihat kecenderungan kuat bahwa kepentingan ekonomilah yang selalu memenangkan konflik dengan kepentingan kelestarian keseimbangan alam maupun kepentingan sosial budaya. Pembangunan lingkungan perumahan mewah yang dilakukan dengan terlebih dulu mengurug pantai dan tambak, atau mengepras perbukitan, yang mengakibatkan banjir dan longsor, merupakan pelecehan terhadap alam.

Pembangunan gedung-gedung perkotaan dan perkantoran modern, yang dilakukan dengan terlebih dulu membongkar bangunan kuno bersejarah, mengakibatkan kita semua kehilangan warisan budaya yang merupakan bagian tak terlepaskan dari mata rantai sejarah kehidupan kita sebagai bangsa. Kita pun lantas kehilangan sumber ilham yang sangat kaya, hanya karena kepentingan sesaat untuk memperoleh keuntungan finansial berjangka pendek.

Kaidah-kaidah pembangunan berkelanjutan *(sustainable development)* cenderung dikibarkan sekadar sebagai slogan yang terdengar sangat indah, tetapi kenyataan yang terjadi bertolak belakang. Kiranya sudah saatnya prinsip-prinsip pembangunan kota berkelanjutan yang mencakup *Environment*, *Employment*, *Empowerment*, *Enforcement* (Budihardjo dan Soejarto, 2009) diterapkan secara konsisten di masa mendatang.

Lanskap Budaya

Kota dan daerah pada dasarnya merupakan pengejawantahan budaya, diistilahkan oleh Rapoport (1980) dengan *"cultural landscape"* atau lanskap budaya dengan aneka ragam karakter, sifat, kekhasan, keunikan, dan kepribadian. Oleh karena itu, yang pertama-tama harus dipahami adalah keberagaman budaya berbagai kelompok masyarakat dan pengaruh tata nilai, norma, gaya hidup, kegiatan, dan simbol-simbol yang mereka anut terhadap penataan dan bentuk kota maupun daerah.

Oleh karena di setiap kota yang merupakan *melting pot* atau *salad bowl* terdapat pluralisme budaya, tidak dapat dihindari timbulnya benturan pada skala kota yang menciptakan kompleksitas dan kontradiksi. Tata ruang kota terentang antara homogenitas yang kaku seragam dan heterogenitas yang kenyal memberagam. Suatu bentuk yang gampang deskripsinya, tapi sulit penanggulangan dan pengejawantahannya. Kerumitan lain berkaitan dengan proses perkembangan kota yang tidak statis, tetapi selalu dinamis. Penduduk selalu berubah dan bergerak dan seringkali susah ditebak. Karena itu pola tata ruang kota yang terlalu ketat dan kaku tidak bisa tanggap terhadap perubahan dan konflik yang selalu akan terjadi.

Untuk mengatasi masalah semacam itu, disarankan suatu bentuk perencanaan yang *open-ended*, yang menentukan agar bagian-bagian tertentu sistem tata ruang dapat memberikan peluang bagi bagian-bagian lain (termasuk yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya) untuk bergerak secara spontan. Rencana Tata Ruang Wilayah mesti memadukan antara pencapaian tujuan jangka panjang *(goals motivated)* dan pemecahan masalah-masalah jangka pendek *(problems motivated)*. Perencanaan *open-ended* yang luwes dan kenyal

ini memungkinkan penjabaran nilai, kebutuhan, dan gaya hidup yang berbeda dalam suatu lingkungan yang dinamis. Dan kelompok-kelompok penghuni yang berdatangan akan dengan mudah menyesuaikan diri dan membentuk kembali secara kreatif organisasi ruang, waktu, makna, dan komunikasinya.

Para perencana tata ruang yang menganut paham bahwa segala sesuatu harus direncanakan, dikontrol, dan dipantau secara kaku pasti akan menentang pola tersebut. Mereka beranggapan bahwa ekspresi individual atau kelompok bila dibiarkan akan menciptakan lingkungan hidup yang kacau-balau, berantakan, tidak teratur, atau dengan satu kata: jelek. *"We must get away from our haphazard way of doing things and sure that everything is planned down to the last detail,"* begitu kata Peter Saunders (1984).

Padahal dalam kehidupan nyata ini, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang *"down to the last detail"* tidak hanya tidak mungkin akan tetapi bahkan juga tidak diinginkan. Soalnya banyak hal yang di luar dugaan muncul dengan tiba-tiba. Kejadian dan perubahan, ekspresi dan improvisasi, merupakan faktor yang justru memanusiawikan lingkungan dan layak disalurkan, diberi wadah, dikembangkan.

Perencanaan tata ruang yang *"open-ended"* akan menciptakan lingkungan yang memberikan tingkat kebebasan dan tindakan yang lebih bervariasi dalam pelibatan masyarakat yang lebih besar, dan peluang untuk adaptasi aktif-kreatif dan modifikasi. Model-model *"participatory planning"* yang dikumandangkan juga oleh Prof. Emil Salim sudah saatnya untuk digalakkan dan dimanfaatkan untuk menggali berbagai kearifan lokal.

Sekadar contoh, kebanyakan perencana menganggap jalan sekadar sebagai prasarana lalu-lalang dan ruang transisi

(transitional space) saja. Bila direncanakan berdasarkan anggapan itu saja, tertutuplah peluang untuk memanfaatkan jalan sebagai ruang untuk aktivitas *(activity space)*. Padahal di kota-kota besar dan sedang, seperti Yogyakarta dan Surakarta, jalan bukanlah semata-mata menampung arus lalu lintas, melainkan juga merupakan ruang terbuka untuk kontak sosial, wadah kegiatan upacara, rekreasi, dan bahkan untuk aktivitas perdagangan di udara terbuka.

Kehadiran pedagang kaki lima (pedagang kelana) yang bermobil memberikan citra tersendiri pada wajah kota. Di negara semaju Jepang pun tenda-tenda penjual bakmi di tepi jalan masih selalu didambakan keberadaannya karena konon berhasil menumbuhkan suasana akrab berskala manusia. Karena munculnya pada saat-saat tertentu (biasanya malam hari), lantas kota diberi predikat *"instant city"* alias kota dadakan. Hanya saja jumlah pedagang itu memang dibatasi.

Hongkong juga dikenal sebagai kota yang dalam pola tradisionalnya memanfaatkan jalan sebagai tempat bercampurnya berbagai macam kegiatan. Pada kota baru yang direncanakan sampai ke detail-detailnya, lingkungan yang penuh semangat kehidupan semacam itu tidak tercipta (Rapoport, 1980).

Pada kebanyakan perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup, masyarakat acapkali dilihat sekadar sebagai konsumen yang pasif. Memang mereka diberi tempat untuk aktivitas kehidupan, kerja, rekreasi, belanja, dan bermukim, akan tetapi mereka kurang diberi peluang untuk ikut dalam proses penentuan kebijakan dan perencanaannya. Padahal, sebagai makhluk yang berakal dan berbudaya, manusia membutuhkan rasa penguasaan dan pengawasan *(a sense of mastery and control)* terhadap habitat atau lingkungannya. Rasa tersebut merupakan faktor mendasar dalam menumbuhkan

rasa memiliki untuk kemudian mempertahankan atau melestarikan.

Michael Haugh (2002) pernah mengemukakan bahwa binatang pun menunjukkan pentingnya rasa penguasaan tersebut dalam bentuk pemilihan habitat dan modifikasi/manipulasi lingkungan fisiknya. Kegagalan kebanyakan kebun binatang terletak pada terabaikannya fakta tersebut. Kalau binatang saja membutuhkan peluang untuk bisa memilih dan membentuk habitatnya, apalagi manusia. Bila penduduk tidak dilibatkan dalam proses perencanaan dan pembangunan lingkungannya, tidak diberi kesempatan untuk bertindak secara aktif memberikan "cap" pribadi atau kelompok pada lingkungannya, tidak memperoleh peluang untuk membantu, menambah, mengubah, menyempurnakan lingkungannya, akan kita dapatkan masyarakat kota yang apatis, acuh tak acuh, dan mungkin agresif.

"*Personalization provides a way of being creative for urban people whose work may be totally uncreative*," begitu kata Barbara Ward (1980). Pelibatan masyarakat dalam perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup di Indonesia masih sering diabaikan, padahal penting sekali artinya untuk menumbuhkan harga diri, percaya diri, dan jati diri. Apalagi bagi kaum papa yang termasuk kategori *"the silent majority"*; keterlibatan mereka boleh dikata tidak ada. Hal itu antara lain karena anggapan bahwa tingkat pendidikan mereka rendah sehingga mereka tidak dapat diajak berdwicakap. Lagi pula waktu mereka banyak dihabiskan untuk mempertahankan kelangsungan hidup. Padahal sebetulnya mereka memiliki kearifan tersendiri yang sering di luar dugaan kalangan berpendidikan. Kita justru bisa belajar banyak dari mereka.

Kelemahan Perencanaan dan Pengelolaan

Dari pengamatan selama ini, dapat ditemui-dikenali beberapa kelemahan dalam proses perencanaan dan pengelolaan tata ruang dan lingkungan hidup di Indonesia sebagai berikut:

1. Perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup terlalu berorientasi pada pencapaian tujuan ideal berjangka panjang, yang sering meleset akibat banyaknya ketidakpastian. Di sisi lain terdapat jenis-jenis perencanaan yang disusun dengan landasan pemikiran pemecahan masalah secara *ad hoc* yang berjangka pendek, kurang berwawasan luas. Seyogianya pendekatan yang diambil mencakup keduanya, ibarat melihat keseluruhan hutan sekaligus mengkaji pohon-pohonnya, atau sebaliknya: melihat keunikan setiap jenis pohon akan tetapi menilik konteks hutannya pula.
2. Produk akhir berupa rencana tata ruang yang baik tidak selalu menghasilkan penataan ruang yang baik pula, tanpa didukung para pengelola perkotaan dan daerah *(urban and regional managers)*, yang handal dalam resolusi konflik dan dibantu dengan mekanisme pengawasan dan pengendalian pembangunan *(development control)* yang jelas.
3. Terlihat kecenderungan yang kuat bahwa perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup terlalu mengutamakan aspek fisik dan visual (biasanya menyangkut tata guna lahan, sistem jaringan jalan, dan infrastruktur atau prasarana lingkungan). Aspek-aspek yang berkaitan dengan perencanaan komunitas (sosial budaya) dan perencanaan sumber daya *(resource planning)* masih belum memperoleh porsi perhatian sebagaimana mestinya.

4. Keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan selama ini terkesan sekadar sebagai slogan atau hiasan bibir belaka, belum mengejawantah dalam kenyataan. Kota dan daerah masih hampir selalu dilihat dalam bentuk "hierarki pohon" yang nampaknya saja sederhana, padahal dalam kehidupan yang sesungguhnya berbentuk "hierarki jaring" yang sangat kompleks. Hal ini antara lain disebabkan oleh adanya arogansi sektoral dan egosentrisme wilayah yang cenderung menggunakan "kacamata kuda".
5. Peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup masih sangat terbatas. Seminar perencanaan kota dan daerah, yang diselenggarakan hanya pada tahap akhir sesudah dihasilkannya suatu produk rencana, terlihat lebih bersifat seremonial. Saya bahkan berpraduga bahwa seminar semacam itu hanyalah merupakan forum untuk legitimasi semata-mata, tidak betul-betul dimaksudkan untuk menyerap pendapat, persepsi, dan aspirasi masyarakat.
6. Yang juga cukup merisaukan adalah kekurangpekaan para penentu kebijakan, dan juga beberapa kalangan profesional, terhadap pusaka budaya warisan kuno, yang pada hakikatnya merupakan bagian tak terpisahkan dalam sejarah perkotaan. Tergusur dan lenyapnya karya arsitektur langka yang estetis dan bernilai sejarah berarti lenyapnya suatu babakan dari sejarah perkembangan kota.
7. Wibawa dan kekuatan hukum suatu produk rencana tata ruang begitu tipis. Tata ruang yang sudah tersusun dapat dengan begitu saja dijungkirbalikkan

oleh adanya "surat sakti" dari penguasa, pengusaha, dan pejabat kalangan atas. Memang ada yang berdalih bahwa sebagai suatu proses, perencanaan yang baik adalah yang dalam pelaksanaannya memungkinkan adanya perubahan. Kendati begitu, harus secara eksplisit ditegaskan bahwa yang dapat berubah adalah periferi atau kulitnya saja, sedangkan batang tubuh atau kerangkanya yang struktural harus tetap utuh.

Usulan ke Depan

Beberapa usulan untuk peningkatan kualitas perencanaan tata ruang dan lingkungan di masa mendatang:

1. Perencanaan tata ruang sebaiknya tidak lagi sekedar dilihat sebagai *Management of Changes* dan *Management of Growth*, melainkan lebih sebagai *Management of Conflicts* dan *Management of Action*. Orientasi tujuan jangka panjang yang ideal perlu disenyawakan dengan pemecahan masalah jangka pendek yang bersifat inkremental, dengan wawasan pada pelaksanaan atau *action-oriented plan*, yang dikawal melalui sistem advokasi.
2. Mekanisme *Development Control* harus ditegakkan lengkap dengan sanksi (disinsetif) buat yang melanggar dan bonus (insentif) bagi mereka yang taat pada peraturan.
3. Penataan ruang dan lingkungan hidup secara total, menyeluruh, dan terpadu dengan model-model *participatory planning* dan *over-the-board planning* atau perencanaan lintas sektoral sudah saatnya dilakukan secara konsekuen dan berkesinambungan.
4. Dalam setiap perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup wajib diperhatikan perihal kekayaan khazanah

lingkungan alam, termasuk iklim tropis yang bersahabat. Tindakan itu, selain akan memberikan kenyamanan biologis tersendiri, akan lebih menghemat energi, terutama yang berbahan bakar minyak, yang sekarang sudah semakin mahal. Dengan kata lain, kita harus tanggap terhadap fenomena perubahan iklim yang saat ini sedang hangat diperbincangkan.

Daftar Pustaka

Arvill, Robert. 1976. *Man and Environment: Crisis and the Strategy of Choice*. Harmondsworth: Penguin Books.

Budihardjo, Eko. 1987. *Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan, Perkotaan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

Budihardjo, Eko dan Djoko Soejarto. 2009. *Kota Berkelanjutan*. Bandung: Penerbit Alumni.

Budihardjo, Eko dan Sudanti Hardjohoebojo. 2009. *Kota Berwawasan Lingkungan*. Bandung: Penerbit Alumni.

Castells, Manuel. 2003. *End of Millenium*. Oxford: Basil Blackwell.

Downey, John dan Jim McGuigan. 2003. *Technocities*. Londong: Sage Publication.

Goodman, Robert. 1972. *After the Planners*. Harmondsworth: Penguin Books.

Haugh, Michael. 2002. *Out of Place*. London: Yale University Press.

Legates, Richard dan Frederic Stout. 2005. *The City Reader*. London: Routledge.

Lynch, Kevin. 1965. "The City as Environment." *Scientific American*, 213: 209-219.

Rapoport, Amos, 1980. *Human Aspects of Urban Form: Towards a Mall Environment Approach to Urban Form and Design*. Oxford: Pergamon Press.

Stretton, Hugh. 1978. *Urban Planning in Rich and Poor Countries*.

Oxford: Oxford University Press.

Saunders, Peter, 1984. *Social Theory and Urban Question*. London: Hutchinson.

Ward, Barbara. 1980. *Progress for a Small Planet*. Harmondsworth: Penguin Books.

Yates, Douglas. 1979. *The Ungovernable City*. Cambridge: MIT Press.

Yudelson, Jerry. 2008. *Green Building A to Z.* Gabriola Island, BC: New Society Publishers.

Emil Salim Isi Esti.indd 300 6/16/10 8:54 AM

Bagian 3

Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Emil Salim Isi Esti.indd 301 6/16/10 8:54 AM

Emil Salim Isi Esti.indd 302 6/16/10 8:54 AM

16

NO NET LOSS! Strategi Mempertahankan Keanekaragaman Hayati

Mubariq Ahmad

Bagi bangsa Indonesia hutan sangatlah berharga. Bukan saja karena hutan dapat menyediakan makanan dan memberikan pendapatan tetapi juga karena hutan merupakan tempat bagi berbagai budaya dan kepercayaan yang memberikan kesejahteraan bagi negeri ini.
(Emil Salim, 2006)[1]

Kalau kau jatuh dan mati tenggelam di laut Wakatobi, kau langsung masuk surga. Laut kami indah sekali.
(Nelayan Wakatobi)

Biodiversity is not just the luxury for the rich– it is a necessity for the poor
(WEF Council on Ecosystem and Biodiversity)

[1] Dimuat dalam World Bank, 2006.

Emil Salim Isi Esti.indd 303 6/16/10 8:54 AM

Pengantar

KETIGA kutipan di atas, bersama-sama, menjelaskan pentingnya peran keanekaragaman hayati bagi kita di Indonesia. Keanekaragaman hayati di darat (antara lain hutan) dan di laut memberi sebagian masyarakat kita sumber makanan dan mata pencaharian. Keanekaragaman hayati, baik di hutan maupun di laut, memberi keindahan yang dapat dinikmati sebagai suatu kemewahan—turis datang ribuan kilometer dengan biaya mahal untuk menikmati hutan dan laut kita—sekaligus sebagai bagian dari pemenuhan kebutuhan hidup bagi masyarakat. Masyarakat kita menikmati keanekaragaman hayati dalam bentuk berbagai jenis makanan (pakis, jamur, berbagai jenis beras, madu, teripang, ikan-ikan karang), obat-obatan (dari pacet, semut merah, ganggang laut, keladi tikus, singkong racun, pasak bumi), bahan baku industri (kayu, resin) dan keindahan hutan dan laut tropis yang tercipta karena keanekaragaman flora dan faunanya.

Keanekaragaman hayati (*biological diversity*, atau disebut dengan singkat *biodiversity*), mengacu pada keberagaman di antara makhluk hidup dari semua ekosistem, termasuk daratan, laut, dan perairan lainnya, dan kompleks ekologis di mana makhluk itu hidup. Keanekaragaman makhluk hidup ini secara umum dikategorikan pada tiga tingkatan, yaitu tingkat ekosistem, tingkat spesies, dan tingkat genetik (Gray, 1997). Di antara ketiganya, keanekaragaman genetik adalah tingkat keanekaragaman yang paling mendasar yang terjadi di antara individu dalam populasi spesies yang sama, maupun antara satu populasi dan populasi lainnya. Populasi dengan keanekaragaman genetik yang tinggi memiliki ketahanan (*resilience*) terhadap perubahan lingkungan yang lebih tinggi. Tekanan dari lingkungan cenderung mengurangi keanekaragaman genetik. Karena itu, keanekaragaman genetika menjadi kunci penting bagi keberlanjutan keberadaan suatu

makhluk hidup dan pengembangan pemanfaatannya untuk kebutuhan manusia. Komoditas pertanian unggulan seperti padi dengan umur tanam singkat, tahan hama dan dapat disimpan lama adalah contoh produk yang dikembangkan dengan memanfaatkan variasi genetik antara berbagai populasi padi-padian. Keanekaragaman genetik adalah dasar bagi riset bioteknologi untuk pengembangan bahan makanan dan nutrisi unggulan masa depan serta teknologi pengobatan dengan memastikan ketersediaan.

Tulisan singkat ini mencoba menyoroti atau memberi *highlight* kekayaaan sumber daya alam hayati Indonesia dan berbagai tantangan yang kita hadapi dalam mempertahankannya. Banyak pihak, pemerintah, berbagai organisasi riset dan konservasi, telah disoroti perannya dalam konservasi keanekaragaman hayati (sebagai contoh Resosudarmo dan Subiman, 2003; Bappenas, 2003; Purnomo, 2005; dan Dutton et al., 2009). Tulisan ini akan menekankan pembahasan tentang perlunya melibatkan, dan peran, dunia usaha dalam penyelamatan keanekaragaman hayati sebagai *resource for the future* (sumber daya untuk masa depan). Berbagai perkembangan terakhir dalam arena *business and biodiversity* akan disampaikan berikut kesempatan dan langkah-langkah yang dapat diambil pemangku kepentingan di Indonesia.

Potret dan Isu Keanekaragaman Hayati Indonesia

1. Kekayaan keanekaragaman hayati

Indonesia adalah negeri dengan *mega-diversity* tak tertandingi. Kurang lengkapnya informasi tentang keanekaragaman hayati Indonesia pada tahun 1990an menempatkan Indonesia sebagai negara terkaya kedua di dunia setelah Brasil dalam keanekaragaman hayati (Mittermeier et al., 1997). Agaknya, peringkat itu

dipertanyakan setelah suatu penelitian menunjukkan bahwa keanekaragaman hayati hutan tropis Sumatra jauh lebih tinggi dibanding hutan di Amazon dari segi *vascular plant* (tumbuhan berpembuluh) yang merupakan rujukan utama keanekaragaman tanaman. Kesimpulan ini dicapai lewat riset yang dilakukan oleh peneliti yang sama dan dengan metodologi yang sama di Brasil dan di Indonesia (WWF, 2004).

Empat puluh tujuh jenis ekosistem berbeda ditemui di Indonesia dan merupakan yang tertinggi di dunia. Di daratan, di samping keanekaragaman hayati yang tinggi di hutan Sumatra, Indonesia menguasai 60% dari 22 juta hektar kawasan hutan *Heart of Borneo* yang diyakini sebagai ekosistem hutan dengan tingkat kekayaan keanekaragaman hayati tertinggi di dunia. Di laut, dengan lebih dari 17.000 pulau, dan luas daratan berbanding lautan yang 1:2, Indonesia memiliki banyak keuntungan dari segi variasi ekosistem dan keanekaragaman hayati. Tabel 1 di bawah ini memberikan indikasi kekayaan dan posisi Indonesia dalam dunia keanekaragaman hayati.

Tabel 1. Kekayaan Keanekaragaman Hayati Daratan Indonesia

Kelompok spesies	Peringkat di dunia	Jumlah spesies	% spesies endemik
Mamalia	Kedua	515	39%
Reptilia	Keempat	511	29%
Burung	Kelima	1.531	26%
Amfibi	Keenam	270	37%
Primata	Keempat	35	-
Tanaman (*higher plants*)	Pertama	38.000	-
Palem	Pertama	477	47%
Dipterocarp	Pertama	180	86%
Ikan air tawar	Kedua	1.400	-

Sumber: Mittermeier et al., 1997.

Di laut, tidak ada negeri lain yang dapat disejajarkan dengan Indonesia. Kita menguasai dua per tiga kawasan *Coral Triangle* atau Segitiga Karang Dunia, lokasi puncak keanekaragaman hayati laut di dunia. Segitiga ini terdiri dari tiga ekoregion laut terkaya di dunia: Laut Sulu-Sulawesi, Laut Bismarck-Solomon, dan Laut Banda-Flores. Sebagian besar produktivitas laut di wilayah barat Pasifik tergantung pada kesehatan ekosistem laut di wilayah Coral Triangle. Makin jauh dari Coral Triangle makin kecil keanekaragaman hayati lautnya. Karena itu laut di wilayah barat Indonesia menduduki tingkat keanekaragaman di bawah kawasan Coral Triangle, tetapi jauh di atas ekosistem laut mana pun di muka bumi. Tabel 2 secara ringkas memberi gambaran kekayaan keanekaragaman laut Indonesia.

Tabel 2. Kekayaan Keanekaragaman Hayati Lautan Indonesia

Kelompok utama spesies	Jumlah spesies
Tumbuhan laut dan pantai	832
Karang	910
Spons	700-850
Moluska	2.500
Krustasea	1502
Ekhinodermata	745
Ikan	> 2.000
Reptil	6
Burung	148
Mamalia laut	30

Sumber: Dahuri, 2003.

Di samping berfungsi sebagai sumber bahan makanan, keanekaragaman hayati Indonesia juga banyak dimanfaatkan oleh perusahaan farmasi dan kosmetik. Berbagai penelitian telah dilakukan untuk menjajaki kegunaan dan prospek bisnis pengembang

produk yang didasarkan pada keanekaragaman hayati. Pemanfaatan keanekaragaman hayati pada tingkat genetik ini memiliki nuansa *access and benefit sharing* (pembagian akses dan manfaat) yang kental karena melibatkan isu hukum baik dari segi *access right* (hak penguasaan) maupun *intellectual property right* (hak kekayaan intelektual).

Isu *access and benefit sharing* tidak dibahas secara mendalam dalam tulisan ini, namun Tabel 3 sedikit memberi gambaran tentang jumlah penelitian dan koleksi yang terdaftar terkait dengan sumber daya genetika di Indonesia.

Tabel 3. Jumlah Akses terhadap Sumber Daya Genetik di Lembaga-lembaga Riset

Komoditas	Jumlah koleksi	Jumlah studi
Tanaman pangan	5.529	3.337
Buah-buahan	592	95
Sayur-sayuran	4.438	1.846
Tanaman perkebunan	21.68	338
Tanaman lain	10.404	1.273
Ayam	309	
Ikan	1.660	
Mikroba	2.670	
Jumlah	27.770	6.889

Sumber: KLH, 2009.

2. Tren dan penyebab penurunan keanekaragaman hayati

Sebagian dari kehilangan keanekaragaman hayati adalah proses alami, tetapi seringkali laju penurunan keanekaragaman hayati menuju kepunahan dipercepat oleh kegiatan manusia. Laporan Kementerian Lingkungan Hidup (2009) memuat informasi yang memperihatinkan: sepertiga kawasan hutan

Indonesia tidak lagi memiliki pohon di atasnya, jumlah lahan kritis seluruh wilayah hutan mendekati 60 juta hektar, dan setiap tahun terjadi sedikitnya satu juta hektar deforestasi neto. Di laut, hanya 30 persen terumbu karang yang masih dalam keadaan baik sementara sisanya 40 persen rusak sedang dan 30 persen rusak parah. Ini baru sebagian data yang ada, karena laju penurunan keanekaragaman hayati di Indonesia belum terdata secara menyeluruh karena pemerintah memang belum menggunakan ukuran-ukuran tertentu untuk mengukur kinerjanya dalam pengelolaan keanekaragaman hayati.

Secara umum dapat kita katakan tantangan utama penyelamatan keanekaragaman hayati di Indonesia terdiri dari: (a) kenaikan jumlah penduduk; (b) deforestasi dan kebakaran hutan; (c) eksploitasi berlebihan di hutan dan di laut; dan (4) fragmentasi dan perusakan habitat. Keempat hal ini menimbulkan tekanan pada ekosistem dan mempercepat laju penurunan keanekaragaman hayati.

Jika kita melihat lebih dalam tantangan-tantangan tersebut, kita akan menemukan beberapa faktor penyebab utama (*underlying causes*) dan pendorong *(drivers)* kepunahan keanekaragaman hayati Indonesia.

Pertama, kebijakan pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi dan mengabaikan keseimbangan ekosistem, dan keengganan menggunakan ukuran-ukuran integritas ekosistem. Selama empat puluh tahun terakhir pembangunan ekonomi Indonesia, pemerintah masih keberatan menunjukkan penyusutan sumber daya alam, termasuk mineral, sumber daya hutan dan laut serta

keanekaragaman hayati yang terpakai atau tergerus oleh pertumbuhan ekonomi tinggi yang dijadikan primadona. Kebijakan ini cenderung eksploitatif dan mendorong pemanfaatan yang kurang bertanggung jawab karena pelaku bisnis tidak dituntut untuk melakukan pengelolaan sumber daya menurut kaidah kelestarian usaha dalam jangka penjang. Kerusakan ekosistem dan penurunan keanekaragaman hayati menjadi konsekuensi kebijakan ini.

Kedua, marjinalisasi masyarakat miskin dan masyarakat adat dan/atau masyarakat lokal pemangku kepentingan keberlanjutan ekosistem dan sumber daya alam (lihat sebagai contoh Aziz dan Salim, 2005). Pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan juga memprioritaskan pemilik modal dan memarjinalkan masyarakat miskin dan adat/lokal yang hidupnya tergantung pada sumber daya alam di tempat mereka hidup. Berbeda dengan negara kapitalis seperti Kanada yang sudah memastikan manfaat dan hak kepemilikan dan keuntungan bagi masyarakat lokal dalam usaha pemanfaatan sumber daya alam, pemerintah Indonesia memilih melakukan *displacement* (pemindahan) terhadap masyarakat lokal untuk memudahkan komersialisasi dan ekspansi usaha pemanfaatan sumber daya alam. Masyarakat yang termarjinalkan sering tidak memiliki pilihan lain kecuali ikut melakukan eksploitasi sesuai keinginan perusahaan penguasa sumber daya alam, atau menjadi pelaku ilegal dalam pemanfaatan hutan atau ikan di wilayah-wilayah konsesi yang sudah diberikan kepada pemodal besar. Eksploitasi liar, baik di hutan, di laut ataupun di wilayah kaya mineral,

tentu saja berdampak negatif terhadap ekosistem dan keanekaragaman hayati.

Ketiga, eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan baik di hutan maupun di laut. Tidak digunakannya kaidah-kaidah kelestarian, terlihat juga dalam kebijakan pemerintah dalam memberikan izin pemanenan tahunan baik hutan maupun ikan di laut. Izin pemanenan hutan di atas kemampuan hutan untuk tumbuh, ditambah dengan penebangan ilegal (*illegal logging*) berupa kejahatan terorganisasi berskala besar, telah menghancurkan hutan dan industri pengolahan kayu Indonesia, tentu saja berikut keanekaragaman hayati yang berada dalam hutan yang musnah. Dalam bidang perikanan, pemerintah masih tetap berkeras menambah izin penangkapan ikan sementara situasi di lapangan menujukkan penurunan potensi dan variasi jenis tangkapan (tentang hal ini dibahas oleh Napitupulu dalam buku ini).

Keempat, korupsi dan keseluruhan tata kelola sumber daya alam yang buruk (*bad natural resources governance*) terkait dengan konversi hutan, alokasi dan distribusi akses terhadap sumber. Korupsi, kolusi dan keseluruhan praktik *bad governance* adalah masalah utama yang masih dihadapi bangsa Indonesia yang menghambat kemajuan kita untuk menjadi lebih sejahtera bersama-sama. Indonesia seolah-olah berada pada pusat kutukan (*resource curse*) di mana kekayaan sumber daya alam berasosiasi erat dengan korupsi, penindasan, dan kemiskinan. Korupsi membuka peluang konversi hutan secara tidak bertanggungjawab dan eksploitasi berlebihan sumber

daya alam yang bermuara pada kerusakan ekosistem dan keanekaragaman hayati.

Diperlukan cara pandang yang berbeda terhadap pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, serta cara pandang baru dalam *governance* sumber daya alam sebelum kita dapat menyelamatkan kekayaan ekosistem dan keanekaragaman hayati secara effektif.

Keanekaragaman Hayati, Penghidupan Masyarakat, dan Bisnis

1. Keanekaragaman hayati dan jasa lingkungan dalam pendapatan masyarakat

Tahukah Anda bahwa obat antipembekuan darah *(heparin)* berasal dari pacet atau lintah yang berbagai jenisnya banyak kita temui di hutan Sumatra dan Kalimantan? Orang Dayak menggunakan pacet hidup secara langsung untuk menggigit urat lehernya jika mengalami penyumbatan akibat penggumpalan darah *(blood clogging)*. Orang Papua memiliki obat tradisional penyubur kandungan dan pencegah kehamilan yang semuanya diambil langsung dari bahan-bahan di alam terbuka. Orang Banten punya jamu dari daun yang sama dengan yang dikunyah badak pada musim kawin karena daun itu berfungsi sebagai penyegar mulut yang konon juga berfungsi sebagai afrodisiak (penambah gairah seks). Di hutan Kalimantan terdapat puluhan jenis jamur yang dijadikan bahan makanan dan obat bagi masyarakat kita. Aneka obat mulai dari jamu, obat tradisional bukan jamu, obat-obatan herbal, maupun obat-obatan 'modern' yang diproduksi perusahaan-perusahaan farmasi raksasa berasal dari aneka tanaman dan hewan

yang ada di alam ini. Ilmu pengobatan tradisional kita, seperti juga di Cina, dunia Arab, masyarakat Indian di Amerika, dan sebagainya semua bertumpu pada keanekaragaman hayati. Delapan puluh persen penduduk dunia bergantung pada obat yang berasal dari alam, yaitu dari keanekaragaman hayati (Chivian dan Bernstein, 2008).

Dari sudut penyediaan makanan dan mata pencaharian, lebih daripada satu miliar orang menggantungkan hidupnya pada sumber daya hutan sementara hutan berkurang 12,5 juta hektar setiap tahunnya. Di Indonesia, setidaknya 10 juta dari penduduk termiskin kita, kehidupan sehari-harinya bergantung pada keanekaragaman hayati yang ada di hutan. Berbagai tanaman dan hewan liar adalah bagian dari diet karbohidrat dan protein masyarakat kita yang tinggal di dalam dan sekitar hutan. Di India, diperkirakan 57% pendapatan penduduk miskin tergantung pada jasa lingkungan hutan termasuk keanekaragaman hayati dan air (Sukhdev, 2009). Di Indonesia, angka ini diperkirakan sekitar 24% (Ahmad, 2009).

Berbagai serangga di hutan memiliki fungsi produksi ekonomi sebagai katalis bagi penyerbukan tanaman yang menghasilkan berbagai buah-buahan, apel misalnya. Jasa polinasi berbagai jenis serangga yang merupakan bagian dari keanekaragaman hayati ini, biasanya tidak pernah dinilai secara ekonomi. Tahun 2007, *collapse*-nya populasi lebah di Amerika menimbulkan kerugian US$ 15 miliar di kalangan petani karena tidak ada yang melakukan penyerbukan (*pollination*) tanaman (UNEP, 2009).

Di laut, seluruh produksi perikanan adalah sistem yang terangkai dalam siklus rantai makanan dan interaksinya dengan ekosistem. Ikan besar ada karena keberadaan ikan-ikan lebih kecil yang dimakannya. Ikan-ikan konsumsi seperti tuna, tongkol, dan marlin bergantung hidup dan eksistensinya pada makhluk-makhluk lebih kecil yang memakan makhluk lebih kecil lagi, yang pada gilirannya memakan plankton-plankton yang berkembang biak karena keberadaan terumbu karang. Hancurnya terumbu karang tidak hanya membuat laut menjadi kurang indah, namun juga berarti kehancuran berbagai jenis organisme yang membentuknya, yang kemudian berimplikasi pada hancurnya produksi plankton dan hancurnya produksi perikanan. Budaya makan sushi pun akan lenyap dari muka bumi ketika tidak ada lagi ikan tuna yang bisa ditangkap jika terumbu karang di kawasan tropis di Pasifik barat (Indonesia dan sekitarnya) punah.[2] Dengan dua pertiga kawasan Coral Triangle berada di perairan timur Indonesia, ditambah kekayaan terumbu karang di wilayah barat Indonesia, dapat direka implikasi kehancuran keanekaragaman laut bagi produksi perikanan dan kehidupan nelayan kita yang selama ini selalu memiliki status 'masyarakat termiskin' di negeri yang dibanggakan sebagai negeri maritim ini.

[2] Dalam kaitan ini, UNEP dalam laporannya The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB), mengingatkan kita bahwa dalam hubungannya dengan perubahan iklim, konsentrasi gas rumah kaca di atas 350 ppm CO_2 ekuivalen di atmosfer akan menimbulkan kenaikan suhu udara dan air laut yang cukup untuk mendorong kehancuran 60% terumbu karang di wilayah tropis. Padahal UNFCCC mengacu pada stabilisasi gas rumah kaca pada tingkat 450 ppm untuk menahan pemanasan global agar tidak lebih dari 2° Celcius (UNEP, 2009).

2. Dampak dan ketergantungan bisnis pada keanekaragaman hayati

Semua yang diceritakan di atas menunjukkan betapa besarnya fungsi dan peran keanekaragaman hayati mendukung kehidupan dan penghidupan manusia. Dalam bahasa ekonomi, artinya keanekaragaman hayati memiliki nilai yang sangat tinggi. Nilai yang tinggi berarti uang, dan uang berarti bisnis. Industri farmasi dan kosmetik bergantung keanekaragaman hayati. Industri bibit tanaman pangan bergantung pada ketersediaan sumber daya genetik di alam. Industri mutiara bergantung pada keanekaragaman plankton di dasar lautan yang menjadi makanan tiram penghasilnya. Di sisi lain, industri kayu, pertambangan dan *real estate* cenderung berdampak negatif terhadap keanekaragaman hayati karena karakternya yang mengurangi ruang alami atau habitat bagi berbagai flora dan fauna, dan dampak sampingan kegiatannya (misalnya pencemaran oleh perusahaan tambang) yang dapat mematikan flora dan fauna setempat sehingga berpotensi mengurangi keanekaragaman hayati. Secara umum dapat dikatakan dunia industri tergantung pada keanekaragaman hayati sebagai penggunanya, atau memiliki dampak negatif terhadap keanekaragaman hayati akibat kegiatannya. Tabel di bawah ini memberikan gambaran tentang kaitan keanekaragaman hayati dengan ekonomi dan dunia usaha pada tingkat keanekaragaman ekosistem, spesies, dan genetik.

Tabel 4. Keanekaragaman Hayati dan Jasa Ekosistem

Keanekaragaman hayati	Kualitas	Kuantitas	Jasa ekosistem (contoh)
Ekosistem	Variasi (variety)	Kawasan	Rekreasi Tata air Kontrol biologis
Spesies	Keanekaragaman (diversity)	Jumlah	Makanan, serat, obat-obatan, inspirasi desain, penyerbukan
Genetik	Variabilitas (variability)	Populasi	Input bioteknologi Ketahanan terhadap penyakit Kemampuan adaptasi

Sumber: Diolah dari Bishop, 2009.

Kaitan ekosistem dan keanekaragaman hayati dengan ekonomi dapat juga dijelaskan dengan melihat eksosistem dan keanekaragaman hayati sebagai bagian dari modal alami *(natural capital)* yang melalui fungsinya *(ecosystem function*, misalnya sebagai pengatur tata air dan proses fotosintesis) menghasilkan jasa lingkungan *(ecosystem services)*, misalnya dalam bentuk pengendalian banjir secara alami ataupun tanaman/hewan yang bermanfaat **(***harvestable products*), yang produksi dan konsumsinya menghasilkan manfaat dan nilai ekonomis *(economic values* dalam bentuk harga atau *willingness to pay)*. Kegiatan ekonomi dan bisnis bergantung pada keanekaragaman hayati, ekosistem, dan jasa ekosistem.

Dengan gambaran di atas, penurunan kualitas ekosistem dan kehilangan keanekaragaman hayati

berpotensi mempengaruhi kegiatan ekonomi dan bisnis baik secara langsung maupun tidak langsung (lihat juga Aziz dan Salim, 2005 dan Napitupulu dalam buku ini). Penurunan kenakeragaman hayati dan kualitas ekosistem adalah tantangan baru dunia bisnis yang baru disadari akhir-akhir ini di tingkat internasional, dan belum banyak dipahami di tingkat lokal.

Kehancuran hutan Indonesia yang berimplikasi pada penurunan industri kayu dari 120 unit di awal 1990-an menjadi kurang dari 40 unit di awal 2000-an sebenarnya membawa dampak lebih banyak sebagai akibat dari penurunan ekosistem dan keanekaragaman hayati yang menyertainya. Kita tidak banyak mendengar polemik soal ini pada tataran bisnis dan ekonomi karena masalah yang ditimbulkannya terutama dirasakan oleh kalangan bawah yang tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk menyuarakan kesulitannya, dan sekelompok kecil bisnis yang menggunakan produk keanekaragaman hayati tetapi tidak memiliki program riset dan pengembangan produk yang cukup berarti bagi bisnisnya.

Kerusakan alam di masa lalu, baik di darat maupun di laut, mulai menimbulkan kesadaran akan risiko bisnis terhadap penurunan keanekaragaman hayati dan kualitas ekosistem. Tentu saja risiko bisnis ini perlu dikelola. Seperti halnya isu perubahan iklim, dan risiko bisnis yang terkait dengannya, telah melahirkan berbagai teknologi baru, bisnis model baru, dan pasar baru. Konservasi keanekaragaman hayati dan ekosistem juga memunculkan peluang-peluang baru bagi investor. Mengintegrasikan perspektif keanekaragaman hayati dan ekosistem ke dalam bisnis

membantu perusahaan memastikan keberlanjutan bisnisnya sendiri menuju masa depan sambil berkontribusi bagi pembangunan berkelanjutan. Tabel 5 di bawah ini memberikan ilustrasi tentang beberapa bentuk risiko dan peluang bisnis yang terkait dengan keanekaragaman hayati.

Tabel 5. Tipologi Risiko dan Peluang Bisnis Terkait Keanekaragaman Hayati

Tipe/Bidang kelola	Risiko	Peluang
Operasional	• Kenaikan biaya input • Penurunan kualitas input • Gangguan operasi	Tingkatkan efisiensi penggunaan bahan baku
Regulasi dan Hukum	• Kebijakan lingkungan hidup yang makin ketat • Denda atas kerusakan lingkungan • Penghentian izin	Izin memperluas usaha Kemampuan mempengaruhi kebijakan pemerintah
Reputasi	• Kerusakan citra atas brand dan perusahaan • Tantangan bagi izin usaha	Perbaikan atau diferensiasi brand
Pasar dan Produk	Perubahan selera konsumen	Produk atau jasa baru Pasar barang bersertifikat ramah lingkungan Pasar jasa ekosistem
Pembiayaan	• Biaya modal meningkat • Persyatan kredit makin ketat	Green banking

Sumber: Diolah dari WRI, 2008.

Strategi Penyelamatan Keanekaragaman Hayati

"No net loss in biodiversity and ecosystem" adalah pernyataan dan imbauan ringkas yang menyimpulkan strategi penyelamatan keanekaragaman hayati di masa depan. Pendekatan ini akan memperkuat alasan bisnis dan ekonomis *(business and economic cases)* dari kedua sisi, konsumen dan produsen, untuk penyelamatan keanekaragaman hayati. Pada tatanan negara, sebaiknya prinsip *no net loss* ini diangkat ke tingkat yang lebih tinggi yaitu *Net Positive Impact on Biodiversity* untuk membuka peluang pembalikan tren kerusakan kualitas ekosistem ke arah perbaikannya, tidak sekadar mencegah degradasi lebih lanjut. Strategi ini dapat dianut pada berbagai tingkat (global, pusat, daerah) dan lingkup yang berbeda-beda (pemerintah, perusahaan, komunitas, organisasi konservasi), dan terdiri dari beberapa komponen.

Pertama, menetapkan atau menyepakati ukuran yang digunakan sebagai indikator keanekaragaman hayati *(matrices)*. Orang bisnis selalu mengatakan "Anda tidak dapat mengelola hal-hal yang tidak Anda ukur". Keanekaragaman hayati, seperti keuntungan dalam bisnis, perlu dikelola secara terukur sehingga secara periodik dapat dievaluasi tingkat keberhasilan pengelolaan keanekaragaman hayati tersebut. Ketiadaan ukuran yang konkret atas keanekaragaman hayati selama ini menjadi tantangan utama pengelolaannya. Untuk maju ke depan, tantangan ini harus dijawab. Perlu ada ukuran konkret, betapapun tidak sempurnanya. Hal yang bisa diambil, misalnya, kerapatan atau jumlah jenis flora per hektar hutan yang ingin dijadikan sarana penyelamatan keanekaragaman hayati.

Kedua, menciptakan harga bagi kegiatan internalisasi dan upaya penyelamatan keanekaragaman hayati. Pasar, sebagai

instrumen alokasi sumber daya secara ekonomis, tidak dapat memastikan penggunaan sumber daya secara efisien untuk barang dan jasa yang tidak ada harganya. Ekosistem dan keanekaragaman hayati, serta jasa yang dihasilkannya, adalah barang atau jasa publik yang tersedia secara alami atau tercipta sebagai eksternalitas positif dari kegiatan pihak-pihak tertentu. Kegiatan *agroforestry* di daerah tangkapan air di hulu sungai misalnya, secara nyata berkontribusi dengan memproduksi jasa ekosistem pengelolaan alami atas risiko banjir di hilir (sebagai manfaat sampingan dari kegiatan budidaya). Tanpa kompensasi atas eksternalitas positif ini, jasa ekosistem untuk pengelolaan banjir tersebut akan diproduksi lebih sedikit dari yang diperlukan masyarakat. Pemerintah dapat menciptakan 'harga atas keanekaragaman hayati' (yang sebenarnya refleksi dari biaya internalisasi kerusakannya atau upaya penyelamatannya secara langsung) melalui pengenaan pajak atas kerusakan keanekaragaman hayati (seperti *pollution tax*), penetapan kewajiban kompensasi bagi pelaku penyelamatan keanekaragaman hayati (misalnya pengelola taman nasional, yang jasa ekosistemnya dinikmati bisnis di sekitarnya), atau mewajibkan ganti kawasan untuk keanekaragaman hayati *(biodiversity off-set)* bagi perusahaan yang secara langsung memiliki dampak negatif terhadap keanekaragaman hayati. Dalam mengartikulasi harga jasa lingkungan, beberapa instrumen telah dikembangkan dalam ilmu ekonomi, yang selanjutnya bisa dibaca dalam Bab 4 buku ini, "Valuasi Ekonomi untuk Lingkungan".

Ketiga, pengembangan berbagai instrumen, mekanisme dan kelembagaan untuk memastikan balas jasa lingkungan (atau lebih dikenal sebagai *payment for ecosystem services*, PES) untuk keanekaragaman hayati yang berasal dari pajak maupun kewajiban kompensasi disalurkan dan di-

gunakan untuk kegiatan penyelamatan keanekaragaman hayati. Termasuk dalam perangkat sistem kompensasi keanekaragaman ini antara lain: (a) mekanisme pengukuran, pelaporan, dan pemantauan yang kredibel (MRV/measurable, reportable and verifiable); (b) mekanisme sertifikasi penciptaan kredit keanekaragaman hayati (*biodiversity credit*) yang dapat juga dikaitkan dengan inisiatif *Reducing Emissions from Deforestation and Degradation* (REDD) yaitu usaha penyelamatan hutan untuk mengurangi emisi yang secara bersamaan memberikan manfaat dari sisi keanekaragaman hayati; (c) pengembangan *biodiversity banking* untuk memfasilitasi perdagangan kredit keanekaragaman hayati; (d) penetapan aturan-aturan terkait dengan *offset* keanekaragaman hayati bagi perusahaan tambang, kehutanan, real estat untuk perumahan dan bisnis; (e) mekanisme transfer langsung pembayaran/kompensasi pada tingkat lokal; dan (f) pengembangan organisasi lokal yang efektif untuk pengelolaan ekosistem.

Setiap pihak wajib mematuhi *good governance* dan rencana tata ruang yang berbasis ekosistem agar segala mekanisme yang dirancang mendukung pencapaian tujuan dengan efektif. Australia, Amerika, dan Belanda adalah contoh tiga negara yang sudah menerapkan aturan kewajiban *biodiversity offset* bagi perusahaan yang memiliki dampak negatif terhadap keanekaragaman hayati. Sabah (Malaysia) memelopori pengembangan mekanisme pembentukan kredit keanekaragaman hayati dan pendirian bio-bank berdasarkan komitmen penyelamatan keanekaragaman hayatinya pada lokasi konservasi tertentu. Proyek di Sabah ini bahkan sudah melakukan penjualan *biodiversity credit* melalui *voluntary market* yang sudah mulai berkembang di kalangan perusahaan-perusahaan multinasional yang mulai

Emil Salim Isi Esti.indd 321 6/16/10 8:54 AM

mengelola risiko bisnis yang terkait keanekaragaman hayati dan ekosistem.

Keempat, pemerintah RI dan negara kaya keanekaragaman hayati lainnya perlu mengambil posisi mendukung ditetapkannya kebijakan *No Net Loss* atau *Net Positive Impact on Biodivesity* dalam *Convention on Biological Diversity* (CBD). Meskipun tujuan umum penyelamatan keanekaragaman hayati di tingkat global sudah ditetapkan oleh CBD, mekanisme dan target-target spesifik penyelamatan keanekaragaman hayati belum ada. Di bawah payung *No Net Loss* atau *Net Positive Impact*, perlu diatur agar setiap produksi barang, ataupun pengembangan real estat dan infrastruktur diwajibkan membeli kredit keanekaragaman hayati atau mensponsori konservasi ataupun restorasi ekosistem untuk keanekaragaman hayati.

Catatan Penutup

Ekosistem dan keanekaragaman hayati–yaitu alam dengan seluruh jaringan kehidupan–menentukan setiap aspek keberadaan kita di bumi. Tanpa ekosistem dan keanekaragaman hayati kita tidak dapat memiliki ketahanan nasional yang ditentukan oleh kebaradaan air, ketersediaan makanan dan nutrisi, dan kelimpahan energi. Perubahan iklim, bencana alam, munculnya penyakit-penyakit menular semuanya terkait dengan keanekaragaman hayati.

Paradigma ekonomi yang kita anut sekarang, dan arah ataupun ukuran kemajuannya, yaitu pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) dan kesejahteraan dari konsumsi materi, tidak mencerminkan berkurangnya modal alam seperti berkurangnya stok mineral yang tersedia, ekosistem yang rusak dan keanekaragaman hayati yang punah. Pembangunan di masa depan perlu didasarkan pada standar *No Net Loss*

of Biodiversity dengan tujuan jangka panjang memperbaiki kembali yang sudah rusak dan menuju pada dampak positif (*Net Positive Impact*) pada keanekaragaman hayati.

Dewasa ini, sistem kebijakan pembangunan nasional di Indonesia dan ketatalaksanaan global terkait lingkungan hidup dan sumber daya alam tidak mampu melindungi keanekaragaman hayati dari kepunahan. Bahkan konsensus target konsentrasi gas rumah kaca global setinggi 450 ppm CO2 ekuivalen untuk penanganan perubahan iklim memiliki implikasi yang sedikit sekali disadari para pemimpin dunia. Pada tingkat konsentrasi gas rumah kaca setinggi itu lebih dua pertiga dari terumbu karang di kawasan tropis akan punah, begitu juga perikanan dan keseluruhan kegiatan ekonomi yang tergantung padanya.

Nilai, atau penghargaan secara ekonomi, perlu diberikan kepada keanekaragaman hayati dan jasa lingkungan lainnya agar kegiatan konservasi dapat kompetitif dengan konversi untuk pemanfaatan kawasan untuk tujuan lain, dan pengrusakan yang terjadi. Sudah saatnya sektor swasta berperan aktif memberi solusi, didukung oleh reorientasi kebijakan pemerintah dan investasi untuk menjamin bahwa konservasi keanekaragaman hayati dan restorasi ekosistem lebih menguntungkan. Pada saat yang sama, kita tidak boleh lengah dari kebutuhan dan kerentanan masyarakat miskin di pedesaan yang sebenarnya menjadi pemelihara keanekaragaman hayati dan penyedia jasa lingkungan.

"Karena itu saudara-saudara," kata Pak Emil dalam banyak forum*, "keanekaragaman hayati itu adalah obat, keanekaragaman hayati itu adalah makanan, keanekaragaman hayati itu adalah* life support system*, tidak hanya untuk kita yang hidup sekarang, tetapi juga untuk anak cucu keturunan kita. Jadi, jangan kau hancurkan hutan*

itu, jangan kau cemarkan laut itu. Keanekaragaman hayati, ditambah sedikit kemampuan kerja otak, adalah sumber daya ekonomi yang luar biasa."

Daftar Pustaka

Ahmad, M. 2009. Mimeo dari diskusi ahli tentang nilai sumber daya hutan Indonesia.

Azis, I.J. dan E. Salim. 2005. "Development Performance and Future Scenarios in the Context of Sustainable Utilisation of Natural Resources." Dalam Budy P. Resosudarmo (ed.), *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Singapura: ISEAS.

BAPPENAS (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional). 2003. *Indonesia Biodiversity Strategy and Action Plan 2003-2020*. Jakarta: BAPPENAS.

Bishop, J. 2009. "The Economics of Ecosystems and Biodiversity." Materi presentasi. IUCN.

Chivian E. dan A. Bernstein (ed.). 2008. *Sustaining Life: How Human Health Depends on Biodiversity*. Oxford, UK: Oxford University Press

Dahuri, R. 2003. *Keanekaragaman Hayati Laut : Aset Pembangunan Berkelanjutan Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Dutton, I.M., R. Djohani, S.D. Sastrapradja, dan K.M. Dutton. 2009. "Balancing Biodiversity Conservation and Development in Eastern Indonesia." Dalam B.P. Resosudarmo dan F. Jotzo (ed.), *Working with Nature Against Poverty: Development, Resources and the Environment in Eastern Indonesia*. Singapura: ISEAS.

Gray, J. S. 1997. "Marine Biodiversity: Patterns, Threats and Conservation Needs." *Biodiversity and Conservation* 6: 153-175.

KLH (Kementerian Lingkungan Hidup). 2009. "Laporan Nasional Ke-empat kepada Convention on Biological Diversity." Situs http://www.cbd.int/nr4/.

MEA (Millennium Ecosystem Assessment). 2005. *Ecosystems and*

Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC.

Mittermeier, R. A., P. Robles Gil dan C.G. Mittermeier (ed.) 1997. *Megadiversity: Earth's Biologically Wealthiest Nations*. Monterrey, Meksiko: CEMEX.

Purnomo, A. 2005. "The Winds of Change: Recent Progress towards Conserving Indonesian Biodiversity." Makalah untuk Bank Dunia, Jakarta.

Resosudarmo, B.P. dan N.I.L. Subiman. 2003. "The Management of Biodiversity in Indonesia at Sustainable Level." *Indonesian Quarterly* 31(1): 73-87.

Sukhdev, P. 2009. "Costing the Earth." *Nature* 462: 277. Situs http://www.nature.com/nature/journal/v462/n7271/full/462277a.html

UNEP (United Nations Environment Programme). 2009. *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*. Cambridge: Banson Production.

World Bank. 2006. *Melestarikan Pertumbuhan Ekonomi, Penghidupan Pedesaan, dan Manfaat Lingkungan: Opsi-opsi Strategis untuk Bantuan Kehutanan di Indonesia*. Jakarta: The World Bank

WRI (World Resources Institute). 2008. *The Corporate Ecosystem Services Review. Guidelines for Identifying Business Risks and Opportunities Arising from Ecosystem Change*. Version 1. Washington, DC: WRI

WWF Indonesia. 2004. *Usulan Penetapan Kawasan Hutan Tesso-Nilo sebagai Taman Nasional*. Laporan tidak dipublikasikan.

17

Pengelolaan Hutan, REDD, dan Emil Salim

Ida Aju Pradnja Resosudarmo

Perubahan Iklim, REDD, dan Deforestasi

SAAT ini dunia sedang dilanda kekhawatiran akan terjadinya perubahan iklim seiring dengan meningkatnya emisi gas rumah kaca. Perubahan iklim akan mempengaruhi sumber daya dan lingkungan hidup, basis ekonomi-sosial masyarakat, yang pada akhirnya berdampak pada kehidupan manusia secara keseluruhan. Di bidang kehutanan, kekhawatiran ini telah ditanggapi dengan pengakuan pentingnya fungsi hutan sebagai penyimpan dan penyerap karbon dalam upaya pengurangan emisi rumah kaca.

Konferensi Para Pihak Konvensi Perubahan Iklim ke-13 (COP 13) di Bali pada Desember 2007 yang lalu secara formal memperkuat pengakuan akan fungsi hutan dalam mitigasi perubahan iklim, khususnya pentingnya hutan dalam mengatasi perubahan iklim, melalui kemampuannya menyerap dan menyimpan karbon. Maka, lahir satu episode baru dalam ranah kehutanan: dimulainya perundingan tingkat internasional

Emil Salim Isi Esti.indd 326 6/16/10 8:54 AM

untuk "menguangkan" peran hutan dalam mengurangi emisi karbon. Sejak saat itu, skema *Reducing Emissions from Deforestation and Degradation* atau REDD muncul menjadi semacam paradigma baru di sektor kehutanan. Pada prinsipnya, REDD adalah upaya konservasi hutan. Tetapi, REDD berbeda dengan kegiatan konservasi tradisional sebelumnya karena dikaitkan langsung dengan insentif finansial untuk konservasi yang bertujuan menyimpan karbon di hutan. Dengan demikian REDD menjanjikan peluang baru untuk mengatasi masalah utama pengelolaan hutan tropis di seluruh dunia, termasuk pengelolaan hutan hujan (*rainforest*) Indonesia yang terancam keberadaannya karena tingginya laju deforestasi dan degradasi.

Laju deforestasi hutan Indonesia sangat tinggi. Pada 1996 estimasi deforestasi mencapai 2,4 juta hektar per tahun (Sunderlin dan Resosudarmo, 1996). Pada periode 1996-2002, estimasi ini menurun menjadi 2 juta hektar per tahun (FWI/GFW, 2002). Pada periode 2002-2006, laju deforestasi tercatat menjadi 1,17 juta hektar per tahun (Baplan, 2008). Penurunan laju deforestasi ini bukan terutama disebabkan oleh menurunnya daya tarik hutan untuk dieksploitasi, tapi lebih karena menurunnya sumber daya hutan itu sendiri secara drastis. Dari 144 juta hektar hutan pada akhir 1960-an, pada saat ini hanya 90 juta hektar kawasan hutan yang tersisa, dan hanya 40 juta hektar yang kondisi hutannya masih baik. Dengan kecilnya sisa luasan hutan, deforestasi di kisaran satu juta hektar per tahun merupakan angka yang mencemaskan.

Dapatkah Indonesia memanfaatkan peluang skema REDD ini untuk keberlanjutan hutannya dan untuk memanfaatkannya secara adil dan setara? Atau apakah Indonesia akan mengambil peluang ini secara sempit dan menggunakannya sebagai bentuk kendaraan lain dalam memeras sumber daya hutannya untuk kepentingan jangka

Emil Salim Isi Esti.indd 327 6/16/10 8:54 AM

pendek dan tujuan ekonomi semata? Dalam konteks ini kita bisa mengambil inti pelajaran dari pandangan-pandangan Emil Salim mengenai pentingnya pembangunan hutan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, berlandaskan kesetaraan, dan melalui penerapan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) (Salim, 2000).

Tulisan ini mengulas secara singkat perjalanan pengelolaan hutan Indonesia sejak masa Orde Baru, reformasi, periode desentralisasi, sampai dengan sekarang, periode yang mengedepankan ekonomi karbon rendah. Pada bagian akhir tulisan kita bisa melihat bagaimana pokok-pokok pandangan Emil Salim tetap relevan dalam menjawab tantangan pengelolaan sumber daya hutan sampai sekarang.

Hutan sebagai Mesin Pertumbuhan Ekonomi

"Batu pertama" perusakan dan deforestasi hutan Indonesia "diletakkan" lebih daripada empat dekade yang lalu, dengan lahirnya Undang-Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (UU 5/1967). Bersama dengan Undang-Undang tentang Penanaman Modal Asing (UU 1/1967), kedua Undang-Undang ini menjadi landasan hukum bagi komersialisasi hutan babak pertama yang dimulai pada awal 1970-an: penebangan kayu bernilai tinggi secara besar-besaran di hutan-hutan Sumatra, Sulawesi, Kalimantan, yang pada akhirnya juga menjalar ke Papua. Pada masa ini kayu gelondongan dalam ukuran raksasa mengalir deras sebagai salah satu ekspor andalan negara (Resosudarmo, 2005).

Babak kedua industrialiasi sektor kehutanan dimulai pada tahun 1980-an. Memahami nilai tambah yang minim dari ekspor kayu bulat, pada periode ini pemerintah membuat kebijakan untuk mendorong terbentuknya industri kayu hilir. Kebijakan ini berupa pelarangan ekspor kayu gelondongan.

Sebagai gantinya, dicanangkan pengintegrasian industri kayu hulu, Hak Pengusahaan Hutan atau HPH,[1] dan industri pengolahan kayu hilir. Dengan adanya kebijakan ini, Indonesia berhasil menguasai pangsa pasar dunia akan kebutuhan kayu lapis pada masa itu (Resosudarmo dan Yusuf, 2006).

Menyadari risiko yang harus dihadapi atas ketergantungan yang terus-menerus akan hutan alam, tahun 1990 pemerintah menelurkan kebijakan baru, yaitu menyediakan subsidi yang besar untuk mendorong pengembangan Hutan Tanaman Industri (HTI). Sektor kehutanan pun memasuki babak ketiga. Pada masa ini pemerintah memberi "kredit" sangat murah kepada pihak swasta maupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk membiayai pembangunan HTI, melalui pemberian izin pengusahaan HTI di atas lahan hutan luas yang pada umumnya mempunyai potensi kayu komersial yang besar. Di samping itu, Dana Reboisasi yang dengan susah payah dikumpulkan oleh pemerintah dari ekstraksi kayu sumber daya hutan nasional oleh pengusaha HPH dikembalikan ke pengusaha yang sama untuk membantu mereka membangun industri HTI dengan bunga pinjaman yang sangat rendah, bahkan nol persen. Walaupun kebijakan ini dimaksudkan untuk menyediakan bahan baku kayu perkakas dan bahan baku industri bubur kertas, sebagian besar pengembangan HTI pada pelaksanaannya dibangun untuk menyediakan bahan baku bubur kertas (*pulp*) karena daur tebang yang jauh lebih singkat. Kebijakan ini menandai bergesernya titik berat industri kehutanan dari industri kayu lapis ke kegiatan industri bubur kertas.

Untuk mengembangkan HTI, pemerintah memberikan subsidi sangat besar yang diambil dari Dana Reboisasi.

[1] Izin Hak Pengusahaan Hutan atau HPH sekarang berganti nama menjadi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu.

Namun demikian, program ini berjalan sangat lambat dan kurang berhasil, antara lain karena insentif dan keuntungan untuk tetap menebang dari hutan alam tetap besar. Selain itu, banyak pemegang izin HTI yang hanya mengincar kayu di atas lahan konsesi mereka, membabatnya, lalu meninggalkan areal tanpa melakukan upaya penanaman. Dengan demikian, penggunaan Dana Reboisasi yang dialokasikan untuk kepentingan ini pun menjadi sia-sia.

Dengan industri kehutanan yang bertumpu pada eksploitasi skala besar, kemampuan hutan alam merosot secara drastis. Namun demikian, kebijakan demi kebijakan yang dikeluarkan pemerintah memastikan hutan Indonesia tetap memegang andil penting dalam upaya menggenjot perolehan devisa. Sebagai hasilnya, di tengah menurunnya kemampuan hutan alam, sektor kehutanan tetap merupakan salah satu penyumbang devisa yang penting selain gas bumi dan tambang. Nilai ekspor kehutanan meningkat drastis dari 1 miliar dolar pada 1984 menjadi 7 miliar dolar pada 1997 (Resosudarmo, 2002). Pada saat sekarang ini, walaupun ekspor kayu lapis telah surut jauh, nilai ekspor kehutanan tetap bertahan di kisaran 6 miliar dolar per tahun, yang terutama ditumpu oleh industri bubur kertas.

Setelah periode keemasan bubur kertas, muncullah babak keempat pengelolaan hutan Indonesia, yaitu era karbon, melalui skema *Reducing Emissions from Deforestation and Degradation* (REDD). Walaupun sampai saat artikel ini ditulis segala sesuatu yang menyangkut pelaksanaan skema REDD (antara lain skema pendanaan, mekanisme pelaporan dan verifikasi, metode penghitungan, dan distribusi kompensasi) belum jelas, REDD telah menjadi salah satu tema utama dalam kebijakan sektor kehutanan Indonesia.

Kebijakan Pengelolaan Hutan dan Penerapannya di Indonesia

Selama periode Orde Baru, kebijakan kehutanan berpusat pada skala besar dan melibatkan hanya beberapa gelintir pelaku di tingkat pusat. Hak dan akses atas sumber daya alam diberikan atas dasar patronase politik, yang menguntungkan pihak yang berkuasa saat itu dan pelaku bisnis tertentu. Pada tahun 1995, misalnya, pemerintah telah mengeluarkan izin pengelolaan hutan kepada 585 HPH yang menguasai 62 juta hektar hutan, atau hampir separuh dari seluruh luas hutan Indonesia saat itu (Brown, 1999). Hal ini telah menyebabkan pengelolaan hutan yang tidak bertanggung jawab: hutan dianggap sebagai mesin uang belaka.

Kegiatan pembalakan kayu secara besar-besaran ini dibarengi dengan kemampuan pemantauan yang kurang memadai dari pihak pembuat kebijakan. Sebenarnya telah ada aturan untuk memastikan bahwa pemanenan hutan dilakukan secara berkelanjutan, yaitu Tanam Pilih Tebang Indonesia (TPTI). Sistem ini mengharuskan dilakukannya pembalakan secara selektif, misalnya hanya menebang pohon-pohon dengan ukuran yang tertentu, serta mensyaratkan penanaman kembali. Hal ini untuk memastikan akan terjadi regenerasi secara alamiah untuk memungkinkan penebangan siklus selanjutnya, yaitu dalam 35 tahun berikutnya. Namun, kaidah penebangan hutan berkelanjutan, seperti yang diatur melalui TPTI, hanya merupakan aturan kaku di atas kertas yang pada umumnya tidak diterapkan maupun ditegakkan secara benar. Misalnya, banyak HPH yang melakukan panen berlebihan, merusak tegakan sisa, menebang di luar kawasan HPH-nya dan tidak melakukan penanaman kembali (Resosudarmo, 2002). Selain itu, sering dilakukan pembalakan kedua sebelum siklus tebang yang baru sehingga hutan kehilangan kemampuan

regenerasi secara alamiah dan mengalami degradasi yang akut. Kebijakan integrasi vertikal industri kayu lapis dengan konsesi HPH juga menitikberatkan pada keuntungan ekonomi sempit tanpa memikirkan dampaknya bagi sumber daya hutan. Kebijakan ini pada pelaksanaannya telah mendorong penebangan hutan dengan metode dan kecepatan ekstraksi yang tidak mengindahkan kaidah kelestarian sumber daya hutan, serta mengecilkan arti upaya penanaman kembali (reforestasi).

Tata kelola pemerintahan yang kurang bersih serta *money politics* berperan penting dalam kebijakan pengelolaan hutan dan implementasinya. Pemberian izin HPH kepada segelintir pengusaha atas dasar patronase politik dan keuntungan pribadi, dan bukan atas dasar kapasitas dan rekam jejak usaha mereka, sangat tidak menjamin komitmen mereka terhadap industri kehutanan dalam jangka panjang. Pada kenyataannya, banyak izin HPH dipindahtangankan dan kegiatan pembalakan disubkontrakkan kepada unit usaha di luar si pemegang izin. Hal ini menyebabkan putusnya atau tidak jelasnya rantai tanggung jawab atas kegiatan pembalakan dan mendorong penebangan yang semena-mena untuk menarik keuntungan semata.

Suap dan korupsi mempengaruhi tingkat pemantauan dan penegakan hukum dalam kegiatan pembalakan, yang pada akhirnya makin mendorong cara-cara pembalakan yang tidak berkelanjutan. Mudah dan murahnya pengusaha mendapatkan izin HPH serta tidak ditegakkannya sanksi atas kelalaian pembayaran royalti dan pungutan kehutanan lainnya, baik jumlah dan waktu pembayarannya, menyebabkan penilaian yang sangat rendah atas sumber daya kayu. Hal ini mendorong dilakukannya pembalakan yang *wasteful* dan tidak efisien. Misalnya, banyak pohon yang ikut tumbang dari penebangan

yang sembarangan terbuang percuma dan dibiarkan rusak begitu saja.

Kebijakan yang tidak tepat dan pelaksanaan kegiatan pembalakan yang melenceng dari aturan mengakibatkan degradasi hutan yang parah. Hutan yang rusak dan terbuka memfasilitasi perambahan hutan untuk keperluan penggunaan lainnya, misalnya pembukaan lahan untuk kegiatan pertanian. Konversi lahan hutan ke penggunaan lainnya, termasuk usaha pertanian dan perkebunan, merupakan salah satu penyebab deforestasi yang penting di Indonesia.

Kebijakan kehutanan yang sentralistis untuk kepentingan ekonomi-politik telah mengabaikan kepentingan dan hak-hak lokal. Hutan di pulau-pulau luar Jawa yang sejak lama dihuni dan dikelola oleh masyarakat adat setempat "diambil" oleh Negara demi kepentingan politik-ekonomi. Malahan, sistem komersial skala besar telah memberikan masyarakat setempat, di mana hutan itu sebenarnya ada, semata kesempatan ekonomi residual seperti tenaga buruh dengan upah rendah. Masyarakat adat yang secara turun-temurun tinggal di kawasan hutan dan biasa mengelola hutannya dengan baik, karena keterikatan kehidupannya dengan hutan, menjadi terpinggirkan (lihat, misalnya, Alhamid, 2004; Fay dan Sirait, 2002). Pemerintah daerah juga tidak mendapatkan kesempatan untuk membuat kebijakan kehutanan yang cocok dengan daerah mereka masing-masing dan yang menonjolkan kepentingan masyarakat dan daerahnya. Akibat ketidaksetaraan kesempatan pengusahaan hutan dan penerimaan manfaatnya, timbullah beragam konflik yang pada akhirnya memperlemah komitmen para pihak untuk menjaga kelangsungan hutan dengan baik.

Peminggiran hak-hak masyarakat lokal dan lemahnya kewenangan pemerintah daerah dalam pembuatan kebijakan

hutan diperburuk dengan ketidakpastian tenurial kawasan hutan. Ketidakpastian ini diperparah oleh dua acuan hukum, yaitu Tata Guna Hutan Kesepakatan dan Rencana Tata Ruang Provinsi, yang tidak serasi satu sama lainnya (lihat tulisan Kartodihardjo dan Suntana di bagian lain buku ini). Ketidakpastian ini memicu konflik horizontal, yaitu antarmasyarakat, antara masyarakat dan pengusaha, dan antarpengusaha, serta ketidaksesuaian pemahaman vertikal antartingkatan pemerintahan.

Kerusakan hutan dan deforestasi yang tinggi tidak diimbangi dengan pembangunan infrastruktur yang memadai; banyak daerah, yang dulunya berhutan lebat dan sekarang telah habis dieksploitasi, tetap terisolasi dan terbelakang. Sekolah dan fasilitas lainnya di daerah yang tadinya kaya akan hutan, tetap minim atau di bawah standar. Pada saat perusahaan-perusahaan kayu besar mengeksploitasi habis-habisan wilayah hutan masyarakat lokal, masyarakat di sekitar dan di dalam hutan menjadi salah satu segmen masyarakat yang paling miskin di Indonesia (Campbell, 2002; Dephut, 2006).

Kebijakan kehutanan dan pelaksanaannya yang lebih memihak pada kepentingan usaha besar selama bertahun-tahun, ketidakadilan dalam distribusi keuntungan maupun dalam pembuatan keputusan mengenai pemanfaatan sumber daya hutan, serta faktor-faktor lain yang telah disebutkan di atas, menimbulkan akumulasi kekecewaan masyarakat lokal dan ketidakpuasan pemerintah daerah. Kepincangan senada juga dirasakan dalam hal pengelolaan sumber daya alam lainnya, seperti tambang dan minyak dan gas bumi. Tumpukan kekecewaan ini "meledak" dan turut menentukan dan menghantarkan Indonesia ke era reformasi dan desentralisasi.

Perubahan: Reformasi dan Desentralisasi

Pada 1998, terjadilah reformasi sosial dan politik besar-besaran. Krisis ekonomi mengakibatkan krisis politik yang menjatuhkan rezim kekuasaan yang telah bercokol selama 30 tahun. Daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam, termasuk hutan, secara terbuka menuntut pembagian keuntungan dan manfaat sumber daya alam yang lebih adil (Barr et al., 2006). Kekuatan reformasi, bertumpu pada kegagalan kebijakan yang terpusat dalam mencapai keseimbangan pembangunan antara Jawa dan luar Jawa dengan berbagai ekses konflik yang ditimbulkannya, serta gelombang paradigma desentralisasi di seluruh dunia, akhirnya berhasil menggolkan Undang-Undang Desentralisasi pada 1999, yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah.[2] Desentralisasi menggeser otoritas pembuatan kebijakan sumber daya dari pusat ke daerah dan mengubah sistem pembagian pendapatan sumber daya alam menjadi lebih seimbang dan transparan antara pusat dan daerah.

Pada tahun 1998 dan awal tahun 1999, seiring dengan reformasi, kebijakan kehutanan mulai menunjukkan kecenderungan ke arah yang lebih prodaerah dan promasyarakat. Pemerintah pusat menerbitkan kebijakan yang memberikan otoritas lebih besar kepada pemerintah daerah dalam urusan kehutanan.[3] Selain itu, diterbitkan juga aturan-aturan yang lebih melibatkan masyarakat lokal dan masyarakat adat dalam pemanenan hasil hutan.[4] Aturan-aturan ini memungkinkan

[2] Upaya ke arah desentralisasi sebenarnya telah dilakukan beberapa kali sejak kemerdekaan, misalnya pada 1974 dan 1995. Tetapi upaya ini hanya berhasil sejauh dekonsentrasi, bukan desentralisasi politik yang sesungguhnya.

[3] Peraturan Pemerintah No. 62 tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 1999, diterbitkan Januari 1999.

[4] SK Menhutbun 310/Kpts-II/1999, SK Menhutbun 317/Kpts-II/1999, SK Menhutbun

masyarakat mengusahakan hutan untuk kayunya melalui Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) dan Hak Pemanfaatan Hasil Hutan (HPHH) yang diterbitkan oleh bupati. Walaupun izin-izin ini hanya diberikan untuk luasan 100 hektar, jauh di bawah areal konsesi HPH yang bisa mencapai ratusan ribu hektar, hal ini setidaknya membuka peluang masyarakat untuk mengusahakan hutan.

Desentralisasi Kehutanan

Reformasi dan desentralisasi membawa angin perubahan bagi pengelolaan hutan Indonesia. Perubahan ini terutama menjanjikan dimungkinkannya inisiatif lokal yang lebih besar dalam pengelolaan hutan, kontras terhadap pengelolaan hutan sebelumnya yang sangat ditentukan oleh pusat. Namun demikian, setelah beberapa tahun diterapkan desentralisasi, hasilnya tidak sepenuhnya meyakinkan. Di satu sisi, pendapatan dan keuntungan dari hutan sekarang telah mengalir ke daerah secara lebih adil (Resosudarmo et al., 2006) dan legitimasi akses masyarakat atas sumber daya hutan lebih diakui (Nanang dan Devung, 2004). Di sisi lain, tantangan atas pengelolaan sumber daya hutan itu sendiri tetap besar, bahkan mungkin lebih besar. Ekploitasi besar-besaran atas hutan terus berlanjut, pembalakan liar merajalela (Casson dan Obidzinski, 2002; EIA/Telapak, 2004), dan konversi ke penggunaan nonhutan semakin meningkat.

Perjalanan desentralisasi di sektor kehutanan memang telah mengalami tantangan yang besar. Hal ini erat kaitannya dengan pandangan dan perlakuan aktor-aktor kunci terhadap sumber daya hutan. Hutan dianggap sebagai sumber kekayaan (*wealth*), pendapatan, dan kekuasaan/kontrol (*power*).

318/Kpts-II/1999, diterbitkan awal Mei 2009.

Emil Salim Isi Esti.indd 336 6/16/10 8:54 AM

Akibatnya, aturan-aturan yang menyangkut pengelolaan hutan dan penggunaan kawasan hutan saling berbenturan dan mengutamakan kepentingan tertentu, tarik-ulur otoritas kehutanan, dan ekstraksi sumber daya untuk kepentingan jangka pendek.

Begitu kepala daerah diberi otoritas memberi izin pemungutan dan pemanfaatan hasil hutan, bupati-bupati yang wilayahnya masih berhutan segera menerbitkan izin-izin pembalakan hutan atas nama masyarakat lokal. Selanjutnya, karena keterbatasan modal dan keahlian, masyarakat menyerahkan hak penebangan mereka kepada pihak ketiga yang bermodal dan sudah terbiasa dengan kegiatan pembalakan. Sebagai gantinya masyarakat mendapatkan *fee* yang diatur sesuai dengan kemampuan negosiasi mereka masing-masing. Pada masa ini pendapatan masyarakat di sekitar hutan meningkat drastis. Mereka memperoleh pendapatan itu secara langsung dari *fee* yang mereka terima atas hak penebangan hutan yang telah mereka alihkan kepada pihak pengusaha. Namun demikian, pendapatan yang mereka terima jauh lebih kecil daripada pendapatan yang diraup oleh pihak yang mengusahakan izin mereka (Barr et al., 2006). Selain itu, dan yang lebih penting lagi, pendapatan mereka tidak sebanding dengan nilai kerusakan hutan adat atau hutan desa mereka.

Pemberian izin-izin daerah ini sama sekali tidak mengindahkan kaidah ekologis dan lingkungan (Resosudarmo, 2004). Tujuan utamanya adalah meningkatkan pendapatan masyarakat dan Pendapatan Asli Daerah. Dengan demikian, izin diberikan secara sembrono dan tanpa aturan pembalakan yang mengutamakan kelestarian sumber daya hutan itu sendiri. Selain itu, dengan adanya masalah tenurial seperti disebutkan di atas, banyak izin yang diberikan tumpang-tindih dengan izin-izin pengusahaan hutan yang sebelumnya di-

keluarkan oleh pusat. Hal ini menimbulkan konflik antarpihak pemegang izin. Juga timbul banyak perselisihan antara masyarakat itu sendiri, terutama menyangkut batas desa dan teritori, karena berkaitan dengan hak atas hutan dan atas kayu di atasnya.

Menyadari ekses yang timbul, Departemen Kehutanan berupaya menarik kembali aturan yang dibuatnya untuk mencegah berkembangnya masalah ini. Tetapi, dengan euforia reformasi dan disahkannya Undang-Undang Otonomi Daerah, banyak kepala daerah yang, paling tidak di mata pemerintah pusat, membangkang dan tetap menerbitkan izin-izin pemanfaatan hutan.

Sejak awal, aturan yang mengatur kehutanan pada era desentralisasi tidak sepenuhnya sejalan dengan aturan desentralisasi yang lebih luas. Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 (dan Undang-Undang penggantinya, UU No. 32 Tahun 2004) memberikan otoritas pengelolaan sumber daya alam kepada daerah, tetapi Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan masih tetap kental nuansa pusatnya, dengan otoritas kawasan hutan tetap di bawah kendali pemerintah pusat. Namun demikian—di bawah tekanan desentralisasi—menjelang akhir tahun 2000, atau hanya satu bulan sebelum Undang-Undang Otonomi Daerah diberlakukan secara efektif pada Januari 2001, Departemen Kehutanan membuat aturan yang memberikan otoritas kepada kepala daerah untuk mengeluarkan izin usaha kehutanan.[5] Kebijakan ini merupakan terobosan besar dalam sejarah pengusahaan hutan Indonesia sejak Orde Baru: kepala daerah dapat menerbitkan izin hak pengusahaan hutan, tidak hanya skala kecil tetapi juga skala besar.

[5] SK Menhut 05.1 Tahun 2000.

Emil Salim Isi Esti.indd 338 6/16/10 8:54 AM

Setelah sekian lama tidak diberikan otoritas untuk mengatur hutannya, dan setelah sekian lama masyarakat setempat hanya menjadi penonton, timbul rasa curiga bahwa otoritas ini hanya setengah hati dan sementara (Resosudarmo, 2007). Selain itu, persepsi bahwa "sekarang tiba giliran kami untuk mengenyam manfaat hutan" telah mendorong eksploitasi hutan yang indiskriminatif. Bupati-bupati menerbitkan izin pemanfaatan hutan nyaris secara membabi buta, yaitu tanpa data dan pertimbangan ekologis, lingkungan, dan keberlangsungan sumber daya hutan itu sendiri. Tercatat ratusan izin skala kecil diberikan di Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Papua. Walaupun pada prinsipnya skala kecil, pada kenyataannya terdapat beberapa izin yang diberikan sekaligus kepada satu orang yang luasannya mencapai ribuan hektar, sehingga tidak ada bedanya dengan izin skala menengah. Skema pelaksanaannya pun masih sama, pemberian izin diberikan kepada/atas nama masyarakat setempat, tetapi kegiatan penebangan diatur dan dilakukan oleh pengusaha kayu yang bermodal lebih besar. Selain itu, pengusahaan hutan sebagian dinikmati oleh kelompok elite daerah.

Selain justifikasi memberikan kesempatan kepada masyarakat lokal untuk mengenyam hasil hutan setempat, justifikasi yang sering dikemukakan oleh pemerintah daerah adalah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui retribusi dan pajak yang dikenakan. Namun, biaya pengurusan izin yang besar—bisa mencapai ratusan juta rupiah—menyiratkan adanya transaksi di luar biaya resmi yang sebenarnya (Resosudarmo, dalam penerbitan).

Selain izin-izin skala kecil, beberapa daerah juga menerbitkan izin skala sedang dan besar. Banyak dari izin-izin ini diberikan untuk kawasan di mana masih ada hak yang sah,

yaitu wilayah yang telah diberi izin HPH oleh pemerintah pusat. Selain itu, ada pula yang diberikan di kawasan lindung dan konservasi, atau pada pelaksanaannya merambah ke kawasan lindung dan konservasi. Dalam konteks ini, pemerintah pusat telah kehilangan kontrol atas banyak kawasan hutan.

Mengantisipasi berbagai dampak negatif ini, pada Februari 2002 Departemen Kehutanan berusaha menarik aturan sebelumnya yang memberi otoritas kepada daerah untuk menerbitkan izin-izin pemanfaatan hutan. Tetapi, hal ini tidak diindahkan oleh sebagian besar bupati. Pada bulan Juni 2004, pemerintah mengeluarkan aturan yang lebih tinggi tingkat hierarki hukumnya, yaitu Peraturan Pemerintah No. 34 tahun 2002, yang dengan sendirinya mengakhiri berlakunya aturan yang memberikan otoritas izin pemanfaatan hutan kepada bupati.[6] Dengan demikian, sejak saat itu, secara *de jure* pendulum otoritas pengelolaan hutan telah berayun kembali ke pusat. Sampai saat tulisan ini ditulis, semua izin komersial pengelolaan hutan untuk kayu kembali berada di tangan pemerintah pusat.

Uraian di atas hanya menggambarkan sekelumit contoh kecil dinamika pengalihan otoritas pengelolaan sumber daya hutan dalam desentralisasi. Bupati dan jajarannya berkepentingan dalam membuat kebijakan yang prorakyat untuk memperoleh rapor yang baik di wilayahnya untuk membangun konstituen dan dukungan politik. Inti uraian ini adalah bahwa sumber daya hutan itu pada dasarnya, sejak zaman Orde Baru sampai masa otonomi daerah tetap diberlakukan, sebagai komoditas ekonomi, sebagai sumber *wealth*, pendapatan, dan *power*. Dengan demikian, faktor-faktor ekologis dan ling-

[6] Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 ini kemudian dibatalkan dengan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007, yang dipertegas dengan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007. Kedua peraturan terakhir mengukuhkan sentralisasi urusan kehutanan.

kungan tetap menjadi prioritas yang lebih rendah yang harus menyesuaikan dengan kriteria ekonomi.

Prioritas Sektor Ekonomi Nonkehutanan

Selain pengelolaan hutan itu sendiri, hutan Indonesia juga terancam keberadaannya oleh tekanan sektor-sektor ekonomi di luar kehutanan, terutama ekspansi pertanian dan perkebunan, serta sektor pertambangan. Sektor pertanian dan perkebunan mengancam keberadaan hutan melalui konversi lahan hutan, sedangkan sektor tambang melalui izin pinjam pakai. Contoh ancaman dari sektor pertanian adalah rencana pemerintah pusat untuk mengembangkan Merauke sebagai kawasan andalan komoditas pertanian. Tidak kurang daripada 1,1 juta hektar hutan Merauke dilaporkan terancam dikonversi menjadi kawasan pertanian skala besar.[7] Dari sektor perkebunan, pengembangan kelapa sawit merupakan sektor yang merupakan ancaman bagi konversi lahan hutan. Pada tahun 2008, tercatat luas lahan yang ditanami kelapa sawit mencapai 7 juta hektar, sedangkan target pemerintah adalah mengembangkan kelapa sawit menjadi 9 juta hektar pada 2020.[8] Kegiatan pertambangan juga merupakan sektor di luar kehutanan yang mengancam kualitas dan keberadaan hutan secara langsung. Misalnya, sejak 2006 hingga 2009, permohonan pinjam pakai kawasan hutan untuk sektor pertambangan skala besar yang diajukan kepada Kementerian Kehutanan dilaporkan meliputi lebih daripada 200 ribu hektar, sedangkan izin prinsip yang telah dikeluarkan meliputi 65 ribu hektar (Tambunan, 2010). Saat ini kementerian yang sama juga sedang menyiapkan aturan untuk mendukung per-

[7] "Battle Brewing over Forests and Plantations in Papua", *Jakarta Globe*, 10 Mei, 2010.

[8] Pengembangan Kelapa Sawit Nasional, Mewujudkan Visi Indonesia 2020.

cepatan investasi untuk geotermal; aktivitas geotermal diperkirakan akan banyak dibangun di kawasan hutan.

Selain itu, otoritas izin sektor pertambangan dan perkebunan di luar kawasan hutan yang berada di daerah[9] sejak otonomi juga mendorong konversi lahan hutan dan pemakaian kawasan hutan yang tumpang-tindih. Hal ini diakibatkan oleh masalah tenurial dan zonasi lahan yang tidak juga kunjung selesai, di mana otoritas kehutanan mengacu pada TGHK sedangkan daerah lebih sering mengacu pada RTRW (lihat di atas dan tulisan Kartodiharjo dan Suntana di bagian lain buku ini). Bahkan ada pemerintah daerah yang memberikan izin eksplorasi pertambangan dalam kawasan konservasi, seperti dalam Taman Nasional.[10]

REDD dan REDD+

Di tengah hantaman dan tekanan sektor-sektor lain dan terus tingginya permintaan kayu dari industri kayu dan bubur kertas, muncul satu peluang untuk menahan laju deforestasi, yaitu melalui inisiatif skema REDD. Dalam skema ini, pengurangan emisi atau deforestasi yang dihindari diperhitungkan sebagai kredit. Jumlah kredit karbon yang diperoleh dalam jangka waktu tertentu dapat dijual di pasar karbon internasional melalui pasar karbon sukarela (*voluntary market*). Atau, sebagai alternatif lain, kredit yang diperoleh dapat diserahkan ke satu lembaga pendanaan yang dibentuk untuk menyediakan kompensasi finansial bagi negara-negara peserta REDD yang melakukan konservasi hutannya. Dalam skema REDD konservasi hutan diharapkan dapat berkompetisi secara ekonomis dengan berbagai kegiatan

[9] Undang-Undang Perkebunan No. 18 Tahun 2004.

[10] Misalnya, A.H. Ihsan, 2009. "Izin Eksplorasi Dua Tambang di Bengkulu Bermasalah". *Kontan*, 4 Februari 2009. http://www.kontan.co.id/index.php/Epaper diakses 4 Februari 2009.

ekonomi lainnya yang memicu atau menyebabkan deforestasi, seperti pembalakan yang merusak hutan dan konversi hutan untuk kegiatan pertanian dan perkebunan.

Sejak COP 14 di Poznan pada Desember 2008, konsep REDD telah diperluas menjadi REDD+. Kegiatan REDD+ tidak hanya akan ditujukan untuk menekan deforestasi dan degradasi, tetapi juga untuk konservasi cadangan karbon di hutan, pengelolaan hutan lestari, dan peningkatan cadangan karbon hutan melalui kegiatan penanaman dan rehabilitasi. Dengan bergulirnya skema REDD dan REDD+, sebagian negara-negara berhutan tropis bergegas mengambil ancang-ancang untuk menyiapkan diri mengambil peluang yang ditawarkan, baik melalui pasar karbon secara sukarela (*voluntary market)* maupun mekanisme kompensasi. Demikian juga Indonesia, mempersiapkan diri (*REDD readiness*) untuk memasuki babak keempat pengelolaan hutannya, yaitu menggunakan skema REDD sebagai jalan untuk menekan laju deforestasi, memperbaiki upaya konservasi, mengembalikan tutupan hutan, dan sekaligus memperoleh manfaat ekonomi.

Untuk mengantisipasi REDD, sejauh ini Indonesia, dalam hal ini Menteri Kehutanan, telah mengeluarkan tiga aturan teknis yang mengatur penerapan REDD.[11] Di dalamnya diatur prosedur penerapan *demonstration activities*; pelaksanaan mekanisme REDD secara umum termasuk kawasan hutan yang memungkinkan penerapannya; entitas yang melaksanakan REDD; prosedur implementasi REDD; pengusahaan hutan untuk kegiatan penyerapan dan penyimpanan karbon dan

[11] Permenhut 68/Menhut-II/2008 tentang Penyelenggaraan Demonstration Activities Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan; Permenhut No. 30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan; dan Permenhut No. 36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan, Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon Hutan Produksi dan Hutan Lindung.

prosedur yang harus dipenuhi dalam melakukan pengusahaan tersebut; serta distribusi pembagian keuntungan dari usaha tersebut.

Menilik aturan-aturan di atas, pada dasarnya REDD dapat dilaksanakan di setiap kategori kawasan hutan, termasuk hutan produksi, hutan lindung, dan hutan konservasi. Pengusahaan dapat dilakukan oleh pemegang izin HPH, HTI, HKM, HTR, Restorasi Ekosistem, maupun pengelola Hutan Desa. Pada prinsipnya, ini berarti bahwa, bila dilakukan secara efektif, program REDD tidak saja dapat menekan laju deforestasi dan menjaga kawasan konservasi, tetapi bahkan mengembalikan hutan yang sudah gundul atau rusak. Apakah peluang ini dapat kita tangkap dengan baik untuk kepentingan hutan kita?

Pengalaman selama empat puluh tahun tata kelola hutan kita telah nyata banyak tantangannya: pengelolaan hutan tidak berkelanjutan dan pengusahaan hutan tidak setara dan adil. Hal ini sudah seharusnya menjadi pelajaran bagi kita untuk berhati-hati dalam memasuki pengelolaan hutan babak keempat dalam era REDD ini.

Pelajaran Perjalanan Pengelolaan Hutan dan REDD

Dari uraian singkat di atas terlihat beberapa permasalahan utama pengelolaan sumber daya hutan Indonesia selama empat dasawarsa terakhir. Berikutnya kita simak relevansi pandangan Emil Salim dalam konteks permasalahan pengelolaan hutan yang (tetap) kita hadapi sekarang dan ke depan.

Yang pertama adalah pentingnya keberlanjutan sumber daya hutan. Emil Salim adalah salah satu "*champion*" dalam mempromosikan pembangunan yang berkelanjutan. Selama ini, dengan diperlakukannya hutan sebagai mesin ekonomi

dan sebagai "ATM" (Resosudarmo, akan terbit), hutan diekstraksi tanpa menghiraukan kaidah-kaidah ekologis dan sosial-budaya. Pada akhirnya, pengelolaan hutan yang tidak berkelanjutan akan menghancurkan basis di mana sektor itu bertumpu. Hal ini telah terjadi dan akibatnya adalah upaya, tenaga, dan sumber daya yang harus dikeluarkan untuk memperbaikinya sangat besar dan sulit. Misalnya, seperti kita lihat, salah satu kebijakan kehutanan saat ini adalah melakukan penanaman dan rehabilitasi hutan secara intensif. Upaya reforestasi dan rehabilitasi bukan saja menghabiskan biaya sangat besar, melainkan juga hanya bisa dilakukan dalam luasan yang relatif kecil dibandingkan dengan jumlah hutan yang telah rusak. Selain itu, yang lebih penting lagi, keanekaragaman hayati yang telah hilang bersamaan dengan rusaknya hutan tidak mungkin dikembalikan lagi.

Yang kedua adalah kesetaraan (keadilan) aksesibilitas terhadap sumber daya hutan maupun distribusi manfaat ekonomi yang diperoleh dari hutan. Sesuai dengan judul salah satu tulisan Emil Salim, "Hutan Lebih daripada Sekadar Kayu", mengedepankan pentingnya sisi keadilan atas penggunaan hutan, selain juga sisi keberlanjutan. Dengan adanya fungsi ekonomi, ekologi, dan sosial-budaya dari hutan, terdapat berbagai kelompok yang mempunyai kepentingan berbeda atas hutan. Namun, hak dan kepentingan masyarakat lemah dan miskin di dalam dan di sekitar hutan selama ini lebih banyak terabaikan. Upaya memberikan mereka peluang untuk mengusahakan hutan setelah reformasi dan otonomi daerah juga tidak berhasil secara maksimal karena ketiadaan modal, kapasitas, maupun karena "sabotase" kelompok elite lokal.

Pemikiran-pemikiran Emil Salim yang tertuang dalam kumpulan tulisannya banyak menyoroti masalah kemiskinan dan prakondisi yang harus dipenuhi untuk mencapai jalan

keluarnya. Salah satu esainya ”Membuka Jalur Bagi yang Miskin” (Salim, 2000) mengemukakan antara lain perlunya memberikan akses terhadap aset-aset pembangunan bagi kaum miskin, seperti akses untuk menguasai tanah, untuk membantu mereka keluar dari kemiskinan. Emil Salim juga menekankan perlunya aksesibilitas si miskin dalam pengambilan keputusan politik, sosial, dan ekonomi.

Aksesibilitas bagi si miskin amat penting dalam konteks REDD. Sebaiknya dipikirkan agar REDD memberikan peluang yang sama kepada kelompok yang berdiam di dalam dan di sekitar hutan, yang notabene miskin. Diperkirakan tidak kurang daripada 40 juta orang hidup di dalam dan di sekitar hutan di Indonesia (Wollenberg et al., 2004). Tidak kalah pentingnya, perlu dijaga agar REDD tidak menjadi bumerang bagi mereka yang tinggal di sekitar dan di dalam hutan, yaitu, dirugikan haknya atas nama konservasi atau perbaikan kondisi hutan. Lagi pula, skema REDD adalah skema jangka panjang. Karena itu sangat penting untuk memastikan tersedianya aksesibilitas kelompok ini terhadap pengambilan keputusan yang berkaitan dengan REDD, karena skema ini menyangkut hutan di wilayah tempat mereka tinggal, sehingga akan secara langsung mempengaruhi kehidupan dan penghidupan mereka dalam banyak tahun ke depan. Konsep *Free and Prior Informed Consent* (FPIC) harus diterapkan dengan benar untuk memastikan bahwa kelompok masyarakat dilibatkan secara penuh dalam pengambilan keputusan mengenai REDD yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Hak-hak masyarakat di sekitar hutan, termasuk hak-hak masyarakat adat, perlu diperkuat untuk memastikan bahwa mereka tidak akan menjadi penonton saja, bahkan dirampas hak-haknya, seperti pada masa kejayaan HPH dulu. Karena itu diselesaikannya masalah penguasaan lahan—*land*

tenure—merupakan prakondisi agar tidak memicu konflik sebagaimana yang banyak terjadi menyangkut lahan hutan selama ini di seluruh Indonesia. Dalam konteks REDD, kepastian lahan teramat penting, karena menyangkut komitmen dan, sehubungan dengan itu, *liability* jangka panjang untuk menjaga hutan.

REDD berkenaan dengan kompensasi atau nilai uang tertentu sesuai dengan karbon yang diserap atau tidak dilepaskan. Ini memastikan adanya pendapatan dan bahkan, tergantung pada skalanya, *wealth*. Pengalaman sektor kehutanan kita menunjukkan, seperti diuraikan di atas, bahwa hal ini dengan mudah mendorong tata kelola yang buruk, seperti korupsi dan suap, selain juga konflik kekuasaan antartingkat pemerintahan, otoritas, atau instansi. Dalam konteks ini, mekanisme penghitungan, alokasi, dan distribusi kompensasi REDD harus transparan dan ditopang dengan mekanisme akuntabilitas yang efektif.

Selain itu, faktor penghidupan dan ekonomi juga tetap harus dipikirkan agar sejalan dengan REDD. Jika misalnya, satu wilayah hutan berhasil dikonservasi melalui skema REDD tetapi mendorong degradasi dan deforestasi di wilayah lain, ini menimbulkan kebocoran karbon (*leakage*). Hal ini berarti konservasi atau pengelolaan hutan yang baik secara menyeluruh tidak tercapai.

Walaupun skema REDD menitikberatkan pada pengurangan emisi karbon melalui penurunan deforestasi dan degradasi, skema REDD juga secara tidak langsung mendukung dan sejalan dengan upaya pelestarian keanekaragaman hayati hutan tropis. Bila diterapkan secara benar, konsep REDD juga selaras dengan perjuangan Emil Salim dalam menyadarkan pentingnya arti dan nilai keanekaragaman hayati yang dikandung oleh hutan Indonesia.

Yang tidak kalah penting dan harus ditekankan adalah bahwa apa pun kebijakan, langkah, maupun skema yang diambil untuk menyelamatkan hutan Indonesia, diperlukan pengertian dan komitmen penuh semua sektor. Selama ini, dan semakin tampak akhir-akhir ini, kebijakan kehutanan terpaksa mengikuti kepentingan sektor lain, dan hal ini memberikan dampak yang besar pada hutan. Sektor kehutanan tidak dapat berdiri sendiri dalam mengelola hutan secara berkelanjutan dan setara (adil), karena permasalahan hutan tidak hanya berada dalam lingkup sektor kehutanan saja. Ini juga berarti bahwa seluruh komitmen pada REDD, yang merupakan komitmen jangka panjang, juga harus memastikan komitmen yang cukup dari sektor-sektor lain.

Daftar Pustaka

Alhamid, H. 2004. "Forests for the People? Indigenous Forest Management Under Decentralization: a Case Study of the Rendani Protection Forest, Papua, Indonesia." Tesis PhD, School of Resources, Environment and Society, Australian National University, Canberra.

Baplan (Badan Planologi Kehutanan). 2008. "Angka deforestasi dari tahun 2003 sampai dengan 2006." Departemen Kehutanan, Penghitungan Deforestasi Indonesia Tahun 2008. Pusat Inventarisasi dan Perpetaan Hutan, Badan Planologi Kehutanan, Departemen Kehutanan.

Barr, C., I.A.P Resosudarmo, A. Dermawan, dan J. McCarthy (ed.). 2006. *Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Brown, D. 1999. "Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia." Indonesia U.K.

Tropical Forestry Management Programme, Jakarta, Indonesia.

Campbell, J. 2002. "Differing perspectives on community forestry in Indonesia." Dalam C.P. Colfer dan I.A.P. Resosudarmo (ed.), *Which Way Forward, People, Forests and Policymaking in Indonesia*. Washington, DC: Resources for the Future.

Casson, A. dan K. Obidzinski. 2002. "From New Order to Regional Autonomy: Shifting dynamics in 'Illegal Logging' in Kalimantan, Indonesia." *World Development,* 30(12): 2133-2151.

Dephut (Departemen Kehutanan). 2006. "Kontribusi sektor kehutanan dalam memantapkan ketahanan nasional." *Siaran Pers No. S470/II/PIK-1/2006,* Ministry of Forestry, Jakarta, www.dephut.go.id/news.php?id=467, diakses 20-2-2007.

EIA/Telapak. 2004. *The Last Frontier: Illegal Logging in Papua and China's Massive Timber Theft*. London: EIA dan Bogor: Telapak.

Fay, C. dan M. Sirait. 2002. "Reforming the Reformists: Challenges to Government Forestry Reform in Post-Suharto Indonesia." Dalam C.P. Colfer and I.A.P. Resosudarmo (ed.), *Which Way Forward, People, Forests and Policymaking in Indonesia*. Washington, D.C.: Resources for the Future.

FWI/GFW (Forest Watch Indonesia/Global Forest Watch). 2002. *The State of the Forests: Indonesia*. Bogor: Forest Watch Indonesia dan Washington, DC: Global Forest Watch.

Nanang, M. dan S. Devung (ed.). 2004. *Local People in Forest Management and the Politics of Participation*. Kanagawa: Institute for Global Environmental Studies.

Resosudarmo, B.P. 2005. "Introduction." Dalam B.P. Resosudarmo (ed.). *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Singapura: Institute for Southeast Asian Studies.

Resosudarmo, B.P. dan A.A. Yusuf. 2006. "Is the Log Export Ban an Efficient Instrument for Economic Development and Environmental Protection? The Case of Indonesia." *Asian Economic Papers* 5(2): 75-104.

Resosudarmo, I.A.P. 2002. "Timber Management and Related Policies: A Review." Dalam C.P. Colfer and I.A.P. Resosudarmo

(ed.), *Which Way Forward, People, Forests and Policymaking in Indonesia*. Washington, D.C.: Resources for the Future.

———. 2004. "Closer to people and trees: will decentralization work for the people and forests of Indonesia." *The European Journal of Development Research*, 16(1): 110-32.

———. 2007. "Has Indonesia's Decentralization Led to Improved Forestry Governance? A Case Study of Kutai Barat and Bulungan Districts, East Kalimantan." Tesis Ph.D., Australian National University, Canberra.

———. Akan terbit. *Central-local Relations and Resource Rent as Determinants of Forestry Governance under Indonesia's Decentralization*. Annual Indonesia Lecture Series. Melbourne: Monash Asia Institute.

Salim, E. 2000. *Kembali ke Jalan Lurus*. Jakarta: Alvabet.

Sunderlin, W.D. dan I.A.P. Resosudarmo. 1996. "Rates and Causes of Deforestation in Indonesia: Towards a Resolution of the Ambiguities." *Occasional Paper No. 9*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).

Tambunan, E. 2010. "Permohonan Izin Pakai Hutan 207.136 ha." *Bisnis Indonesia*, 17 April 2010. Diperoleh dari http://www.bisnis.com. Diakses 18 April 2010.

Wollenberg, E., B. Belcher, D. Sheil, S. Dewi dan M. Moeliono. 2004. "Mengapa Kawasan Hutan Penting bagi Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia?" *Governance Brief* 4(1). Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).

Wollenberg, E., M. Moeliono, G. Limberg, R. Iwan, S. Rhee, dan M. Sudana. 2006. "Between State and Society: Local Governance of Forests in Malinau, Indonesia." *Forest Policy and Economics*, 8: 421-433.

18

Jasa Lingkungan sebagai Sumber Daya pada Ekosistem Kelautan

Lydia Napitupulu

Apabila salah satu sumber daya alam diambil untuk pembangunan
dan tidak diperhatikan kaitannya dalam jaringan hubungan dengan komponen lingkungan lainnya,
maka terobeklah jaringan ekosistem ini.
(Emil Salim, 2000)

SEJAK lama, Profesor Emil Salim mengusung konsep ekonomi ekologi (*ecological economics*), yaitu pemikiran bahwa sistem ekonomi, dan seluruh aktivitas di dalamnya, beserta sistem sosial dan sistem-sistem lain buatan manusia, berada di dalam sistem ekologi (*ecological system*, atau disingkat ekosistem dalam bahasa Indonesia). Sejalan dengan itu, kegiatan pembangunan dilaksanakan dengan mengelola sumber alam serasional mungkin dan dengan memperhatikan daya dukung lingkungan hidup—apa yang disebut oleh beliau

Emil Salim Isi Esti.indd 351 6/16/10 8:54 AM

sebagai *eco-development* (lihat sebagai contoh esai-esai dalam Salim, 1993 dan Salim, 2000). Pak Emil juga kerap mengingatkan tentang pentingnya jasa lingkungan (*ecosystem services*), bahkan dalam berbagai kesempatan yang dihadiri penulis, merupakan proponen pengembangan metode-metode balas jasa bagi konservasi jasa lingkungan.

Tulisan ini mengangkat isu jasa lingkungan yang diberikan oleh ekosistem kelautan. Dalam ekonomi 'konvensional' yang dianggap sebagai sumber daya alam adalah *material goods*, barang mentah seperti kayu, ikan, dan batu-batuan mineral. Walaupun seringkali tidak kasat mata, jasa lingkungan adalah sumber daya alam yang memungkinkan keberadaan barang sebagai input bagi kegiatan produksi dan konsumsi. Lebih lanjut, jasa lingkungan sendiri merupakan input bagi kegiatan produksi dan konsumsi.

Tulisan dalam bab in difokuskan pada konteks pesisir dan perikanan, dan dibagi dalam empat bagian, yaitu pertama, kerangka konseptual keterkaitan antara jasa lingkungan dan ekonomi. Bagian kedua membahas kondisi pesisir dan laut Indonesia, dan kaitannya terhadap jasa lingkungan yang dihasilkannya. Bagian ketiga membahas salah satu pendorong langsung (*direct driver*) degradasi lingkungan, yaitu upaya dalam peringkanan tangkap, dan bagian keempat memberikan beberapa rekomendasi untuk mengatasi masalah degradasi lingkungan tersebut.

Jasa Lingkungan sebagai Sumber Daya

Jasa lingkungan menjadi fokus sebuah kajian global yang dimotori oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 2001, dan melibatkan lebih dari 1.300 ahli dari seluruh dunia. Tujuan utama *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA) adalah

menganalisis konsekuensi perubahan ekosistem terhadap kesejahteraan manusia, dan selanjutnya meletakkan basis keilmuan untuk melakukan konservasi dan pemanfaatan yang berkelanjutan. Dalam laporannya, MEA (2005) menekankan bahwa keanekaragaman hayati adalah fondasi yang memungkinkan adanya jasa lingkungan.[1]

MEA mengidentifikasi, secara umum ada 24 jenis jasa lingkungan di dunia; dalam 50 tahun terakhir, 15 di antaranya telah mengalami degradasi atau dimanfaatkan secara tidak berkelanjutan, 5 dalam kondisi netral (di sebagian tempat menurun, namun di tempat lain membaik), dan hanya 4 jenis jasa lingkungan telah mengalami perbaikan (tiga di antara empat fungsi tersebut berkaitan dengan peningkatan kemampuan dalam menghasilkan produk pangan). Kondisi tersebut merupakan konsekuensi dari perubahan ekosistem dengan laju dan luasan yang jauh melebihi periode mana pun dalam sejarah, terutama untuk memenuhi kebutuhan pangan. Di satu sisi ada manfaat yang besar, tapi di sisi lain ada juga biaya yang tinggi dalam bentuk hilangnya jasa-jasa-jasa lingkungan, risiko memacu perubahan ekosistem yang jauh lebih drastis, dan meningkatnya kemiskinan di kelompok masyarakat tertentu, yang pada akhirnya mengancam tercapainya Millennium Development Goals (MEA, 2005).

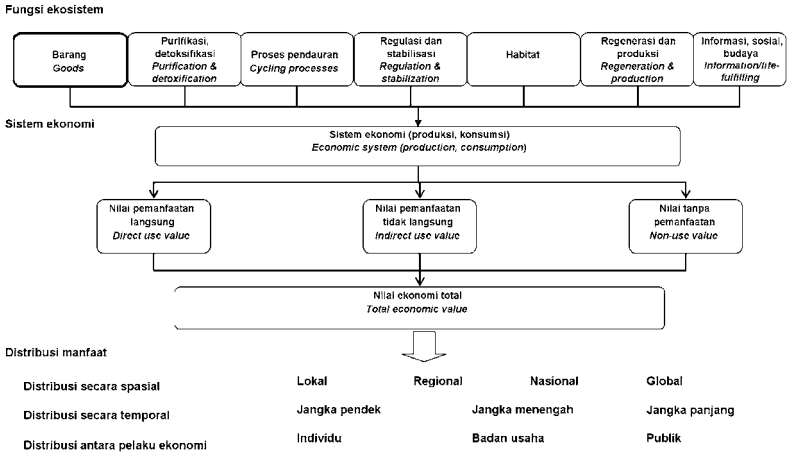
Newcome et al. (2005) membagi jasa lingkungan secara lebih praktis dalam tujuh kategori umum sebagai berikut:

[1] Pada *Convention on Biological Diversity* (CBD) tahun 2002, negara-negara pesertanya (termasuk Indonesia) berjanji untuk menurunkan secara signifikan tingkat degradasi keanekaragaman hayati pada tahun 2010. Oleh karena itu tahun 2010 ditetapkan sebagai *International Year of Biodiversity* oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, dengan tema *Biodiversity is Life, Biodiversity is Our Life*. Lebih lanjut tentang hal ini, termasuk dokumen serta konvensi internasional terkait, dapat dilihat di situs CBD, http://www.cbd.int/.

1. Jasa yang menghasilkan *material goods* atau barang.
2. Jasa filtrasi dan detoksifikasi (*purification & detoxification*), antara lain filtrasi dan purifikasi udara, air, tanah.
3. Jasa pendauran (*cycling processes*), misalnya pendauran unsur hara, penyerapan karbon, pembentukan tanah.
4. Jasa regulasi dan stabilisasi (*regulation & stabilisation*), seperti kontrol hama dan penyakit, regulasi iklim, pencegahan erosi dan abrasi, regulasi sumber daya air.
5. Jasa penyediaan habitat (*habitat provision*), termasuk tempat berlindung dan tempat tinggal bagi manusia, flora, fauna, dan sumber daya genetika.
6. Jasa regenerasi dan produksi (*regeneration and production*), contohnya biomassa untuk makanan, polinasi, distribusi benih.
7. Informasi (*Information & life-fulfilling*), seperti peran dalam kegiatan rekreasi, budaya, spiritual dan keagamaan.

Gambar berikut menunjukkan aliran jasa ekosistem tersebut ke dalam perekonomian, yaitu menjadi input bagi kegiatan produksi dan konsumsi, baik lewat pemanfaatan secara langsung, secara tidak langsung, dan bahkan tanpa pemanfaatan. Untuk yang terakhir ini, contohnya adalah ketika seorang donatur yang tinggal di Amerika Utara, memberikan sumbangan bagi pelestarian penyu di Indonesia, walaupun selama hidupnya mungkin dia tidak akan bertemu dengan satu pun binatang liar tersebut.

Gambar 1. Keterkaitan Ekosistem dan Sistem Ekonomi



Sumber: Diolah dari Newcome et al., 2005.

Lebih lanjut lagi, Gambar 1 juga menunjukkan bahwa distribusi manfaat jasa lingkungan dalam perekonomian dapat dipetakan secara spasial, temporal, dan berdasarkan pelaku/agen ekonomi yang menikmatinya (atau menanggung beban biayanya). Secara spasial, misalnya, apakah masyarakat lokal, regional, nasional, atau globalkah yang menerima manfaatnya? Berapa proporsi manfaat yang diterima masing-masing kelompok? Secara temporal, apakah generasi kini atau generasi yang akan datang? Bila dilihat dari sisi pelaku ekonomi, apakah individu, badan usaha, ataukah publik?

Patut dicatat dalam hal ini, apa yang dianggap sebagai benturan kepentingan antara kepentingan ekonomi versus kepentingan lingkungan, mungkin lebih tepat untuk disebut sebagai benturan kepentingan ekonomi dari sisi spasial, temporal, atau antarpelaku ekonomi. Contohnya, kepentingan lokal untuk menangkap kerapu dalam jumlah besar dan kepentingan regional atau nasional untuk konservasi atau proteksi daerah tangkap bila itu merupakan tempat repro-

duksi kerapu (*spawning ground*). Contoh lain adalah antara kepentingan ekonomi individu atau badan usaha untuk melakukan penangkapan dengan bom (mudah dan murah) versus kepentingan ekonomi publik agar penangkapan tidak menggunakan metode destruktif bagi karang dan ekosistem. Dalam hal ini, seringkali ada dampak eksternal dari tindakan yang dilakukan oleh satu pihak yang berdampak pada tingkat produktivitas kegiatan produksi atau konsumsi pihak lain (tentang eksternalitas dibahas lebih mendalam oleh Hartono et al. di buku ini).

Status Sumber Daya Kelautan di Indonesia

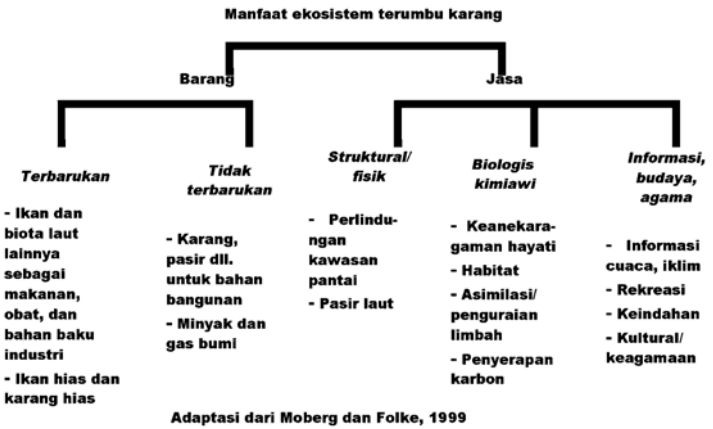
Tingginya tingkat keanekaragaman hayati kelautan Indonesia sudah banyak dikenal, bahkan oleh dunia internasional (mengenai *ranking biodiversity* Indonesia pada tingkat global, lihat Ahmad pada buku ini). Namun bila ditilik lebih lanjut, keanekaragaman kelautan tersebut sudah mengalami penurunan kondisi yang sangat tinggi, dan dalam bagian ini dikemukakan beberapa data yang ada.

Ekosistem terumbu karang

Terumbu karang merupakan ekosistem yang dalam sekitar sepuluh tahun terakhir mengalami ekspose publik yang luar biasa tinggi di Indonesia. Istilah *coral triangle* tentu tidak asing lagi, terutama setelah pada tahun 2009 Indonesia menjadi tuan rumah *World Ocean Conference* dan *Coral Triangle Summit*. Coral triangle sendiri merujuk pada wilayah yang menyerupai segitiga, dengan batasan Filipina di utara, Malaysia di barat, Indonesia dan Timor Leste di selatan, serta Papua Nugini, Kepulauan Salomon dan Fiji di timur. Di sinilah terletak 50 persen terumbu karang dunia; dengan kata lain, wilayah dengan keanekaragaman karang tertinggi di dunia.

Ekosistem terumbu karang sering dijuluki sebagai *'rainforest of the ocean'* oleh karena tingginya produktivitasnya dalam menyediakan produk dan jasa lingkungan (Gambar 2). Selain berkontribusi menghasilkan bahan pangan dan sumber daya tidak terbarukan (karena tingkat regenerasi yang sangat lamban, bahkan mencapai jutaan tahun dalam kasus minyak bumi), ekosistem terumbu karang juga menyediakan jasa perlindungan kawasan pantai dan menjadi objek wisata. Patut dicatat bahwa kontribusi dalam bentuk sumber daya ikan secara umum hanya sebagian kecil dari nilai ekonomi total ekosistem terumbu karang. Menurut Cesar (2003) produksi ikan nilainya sekitar 20% dari total nilai ekonomi ekosistem terumbu, sedangkan menurut Constanza et al. (1997), produksi pangan dan bahan lainnya hanya sebesar 4% dari nilai ekonomi total ekosistem terumbu karang.[2]

Gambar 2. Barang dan Jasa Lingkungan dari Ekosistem Terumbu Karang



[3] Bandingkan dengan jasa hutan tropis, yang nilai ekonominya dari manfaat berupa bahan pangan dan material lainnya mencakup sekitar 17% dari nilai ekonomi totalnya (Constanza et al., 1997).

Tapi ternyata kondisi kesehatan dan tutupan karang di Indonesia kondisinya cukup memprihatinkan. Berdasarkan data yang dikumpulkan secara berkala oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), diketahui bahwa hanya sekitar 5 persen terumbu karang dalam kondisi sangat baik. Sisanya 25 persen dalam kondisi baik, 37 persen dalam kondisi cukup, dan 32 persen dalam kondisi kurang baik (*damaged*) (KLH, 2009).

Tabel 1. Kondisi Terumbu Karang di Indonesia di 985 Lokasi

Kawasan	Jumlah lokasi	Kondisi terumbu karang (dalam %)			
		Sangat baik	Baik	Cukup	Kurang
Barat	439	6	28	34	33
Tengah	274	5	30	45	20
Timur	272	6	17	34	43
Seluruh Indonesia	985	5	25	37	32

Sumber: KLH, 2009

Keterangan:
Sangat baik: 75-100% tutupan karang hidup
Baik: 50-74% tutupan karang hidup
Cukup: 25-49% tutupan karang hidup
Kurang: 0-24% tutupan karang hidup

Buruknya kondisi ekosistem terumbu karang berdampak langsung pada produktivitasnya menghasilkan barang dan jasa lingkungan. Sebuah studi menunjukkan bahwa ekosistem terumbu karang di Asia Tenggara menghasilkan antara 0,5 ton hingga hampir 37 ton/km^2/tahun ikan dan invertebrata. Dengan mengambil batas tengah, atau rata-rata produksi sebesar 15 ton/km^2/tahun, maka diperkirakan satu km^2 ekosistem terumbu karang

yang sehat (kondisi terumbu karang sangat baik dan baik) di Indonesia dapat menghasilkan pendapatan neto (setelah dikurangi biaya penangkapan) senilai US$12,000 per tahun dari perikanan tangkap. Kondisi karang yang lebih buruk menghasilkan pendapatan neto yang lebih rendah (Cesar, 1996).

Seiring dengan meningkatnya perhatian terhadap perubahan iklim, peranan terumbu karang dalam hal ini juga ada. Salah satunya yang penting adalah sebagai pencatat/sumber informasi iklim masa lalu—gejala iklim yang ekstrem seperti terjadinya banjir atau kekeringan yang panjang akan terekam pada rangka (*skeleton*) kapur karang. Terumbu karang juga dapat mengikat karbon dioksida (CO_2) yang ada di udara dan menyimpannya sebagai kalsium karbonat, $CaCO_3$ (KLH,2009).

Ekosistem mangrove dan padang lamun

Tidak hanya terumbu karang, hutan mangrove juga telah mengalami degradasi yang cukup tinggi. Kata "mangrove" berkaitan dengan komunitas tumbuhan tropis yang tumbuh di daerah pasang surut dan sepanjang garis pantai (antara lain tepi pantai, muara laguna, dan tepi sungai) yang dipengaruhi oleh kondisi pasang surut air laut. Tanaman bakau (famili Rhizophoraceae) adalah salah satu jenis tanaman yang tumbuh di daerah mangrove. Luasan hutan mangrove primer dan sekunder menjadi bagian dari perhitungan luasan hutan di Indonesia. Namun berbeda dengan jenis hutan lain yang berbasis terestrial, hutan mangrove besar kontribusinya secara langsung bagi sektor perikanan dan kegiatan di wilayah pesisir. Luas hutan mangrove di Indonesia diperkirakan mencapai 9,4 juta ha, dan yang terluas di

dunia. Namun demikian sekitar 48 persen dari luasan tersebut mengalami kerusakan sedang dan 23 persen rusak berat. Kerusakan tersebut disebabkan, antara lain konversi hutan mangrove menjadi permukiman, lahan pertanian, tambak, industri, dan tempat rekreasi (KLH, 2009).

Ada beberapa fungsi penting hutan mangrove yang sangat relevan bagi negara kepulauan seperti Indonesia. Pertama, melindungi daratan dari tekanan ombak; hutan mangrove selebar 200 meter dengan kerapatan yang memadai dapat meredam kekuatan gelombang pasang, termasuk gelombang tsunami, setinggi 30 meter hingga 50 persen. Kedua, hutan mangrove adalah habitat dan tempat memijah bagi ikan dan biota laut. Laut Arafura di Indonesia merupakan salah satu pusat penangkapan udang di Indonesia, sebagian juga atas kontribusi hutan mangrove yang kondisinya masih baik di pesisir selatan Papua dan di Kepulauan Maluku (Resosudarmo et al., 2009). Sebuah penelitian menunjukkan bahwa konversi satu hektar hutan mangrove menjadi tambak akan menambah produksi sebesar 247 kg ikan/tahun, tetapi akan mengurangi produksi perikanan tangkap sebesar 840 kg ikan/tahun (KLH, 2009).

Mangrove juga memiliki fungsi penyerap emisi karbon dioksida. Diperkirakan daerah mangrove di Indonesia dapat menyerap karbon dioksida sebanyak 75,4 juta ton yang kemudian diendapkan ke dalam lumpur dan dilepaskan sebagai oksigen untuk dihirup manusia (lihat"70 Persen Mangrove di Indonesia Rusak" dalam *Kompas*, 13 Oktober 2009).

Di samping mangrove, padang lamun (*seagrass beds*) di Indonesia secara umum merupakan tempat mencari

makan, memijah, pembesaran dan berlindung bagi berbagai jenis biota laut. Di antaranya adalah ikan, udang, moluska (kerang-kerangan), dugong dan siput laut. Lamun juga dapat dijadikan bahan pangan (sebagai sayuran). Bersama mangrove dan terumbu karang, padang lamun juga mencegah erosi dan menahan gelombang. Potensi penyerapan CO2 juga dimilikinya.

Dari 20 jenis lamun yang dijumpai di perairan Asia Tenggara, 12 di antaranya di Indonesia, tersebar di perairan Pulau Jawa, Sumatra, Bali, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Nusa Tenggara, dan Papua. Keanekaragaman hayati lamun yang paling tinggi ada di perairan Teluk Flores dan Lombok (KLH, 2009). Sebuah penelitian di Teluk Banten mengestimasi bahwa padang lamun berkontribusi menghasilkan produk perikanan tangkap senilai Rp712 juta/ha/tahun, yang sebagian besar dinikmati oleh masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah tersebut (KLH, 2009).

Stok sumber daya perikanan

Di bidang perikanan tangkap laut, jumlah tangkap lestari maksimum (*maximum sustainable yield atau MSY*) menjadi tolok ukur yang dipakai untuk mengkaji tingkat pemanfaatan potensi perikanan.[3] Selama paling tidak 10 tahun terakhir disebutkan bahwa potensi perikanan (MSY) adalah sebesar 6,2 juta ton (KKP, 2009 dan Resosudarmo et al., 2000). Antara tahun 2002 dan 2007, volume tangkap secara nasional diberitakan masih di bawah MSY di sembilan Wilayah Pengelolaan Perikanan

[3] Secara formal, MSY sendiri merupakan variabel yang dipengaruhi oleh, antara lain, jumlah stok ikan yang ada di laut dan tingkat perkembangbiakannya (*population growth*). Kondisi ekosistem berpengaruh besar terhadap kedua hal tersebut.

(WPP)[4] Indonesia (KKP, 2009).

Namun demikian, bila ditilik masing-masing kelompok sumber daya dan WPP, maka dapat dilihat bahwa sebagian besar sudah mencapai kondisi lebih-tangkap (Gambar 3). Sel tertanda 'O' telah menunjukkan *overfishing* (kondisi lebih-tangkap, yaitu tingkat pemanfaatan 100% atau lebih dari potensi) dan sel tertanda 'F' menunjukkan pemanfaatan penuh (pemanfaatan mendekati 80% dari MSY).[5]

Untuk beberapa kelompok sumber daya, pemanfaatan bahkan sudah jauh melebihi potensi, seperti kelompok udang Penaeid, yang secara nasional penangkapannya sudah hampir tiga kali lipat dari potensi yang ada. Bila dilakukan terus menerus, tidak mustahil bahwa sumber daya tersebut akan mencapai stok sedemikian rendah hingga tidak dapat dipulihkan. Imbauan melakukan moratorium (jeda tangkap) untuk beberapa jenis perikanan sudah didengungkan untuk Laut Arafura dan beberapa wilayah penangkapan lainnya (Resosudarmo et al., 2009). Pada tingkat nasional, kesempatan untuk meningkatkan produksi hanya ada pada kelompok ikan pelagis besar dan ikan pelagis kecil. *Overfishing* sendiri berdampak pada penurunan tingkat keanekaragaman sumber daya perikanan, sebagaimana akan dibahas pada bagian berikut.

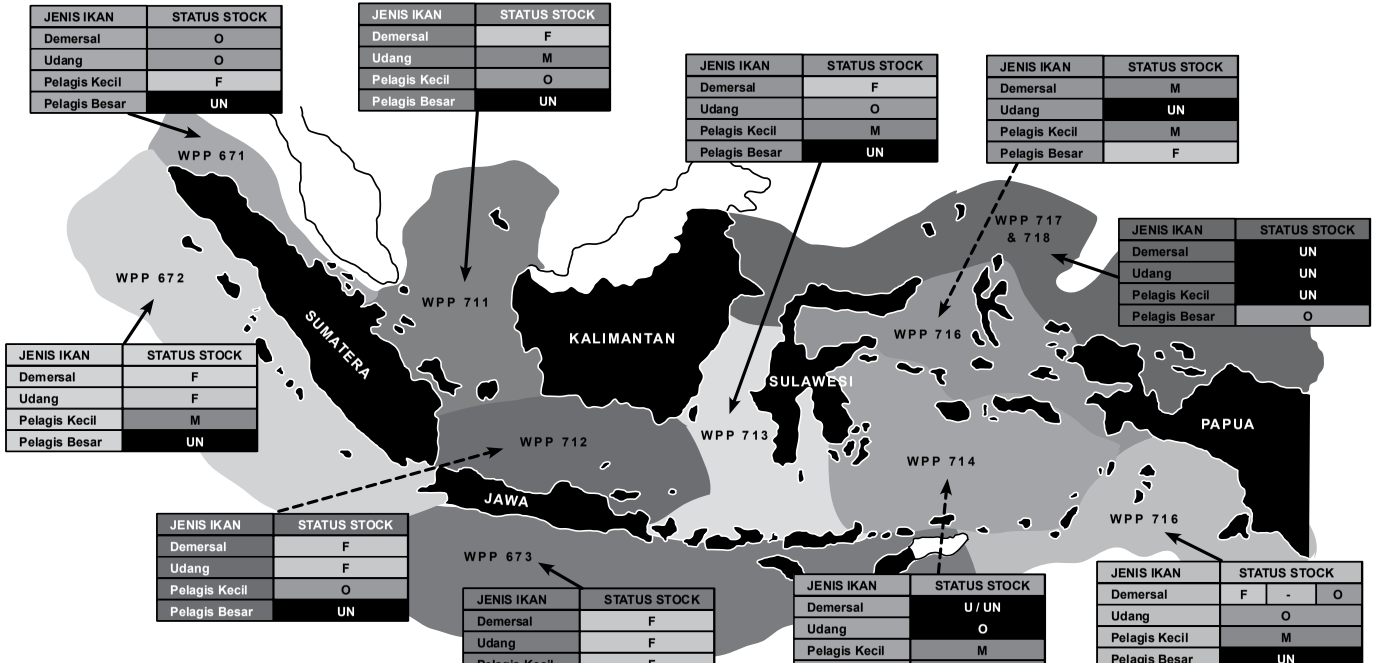
[4] Pengelolaan perikanan di Indonesia dilakukan per wilayah, dan sejak 1999 ada 9 Wilayah Pengelolaan Perikanan di Indonesia. Pada 2009, lewat Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER.01/MEN/2009, WPP berkembang menjadi 11.

[5] Indikator 80% dari MSY disebut jumlah tangkap yang diperbolehkan (*total allowable catch* atau TAC). TAC ditetapkan lebih rendah dari MSY sebagai cermin prinsip kehati-hatian, mengingat ada ketidakpastian dalam estimasi jumlah stok dan potensi (KKP, 2009).

Emil Salim Isi Esti.indd 362 6/16/10 8:54 AM

Emil Salim Isi Esti.indd 363

Gambar 3. Kondisi WPP di Indonesia



Sumber: KKP, 2006

6/16/10 8:54 AM

Upaya Tangkap sebagai Faktor Pendorong Degradasi Ekosistem

MEA mendefinisikan faktor pendorong perubahan ekosistem sebagai faktor alam maupun faktor yang ditimbulkan oleh manusia yang, baik secara langsung maupun tidak langsung, mengubah ekosistem. Faktor pendorong langsung (*direct drivers*) antara lain adalah perubahan dalam pemanfaatan lahan/tutupan lahan, penangkapan atau ekstraksi sumber daya (*species removal*), proses adaptasi dan pemanfaatan teknologi, penggunaan input eksternal. Faktor pendorong tidak langsung (*indirect drivers*) antara lain adalah aspek demografis/kependudukan, kebijakan ekonomi (misalnya, di bidang perdagangan internasional), faktor sosial-politik (seperti tata kelola pemerintahan), faktor sains dan teknologi, serta faktor budaya dan agama. Faktor pendorong langsung berbeda dengan faktor pendorong tidak langsung, di mana yang pertama dapat diobservasi dan diukur dampaknya terhadap suatu ekosistem (MEA 2003; Filer dan Napitupulu, 2008). Tulisan ini hanya membatasi diri pada faktor pendorong langsung berupa upaya tangkap, baik skala besar, menengah dan kecil.

Berbeda dengan faktor pendorong degradasi lainnya, seperti polusi atau konversi lahan (misalnya penebangan mangrove menjadi tambak), kegiatan penangkapan ikan, bahkan bila tidak disertai dengan metode penangkapan yang destruktif (seperti dengan bom), bisa berdampak pada perubahan struktur rantai biologis dan keseimbangan ekosistem. Sebagai contoh, di ekosistem terumbu karang, lebih tangkap[6] dalam

[6] Apa yang disebut *stock overfishing* (jumlah tangkap menghasilkan stok ikan di bawah optimal) dan *growth overfishing* (jumlah tangkap ikan pada kelompok umur tertentu menghasilkan rata-rata ukuran/umur ikan tidak optimal), dapat dibaca lebih lanjut dalam Resosudarmo et al., 2009.

jangka panjang mengganggu keseimbangan ekosistem, antara lain menghasilkan dominasi bulu babi (hewan jenis Echinodermata) yang mengurangi jumlah dan produktivitas produksi alga dan karang, dan selanjutnya berdampak pada berkurangnya jasa ekosistem yang dihasilkan (McClanahan, 1995 dalam Cesar, 1996). Upaya tangkap berlebih ini dilakukan baik dalam skala besar/industrial oleh kapal-kapal besar maupun dalam skala kecil (dengan kapal maupun jumlah awal sedikit, bahkan 1-2 orang).

Upaya tangkap skala besar antara lain ditandai oleh jumlah armada penangkapan bertonase besar. Antara tahun 1999 dan 2007, peningkatan jumlah kapal dengan kapasitas kapal dengan mesin *inboard* (mesin dalam) sebesar rata-rata 80 persen. Bila dihitung dari kapasitasnya, peningkatan bahkan lebih tinggi lagi, sebesar 160% (dengan mengambil nilai tengah ukuran kapal sebagai rata-rata, dan ukuran 200 GT ke atas dianggap 200 GT saja). Walaupun demikian, dari sisi penambahan tangkapan, pada periode tersebut hanya ada kenaikan sebesar 29 persen (dari 3,7 juta ton menjadi 4,7 juta ton) (KKP, 2009). Inilah kondisi yang sering disebut *too many fishers chasing too few fish,* yang diperkirakan sudah menjadi kondisi global saat ini (WB/FAO, 2009).

Tabel 2. Perkembangan Armada Tangkap 1999, 2004-2007

Jenis kapal	Tahun					Perubahan
	1999	2004	2005	2006	2007	%
Total	455.930	549.100	555.581	590.317	590.314	29
Tanpa motor	241.517	256.830	244.471	249.955	241.889	0
Motor outboard	124.043	165.337	165.314	185.983	185.509	50
Motor inboard	90.370	126.933	145.796	154.379	162.916	80
< 5 GT	57.768	90.148	102.456	106.609	114.273	98
5-10 GT	18.850	22.917	26.841	29.899	30.617	62
10-20 GT	6.792	5.952	6.968	8.190	8.194	21
20-30 GT	3.439	3.598	4.553	5.037	5.345	55
30-50 GT	1.516	800	1.092	970	913	-40
50-100 GT	1.038	1.740	2.160	1.926	1.832	76
100-200 GT	786	1.342	1.403	1.381	1.322	75
> 200 GT	211	436	323	367	420	99

Sumber: KKP, 2008

Selain dalam jumlah kapal, juga ada peningkatan dalam penggunaan alat tangkap tertentu, misalnya *trawl* (kapal menggunakan alat pukat harimau). Antara tahun 1992 dan 2000, jumlah trawl udang meningkat dua kali lipat, dan trawl ikan meningkat lebih dari tiga kali lipat. Namun demikian, sepanjang periode tersebut, hasil tangkapan hanya meningkat sepertiga untuk udang, dan setengah untuk ikan (Resosudarmo et al., 2009). Peningkatan upaya yang tidak dibarengi dengan peningkatan hasil tangkap merupakan indikasi lebih tangkap, dan hal ini sudah berlangsung dalam waktu cukup lama, selama bertahun-tahun. Belakangan, trawl yang sebelumnya hanya diizinkan beroperasi di Laut Arafura sekarang diizinkan di Kalimantan Timur.[7]

[7] Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 6 Tahun 2008, bisa dibaca dalam "Penggunaan Trawl dilegalkan di Tarakan", *Tribun Kalimantan* edisi 9 Mei 2009, http://www.tribunkaltim.co.id/read/artikel/29217, diunduh pada 1 April 2010.

Di samping tingkat penangkapan yang sudah sangat tinggi, MSY sendiri selama paling tidak 10 tahun terakhir tidak mengalami pembaharuan. Padahal faktor-faktor yang mempengaruhi MSY, seperti intensitas penangkapan, teknologi, dan kualitas habitat, sudah berubah secara drastis. Komisi Nasional Pengkajian Stok Sumber Daya Ikan Laut Indonesia sendiri telah merekomendasikan moratorium untuk perikanan tangkap, misalnya moratorium udang di Laut Arafura (Resosudarmo et al., 2009).

Ke depan, tingkat penangkapan diperkirakan masih cukup tinggi, apalagi hingga paling tidak tahun 2007, KKP masih menargetkan peningkatan produksi tangkap laut setidaknya 3% per tahun (Ghoffar et al., 2008). Peningkatan produksi ini dibarengi dengan berbagai subsidi perikanan, yang menurut estimasi mencapai sekitar 10% total nilai produksi perikanan. Bentuk subsidi bermacam-macam, dari yang langsung ditujukan untuk peningkatan kapasitas tangkap hingga subsidi bahan bakar. Dalam kondisi di mana perikanan belum secara penuh dikelola dalam rezim kepemilikan yang diterapkan secara konsekuen (i,e. masih ada kondisi *open access*, penangkapan secara ilegal dll), subsidi demikian memiliki risiko tinggi menjadi *unsustainable*.[8]

Selain upaya tangkap skala besar, upaya pada skala kecil juga turut menjadi pendorong degradasi ekosistem kelautan, khususnya penangkapan dengan metode destruktif seperti bom dan racun, serta penangkapan spesies tertentu dalam

[8] Pada tingkat global, Bank Dunia dan FAO (2009) memperkirakan bahwa kerugian yang ditimbulkan oleh subsidi perikanan (dalam hal ini diartikan sebagai hilangnya manfaat ekonomi) sebesar 50 miliar dolar pada tahun 2004—apa yang diistilahkan *the sunken cost* (biaya yang tenggelam). Secara kumulatif, *sunken cost* yang antara tahun 1974 dan 2008 mencapai 2,2 triliun dolar ini berasal dari hilangnya manfaat produksi perikanan saja, dan belum termasuk estimasi biaya pengelolaan dan biaya akibat hilangnya potensi dari kegiatan rekreasi dan manfaat lainnya sekiranya ekosistem berada dalam kondisi yang sehat.

skala besar. Sekelumit sejarah penangkapan ikan oleh nelayan dari Desa Les mungkin bisa mewakili cerita bagaimana nelayan skala kecil pun bisa menjadi faktor pendorong degradasi lingkungan ketika mereka menggunakan racun sianida secara sistematis dalam upaya penangkapannya. Setelah ekosistem terumbu karang di dekat desa mereka rusak karena karang ikut mati tersemprot sianida, nelayan pun harus pergi jauh mencari ikan hingga ke sekitar Sulawesi dan Kalimantan (Napitupulu dan Donaldson, 2009).

Selain sianida, penggunaan bom merupakan metode tangkap lain yang sering digunakan oleh sebagian nelayan skala kecil dan menengah. Pet-Soede dan Erdmann (1998) membandingkan metode penangkapan destruktif skala kecil/menengah, termasuk penggunaan sianida dan bom untuk menangkap ikan (*blast fishing*) dan mengambil kesimpulan bahwa penggunaan bom paling merugikan secara sosial karena mematikan spesies yang bukan target penangkapan dan dampak destruktifnya terhadap karang paling besar. Hancurnya ekosistem terumbu karang juga berarti hilangnya aliran jasa lingkungan termasuk sebagai habitat sumber daya perikanan, perlindungan kawasan pesisir dan lain-lain.

Sebuah studi pada tahun 1996 mengestimasi bahwa baik metode penangkapan dengan sianida (pembiusan ikan) maupun dengan bom menghasilkan eksternalitas negatif yang sangat tinggi. Dengan asumsi pengamatan atau lingkup waktu 25 tahun dan tingkat diskonto 10%, manfaat ekonomi yang diterima oleh pelaku diestimasi mencapai hampir $33,000 per km^2 luas laut, sedangkan kerugiannya berkisar dari batas bawah $43,000/km^2 (estimasi paling konservatif) hingga batas atas lebih dari $400,000/km^2 (kerugiannya sebagian besar dari penurunan potensi wisata dan produktivitas perikanan di masa yang akan datang). Studi yang sama menunjukkan bahwa metode sianida memberikan *net benefit* sekitar $15,000/km^2

namun *social cost* antara $98,000 dan lebih dari $900,000 (Cesar, 1996). Dapat dilihat bahwa ada divergensi yang besar antara manfaat yg diterima pelaku penangkapan destruktif dan kerugian yang diderita oleh publik. Oleh karena itu diperlukan penegakan hukum yang konsisten, karena tanpa penegakan hukum kepentingan publik akan selalu kalah oleh kepentingan pelaku pembiusan atau pengeboman.

Tekanan terhadap sumber daya oleh armada tangkap skala kecil atau menengah tidak hanya dalam bentuk penggunaan alat tangkap yang merusak, namun juga perburuan terhadap spesies tertentu secara besar-besaran, seperti ikan karang, ikan hiu, teripang, dan trochus. Bahkan perburuan hiu ditengarai telah menghabiskan stok ikan hiu di Indonesia sehingga nelayan Indonesia mulai memasuki perairan Australia untuk berburu hiu. Walaupun hanya satu spesies yang menjadi target, perburuan hiu mengganggu rantai kehidupan laut dan mengganggu keseimbangan ekosistem secara keseluruhan (Filer dan Napitupulu, 2008; Fox et al., 2009).

Rekomendasi

Bagian di atas memberi sedikit potret tentang status ekosistem kelautan di Indonesia, serta adanya degradasi ekosistem yang diakibatkan oleh upaya tangkap dalam jumlah yang besar, intensif dan terus menerus. Ekstraksi *material goods* berupa ikan dan biota laut lainnya, terutama untuk memenuhi kebutuhan pangan, telah mengakibatkan penurunan jasa ekosistem seperti fungsi stabilisasi, fungsi habitat, fungsi regenerasi, dan lain-lain. Padahal, jasa ekosistem lainnya ini adalah juga sumber daya yang menjadi input dalam proses produksi dan konsumsi. Dalam hal ini, ada beberapa strategi yang menurut penulis menjadi prioritas untuk mengatasinya. Secara umum, tidak ada sesuatu yang baru dalam rekomendasi ini dan telah diungkap secara terpisah dalam literatur misalnya

oleh Resosudarmo, et al. (2000) dan belakangan Emerton (2009), Ghoffar et al. (2008), dan Resosudarmo et al. (2009).

Pertama, meningkatkan kualitas pengendalian upaya tangkap. Dalam hal ini, telah banyak kemajuan diperlihatkan, terutama sejak dibentuknya Kementerian Kelautan dan Perikanan. Beberapa upaya seperti pembenahan sistem perizinan dan estimasi tingkat stok perikanan telah dilakukan (Resosudarmo et al., 2009), serta upaya lebih sungguh-sungguh untuk memberantas penangkapan ilegal.[9] Namun demikian, upaya pengendalian sepertinya tidak konsisten diterapkan pada level subnasional, karena justru pada tingkat provinsi dan kabupaten ada upaya ekspansi armada penangkapan, sebagian tanpa dilandasi oleh penelitian tentang kondisi stok sumber daya.

Salah satu bagian dari pengendalian upaya tangkap adalah lewat pemberian hak pengelolaan wilayah laut dan pesisir. Sayangnya, sebagian pihak masih mengartikan hal ini sebagai 'pengaplingan', yang tidak sepenuhnya salah mengingat pengalaman masa lalu politik sumber daya Indonesia yang sarat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam alokasi hak pengelolaan. Namun sebagai upaya untuk bergeser pada *rights-based fisheries* (pengalokasian hak pemanfaatan secara formal), diperlukan regulasi dalam bentuk alokasi hak pemanfaatan secara formal, karena tanpanya, terjadi situasi *open access*, yaitu di mana semua orang merasa memiliki hak

[9] Sebagai contoh, jumlah kapal pengawas meningkat menjadi 72 pada 2009 dari di bawah 10 pada 2000. Jumlah tindak pidana perikanan menurun, dari 165 tahun 2005, menjadi 93 tahun 2009, dengan pelanggaran terbanyak berupa penangkapan tak berizin; terjadi juga pengurangan yang cukup berarti dalam penggunaan alat tangkap terlarang, dari 73 menjadi 23 kasus (KKP, 2009). Dari sisi upaya tangkap skala kecil/menengah, diskusi penulis dengan *stakeholders* di beberapa daerah dalam 3-4 tahun terakhir (e.g. Bali Barat, Wakatobi, Berau) menunjukkan adanya penurunan tingkat pengeboman ikan. Namun demikian tingkat pembiusan diperkirakan masih tinggi, dan untuk mengatasinya lebih sulit karena sangat mudah untuk melakukan pembiusan secara sembunyi-sembunyi.

Emil Salim Isi Esti.indd 370 6/16/10 8:54 AM

pemanfaatan tanpa merasa memiliki kewajiban konservasi/ pengelolaan (Briones dan Garcia, 2008 memberikan beberapa ilustrasi tantangan menuju *rights-based fisheries* di Asia Tenggara).

Kedua, memfokuskan intervensi sektor publik pada kegiatan optimalisasi nilai tambah produk kelautan, dan tidak lagi pada peningkatan kapasitas tangkap dalam bentuk subsidi dan bantuan teknis. Walaupun data stok perikanan sebagian besar masih menunjukkan ketidakpastian, namun *International Code of Conduct for Responsible Fisheries* telah ditandatangan dan disepakati oleh Indonesia, dan ini mensyaratkan diberlakukannya prinsip kehati-hatian (*precautionary approach*) terutama apabila kondisi sumber daya tidak pasti.[10] Sebagai gantinya, subsidi dapat diberikan untuk peningkatan kapasitas pengolahan dan pemasaran sumber daya perikanan serta pembangunan infrastruktur umum.

Beberapa hal dapat dilakukan dalam rangka optimalisasi nilai tambah, termasuk proses penanganan hasil tangkapan yang lebih baik, pengolahan yang lebih efisien dan higienis, serta pemasaran yang lebih agresif. Semua ini dimungkinkan bila infrastruktur dasar (*basic infrastructure*) dapat diandalkan, seperti pasokan air bersih, jalan, akses komunikasi dan lain-lain. Oleh karena itu, pengembangan sektor pertanian saat ini sebenarnya cukup besar ketergantungannya pada sektor lain.

Ketiga, melakukan investasi pada konservasi dan restorasi ekosistem sehingga meningkatkan produktivitas jasa lingkungan ekosistem kelautan.[11] Investasi ke arah konservasi

[10] Detail dokumen dapat dibaca di http://www.fao.org/docrep/005/v9878e/v9878e00.HTM

[11] Hal ini sejalan dengan rekomendasi MEA (2005), yaitu diperlukannya perubahan besar dari sisi kebijakan, institusi dan pelaksanaan pembangunan, terutama dengan memprioritaskan pengembangan jasa lingkungan yang meminimalkan *trade-off* negatif dan memperkuat sinergi dari satu atau lebih jasa lingkungan.

sudah terlihat dengan dicanangkannya kawasan konservasi seperti Taman Nasional Laut, Daerah Perlindungan Laut Daerah, dan lain-lain hingga saat ini di atas kertas, sekitar 13,5 juta hektar laut Indonesia berada dalam status konservasi. Namun efektivitas pengelolaan kawasan tersebut masih lemah, sehingga sering diistilahkan sebagai *paper parks*. Pengelolaan yang efektif sangat diperlukan karena kawasan konservasi inilah yang akan menjadi tulang punggung atau inti keberlanjutan dari keanekaragaman hayati di Indonesia.

Daftar Pustaka

Briones, R.M dan A.G. Garcia (ed.). 2008. *Poverty Reduction through Sustainable Fisheries: Emerging Policy and Governance Issues in Southeast Asia*. Singapura: ISEAS.

Cesar, H. 1996. "Economic Analysis of Indonesian Coral Reefs." Working Paper Series 'Work in Progress'. Washington, DC: *World Bank*.

Cesar, H., L. Burke dan L. Pet-Soede. 2003. *The Economics of Worldwide Coral Reef Degradation*. Netherlands: CEEC.

Costanza, R., R. d'Arge, R. de Groot, S. Farberk, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R. O'Neill, J. Paruelo, R. Raskin, P. Sutton, dan M. van den Belt. 1997. "The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital." *Nature* 387: 253–260.

Emerton, L. 2009. "Investing in Natural Infrastructure: the Economic Value of Indonesia's Marine and Coastal Ecosystems." Laporan kepada The Nature Conservancy (TNC).

Filer, C. dan L. Napitupulu. 2008. "New Guinea Initiative Preliminary Analytical Studies: Drivers of Biodiversity Loss." Laporan akhir kepada World Wildlife Fund (WWF) Australia.

Fox, J., D.S. Adhuri, T. Therik dan M. Carnegie. 2009. "Searching for a Livelihood: the Dilemma of Small-Boat Fishermen in Eastern Indonesia." Dalam B. Resosudarmo and F. Jotzo (ed.), *Working with Nature against Poverty: Development, Resources and the*

Environment in Eastern Indonesia. Singapura: ISEAS.

Ghofar, A., D.K. Schorr dan A. Halim. 2008. "Selected Indonesian Fisheries Subsidies: Quantitative and Qualitative Assessment of Policy Coherence and Effectiveness." Laporan kepada The Nature Conservancy (TNC).

KLH (Kementerian Negara Lingkungan Hidup). 2009. *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2008*. Jakarta: MenLH.

KKP (Kementerian Kelautan dan Perikanan). 2006. "Peta Potensi Perikanan." Situs http://www.brkp.dkp.go.id/basisdata/index.php?com=peta&task=potensi&PHPSESSID=f6b3d641427f01ad09d49a5b74350f73.

———. 2009. *Indonesian Fisheries Statistics Index 2009*. Jakarta: KKP dan JICA. Situs http://statistik.dkp.go.id/download/kpda09.pdf.

MEA (Millennium Ecosystem Assessment). 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC.

Moberg, F. dan C. Folke. 1999. "Ecological goods and services of coral reef ecosystems." *Ecological Economics* 29: 215-233.

Napitupulu, L. dan V. Donaldson. 2009. "Bali's Ornamental Fishing Industry." Dalam Andrew L. Stoler, Jim Redden, Lee Ann Jackson (ed.), *Trade and Poverty Reduction in the Asia-Pacific Region: Case Studies and Lessons from Low Income Communities*. London: Cambridge University Press.

Newcome, J., A. Provins, H. Johns, E. Ozdemiroglu, J. Ghazoul, D. Burgess, dan K. Turner. 2005. "The economic, social and ecological value of ecosystem services: a literature review." Laporan akhir untuk Department for Environment, Food and Rural Affairs, UK.

Pet-Soede, L. dan M. Erdmann. 1998 "An Overview and Comparison of Destructive Fishing Practices in Indonesia." *SPC Live Reef Fish Information Bulletin* No. 4, April 1998: 28-36. Situs http://www.spc.int/coastfish.

Resosurdamo, B., L. Napitupulu, dan D. Campbell. 2009. "Illegal Fishing in the Arafura Sea." Dalam B. Resosudarmo and F. Jotzo (ed.) *Working with Nature against Poverty: Development, Resources and the Environment in Eastern Indonesia*. Singapura:

ISEAS.

Resosudarmo, B., N.L. Subiman dan B. Rahayu. 2000. "The Indonesian Marine Resources: an Overview of their Problems and Challenges." *The Indonesian Quarterly* XXVIII(3): 336-355.

Salim, E. 1993. *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*. Cetakan ke-6. Jakarta: Penerbit LP3ES.

Salim, E. 2000. *Kembali ke Jalan Lurus: Esai-esai 1966-1999*. Jakarta: Penerbit Alvabet.

WB/FAO (The World Bank dan Food and Agriculture Organization). 2009. *The Sunken Billions: the Economic Justification for Fisheries Reform*. Washington DC: World Bank.

19

Penataan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Gagasan Prof. Emil Salim dan Implementasinya

Hariadi Kartodihardjo
Asep Sugih Suntana

Pendahuluan

MANTRA pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) semestinya menjadi acuan dalam setiap gerak langkah pembangunan di Indonesia. Agar lebih sangkil dan mangkus, mantra itu—meliputi keberlangsungan fungsi ekonomi, keberlanjutan fungsi sosial, dan keberlangsungan fungsi lingkungan—perlu memperoleh dukungan signifikan dari beberapa isu penting lainnya, di antaranya tersedianya kebijakan pengembangan tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Tata kepemerintahan yang baik ini menjadi syarat keharusan agar kepemerintahan berfungsi sebagai lembaga publik yang mampu mengoreksi kelemahan pasar, menanggapi isyarat skala preferensi masyarakat terhadap kebutuhan jasa sosial dan jasa lingkungan, serta sebagai pen-

Emil Salim Isi Esti.indd 375 6/16/10 8:54 AM

dorong pencapaian keberlanjutan ekonomi, sosial, maupun ekologi.

Dalam konteks Indonesia, prinsip pembangunan tiga mantra tersebut diharapkan dapat menopang terpenuhinya kebutuhan pokok rakyat dan ketahanan ekonomi nasional dalam menghadapi persaingan regional dan global, mengurangi kemiskinan, kepincangan, dan konflik sosial, serta meningkatkan pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, keadilan dan solidaritas sosial, serta hak-hak dan martabat kehidupan rakyat kecil. Di samping itu, dalam waktu yang sama, mantra itu diharapkan dapat menopang keberlanjutan ekosistem yang dapat menunjang kehidupan alami di mana manusia merupakan bagian penting di dalamnya. Ketiga mantra memberi ruang demi tercapainya kelestarian kekayaan alam (baca: sumber daya alam) di ranah publik, seperti keajekan suhu udara, ketersediaan oksigen, udara, tanah, air, serta aneka ragam sumber daya hayati.[1]

Prof. Emil Salim, tidak dapat dipungkiri, berada di tengah-tengah arena perumusan, pengejawantahan, dan pelaksanaan ketiga mantra tersebut. Ruang kiprah Prof. Emil Salim demikian luas, beragam, dan meliputi tingkatan pemikiran dan aksi yang beragam pula. Walau banyak yang skeptis, gagasan dan usulan program aksinya secara konsisten disampaikan dengan runut, menggairahkan, dan memenuhi asas-asas keilmuan.

Dari sekian ragam peran Prof. Emil Salim, tulisan ini hanya membatasi pada tiga gagasan: pengelolaan hutan lestari, pembaruan kebijakan agraria, dan pengelolaan sumber daya alam (SDA), serta pengendalian alokasi penggunaan kawasan hutan bagi pembangunan sektor lain melalui penataan ruang. Walau berada dalam ranah yang luas, ketiga

[1] Penjabaran implementasi tiga mantra pembangunan berkelanjutan ini dinyatakan dalam surat Yayasan Kehati kepada Presiden pada September 2004.

gagasan tersebut dapat berjalan dengan baik, beriringan, dan saling menguatkan. Pelaku dan pendukungnya tersebar dari berbagai kalangan, baik dari kelompok kerja yang sengaja dibentuk, kumpulan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan akademisi, maupun dari berbagai gerakan peduli lingkungan hidup yang cukup cair. Bentuk dan pola perjuangan dapat berbeda, namun para pihak yang terlibat mengetahui dan dapat merasakan warna, peran, dan gagasan Prof. Emil Salim dalam gejolak diskusi dan aksi-aksi yang dilakukan.

Gagasan pertama, yang terkait dengan pengelolaan hutan lestari, telah terlembaga secara nasional dan difasilitasi oleh Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI). Gagasan kedua telah mempengaruhi secara signifikan pergulatan pemikiran pembaruan pengelolaan sumber daya alam. Gagasan ini sedikit banyak telah melahirkan sebuah gerakan yang mendorong lahirnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PSDA). Gagasan ketiga sampai saat ini masih menjadi pergulatan banyak kepentingan dan belum diketahui hasilnya.

Ketiga gagasan tersebut bukan hanya terkait dengan implementasi instrumen teknis dan produk hukum pada penerapan kebijakan ekonomi lingkungan, melainkan juga mendasari pembaruan pemikiran untuk memasukkan unsur-unsur ekologi dalam ranah ekonomi, terutama yang terkait perkembangan investasi, pendekatannya maupun gerakan yang dijalankan; serta mendasari integrasi gerakan sosial dengan dunia bisnis dan pemerintah yang biasanya cenderung terpisah. Tulisan ini mencatat secara ringkas perjalanan ketiga gagasan di atas beserta tahapan implementasinya selama sekitar 20 tahun terakhir di mana Prof. Emil Salim menjadi motor penggeraknya, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Emil Salim Isi Esti.indd 377 6/16/10 8:54 AM

Gagasan dan Pelaksanaannya

Pada akhir 1993 Prof. Emil Salim meminta sejumlah akademisi dan penggiat LSM untuk turut serta dalam pembentukan dan pelaksanaan kegiatan oleh Kelompok Kerja Ekolabel (Pokja Ekolabel) Indonesia. Prakarsa ini, tahun 1993-1998, bertujuan mendesain sebuah sistem penilaian yang berlandaskan prinsip-prinsip pengelolaan hutan secara lestari dan membangun sebuah tatanan kelembagaan penilaian yang bersifat independen, tidak mempunyai bias kepentingan dan dipercaya oleh publik Indonesia maupun publik luar negeri.

Gagasan ini mengemuka sejalan dengan denyut gerakan lingkungan di tingkat global yang mendorong penggunaan mekanisme pasar untuk pencapaian pengelolaan hutan secara lestari di hutan tropis. ITTO (*International Tropical Timber Organization*) dan Bank Dunia menyambut gagasan ini dengan memberi dukungan finansial dan politis. Departemen Kehutanan, yang biasanya mengambil jarak dari kegiatan seperti ini, memberi dukungan signifikan dalam proses-proses diskusinya. Ir. Djamaluddin Suryohadikusumo, Menteri Kehutanan saat itu, dengan tangan terbuka menyambut gagasan ini. Asosiasi pengusahaan hutan, kalangan akademisi, dan LSM menyambut gagasan ini dengan menempatkan wakil-wakilnya di setiap pokja yang sesuai dengan bidang garapannya. Pada 6 Februari 1998, kelompok kerja tersebut secara formal dideklarasikan sebagai Yayasan Lembaga Ekolabel Indonesia (YLEI). Prof. Emil Salim, yang sebelumnya menjadi Ketua Pokja Ekolabel, dikukuhkan sebagai Ketua Dewan Penyantun YLEI.

Tujuan akhir proses ini adalah pemberian sertifikat PHL (Pengelolaan Hutan Lestari) dan Lacak Balak/penelusuran kayu (*Chain of Custody*) kepada unit pengelola hutan dan unit usaha kehutanan yang dapat mengelola hutan dan industri

kehutanannya secara lestari. Di balik pelaksanaan teknis penilaian sertifikasi PHL tersebut, desain sistem sertifikasi dirancang untuk mampu menampung aspirasi masyarakat sipil dalam menentukan penilaian kinerja pengusahaan hutan di Indonesia, serta ikut mempengaruhi kebijakan pengelolaan hutan di Indonesia.[2] Oleh karena itu, tata laksana penilaian sertifikasi ekolabel dirumuskan dengan melibatkan masyarakat luas melalui pengumuman di berbagai media, penilaian oleh panel ahli yang mencerminkan kepentingan para pihak, serta mekanisme penyelesaian keberatan atas hasil penilaian tersebut. Melalui pelaksanaan tata cara ini, diharapkan tidak hanya pengakuan oleh pasar internasional yang diperoleh, namun juga ruang bagi penyusunan rekomendasi untuk perbaikan kinerja pengelolaan hutan yang dinilai dan penyempurnaan kebijakan kehutanan di Indonesia. Harapannya, sistem seperti itu pada gilirannya dapat menjadi bagian penting dalam pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), sesuai komitmen nasional dan global terkait Konferensi Tingkat Tinggi Bumi di Rio de Janeiro 1992; sebuah komitmen yang digagas ketika Prof. Emil Salim mewakili Indonesia sebagai Menteri Negara Lingkungan Hidup.

Pada 2004, YLEI dilebur dan tata laksana tanggung gugatnya diatur melalui kongres yang dihadiri oleh konstituennya. Para pihak yang menentukan tata kepemerintahan LEI adalah kelompok masyarakat adat/lokal, para pengusaha, LSM, dan kelompok eminen yang diundang sebagai bagian dari konstituen sertifikasi ekolabel. Sejak saat itu, LEI menjadi

[2] Pernyataan demikian senantiasa disampaikan Prof. Emil Salim dalam rapat-rapat Kelompok Kerja tersebut. Hal ini menegaskan bahwa sertifikasi ekolabel saja tidak dapat dipandang sebagai upaya teknis menilai kinerja usaha kehutanan. Perlu pula dilakukan penguatan jaringan antara Kelompok Kerja dengan berbagai inisiatif serupa di berbagai daerah.

organisasi berbasis konstituen sekaligus menjadi inspirasi bagi kelahiran organisasi berbasis konstituen lainnya di Indonesia.

Dalam perkembangannya, implementasi gagasan sertifikasi tersebut tidak hanya menjadi instrumen pasar semata, namun telah menjadi: a) pintu masuk prakarsa masyarakat sipil ke ranah kebijakan pemerintah; b) pendorong keterlibatan publik dalam keputusan penilaian pengelolaan hutan, dan; c) alat penting dalam mendorong pengakuan hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal atas pengelolaan sumber daya hutan. Gagasan ini telah memberi wadah penggunaan aspirasi pasar dan publik dalam mendorong perjuangan hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal yang hidup di dalam dan sekitar hutan. Gagasan brilian ini telah membuka peluang para pihak yang terlibat, termasuk pemerintah, untuk secara bersama-sama menggunakan alasan-alasan ilmiah dan gagasan (kearifan) tradisional dalam pencapaian pengelolaan hutan secara adil dan lestari. Prakarsa ini juga, menurut Elliot dan Schlaepfer (2003), mendorong terbitnya pembenahan dan penyusunan kebijakan baru dalam pengelolaan hutan di Indonesia.

Selain gagasan di atas, melalui Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KEHATI), Prof. Emil Salim telah pula mendorong prakarsa ditetapkannya kebijakan Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA-PSDA).[3] Melalui Kongres PSDA tahun 2000 yang dihadiri Presiden sebagai wakil pemerintah, serta wakil-wakil dari LSM, pengusaha, dan masyarakat adat, disimpulkan antara lain bahwa

[3] Seperti halnya dalam penyusunan tata kelembagaan LEI, Prof Emil Salim selalu bekerja sama erat dengan Prof. Koesnadi Hardjasoemantri, mantan rektor Universitas Gadjah Mada. Pada saat itu, Prof. Koesnadi, yang menjabat Ketua Dewan Pembina Yayasan Kehati, senantiasa memimpin prakarsa penyusunan Draf Akademik sampai dengan Draf Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Sumber Daya Alam, sampai akhir hayat beliau pada akhir 2007.

PA-PSDA menjadi keniscayaan apabila Indonesia ke depan menjalankan pembangunan berkelanjutan. Satu tahun setelah kongres tersebut, melalui dukungan dari berbagai pihak, lahir Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) No.IX/MPR/2001 tentang PA-PSDA (MPR, 2001). Ketetapan ini memandatkan pemerintah meninjau kembali semua kebijakan sektoral dan semua peraturan-perundangan yang berkaitan dengan pengelolaan SDA maupun lingkungan hidup, yang jiwanya tidak sejalan dengan isi TAP MPR tersebut.

Berdasarkan mandat TAP MPR itu, Kementerian Lingkungan Hidup, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BPPN), sejumlah LSM, dan akademisi melakukan konsultasi publik dan menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) PSDA. Rancangan Undang-Undang ini, yang berbasis *eco-region*, memberi mandat kepada pemerintah untuk melakukan inventarisasi SDA, membentuk lembaga pengelola SDA, melakukan penetapan Pendapatan Domestik Bruto (PDB) Hijau, anggaran berbasis lingkungan hidup, serta mekanisme penyelesaian berbagai bentuk konflik atas tanah dan SDA di masa lalu.[4] Rancangan Undang-Undang yang secara fungsional dapat digunakan sebagai rujukan penyusunan dan pelaksanaan undang-undang sektoral ini pada 2007 secara tidak resmi ditolak pemerintah.[5] Dengan kenyataan seperti itu, ketika DPR-RI periode 2004-2009 menggunakan hak inisiatif untuk mengganti Undang-Undang No. 23/2007 tentang Lingkungan Hidup, kelompok LSM dan akademisi, yang semula mendorong ditetapkannya RUU PSDA,

[4] Uraian ini selengkapnya ada dalam publikasi Kelompok Kerja PA-PSDA berjudul "Di Bawah Satu Payung" (2004) dan draf naskah akademis RUU PSDA tahun 2006.

[5] Pernyataan ini dinyatakan oleh pejabat Eselon I Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KNLH) pada Juli 2007 dalam rapat dengan Kelompok Kerja PSDA. KNLH secara resmi tahun 2000 ditunjuk sebagai lembaga tinggi negara yang memprakarsai dirumuskannya RUU PSDA.

memasukkan sebagian prinsip-prinsip yang tertuang di dalam RUU PSDA tersebut ke dalam Rancangan Undang-Undang Lingkungan Hidup. Undang-undang yang dimaksud saat ini telah ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH).

Dengan adanya UU PPLH tersebut, Indonesia telah memiliki basis hukum untuk lebih mampu mewujudkan pembangunan berkelanjutan, baik yang terkait dengan instrumen ekonomi lingkungan, perencanaan wilayah dengan basis daya dukung dan daya tampung lingkungan, anggaran dan peraturan-perundangan, maupun kelembagaan yang mengaturnya. Hasil pelaksanaan UU tersebut belum dapat diketahui hingga saat ini, mengingat turunan perangkat hukum belum juga disusun secara paripurna.

Ketika proses ini masih berjalan, eksploitasi bahan mentah seperti bahan tambang maupun perluasan perkebunan, terutama perkebunan kelapa sawit melalui konversi hutan alam, terus terjadi hampir di semua wilayah negeri. Akibatnya, pelanggaran rencana penataan ruang terjadi hampir di seluruh wilayah di Indonesia (Dephut, 2009). Hambatan pelaksanaan UU PPLH ini akan semakin mengemuka ketika terdapat desakan serius agar kelapa sawit ditetapkan menjadi bagian dari ekosistem hutan.[6]

Gagasan ketiga terkait dengan upaya konsistensi penataan dan penggunaan ruang, terutama masalah penggunaan kawasan hutan bagi kepentingan sektor lainnya. Gagasan ini terkait dengan desakan Prof. Emil Salim tentang pentingnya penyusunan data dasar (*database*) atas sumber daya alam di

[6] Kebijakan ini lahir akibat adanya revisi Peraturan Pemerintah No. 6/2007 melalui Peraturan Pemerintah No. 3/2008. Dalam peraturan pemerintah ini terdapat ketetapan bahwa di hutan produksi dapat ditanam bahan baku.

Emil Salim Isi Esti.indd 382 6/16/10 8:54 AM

Indonesia, serta terkait erat dengan dua gagasan sebelumnya, yaitu pembaruan agraria dan pengelolaan SDA serta penilaian pengelolaan SDA secara mandiri, independen, dan dapat dipercaya. Konflik alokasi dan penggunaan ruang telah menjadi faktor penentu di dalam pencapaian kelestarian usaha kehutanan dan menjadi indikator kunci dalam program sertifikasi hutan dan SDA. Di sisi lain, konflik ruang itu sendiri terjadi sebagai akibat dari lemahnya kebijakan PSDA dan implementasinya di lapangan.

Implementasi ketiga gagasan besar ini masih terus diupayakan, dipromosikan, dan dijalankan di berbagai wadah dan ruang. Sejauh ini, belum ada kegiatan evaluasi bersama terkait dengan tahapan pencapaiannya.

Kerusakan Hutan dan Politik Lingkungan

Gejala umum dalam pelanggaran penataan ruang antara lain dapat dilihat dari ketelanjuran pelanggaran yang terjadi. Dephut (2009) mengidentifikasi terjadinya konflik penggunaan di 17,6 juta ha hutan secara nasional. Data berbeda dilaporkan oleh Fakultas Kehutanan IPB (2008) yang mengidentifikasi bahwa konflik terjadi di 24,1 juta ha hutan secara nasional. Data lain menyebutkan bahwa 16.760 desa berada di dalam kawasan hutan di 15 provinsi di Indonesia (BPS, 2007).[7] Data BPS ini memperoleh dukungan dari Tim

[7] Kelima belas provinsi tersebut yaitu Sumatra Barat, Sumatra Utara, Riau, Kepulauan Bangka Belitung, Jawa Tengah, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Tenggara dan Maluku. Sejumlah 5.234 desa yang berada di dalam dan di tepi kawasan hutan tersebut telah menjadikan kawasan hutan sebagai lahan tanaman pangan, dan 3.162 desa menjadikan kawasan hutan sebagai lahan perkebunan. Legalitas desa yang telah ditetapkan oleh Departemen Dalam Negeri terhadap desa-desa di atas belum mendapat kepastian legalitasnya terkait dengan kawasan hutan negara yang ditempatinya.

Emil Salim Isi Esti.indd 383 6/16/10 8:54 AM

Terpadu,[8] yang dibentuk sesuai mandat UU No. 41/1999, yang melakukan identifikasi detail di Kalimantan Tengah. Menurut Tim Terpadu (2009) seluas 7,8 juta ha hutan, atau separuh lebih luas daratan provinsi itu, telah mengalami konflik penggunaan ruang.

Situasi tersebut secara langsung atau tidak langsung telah melahirkan konflik yang lebih luas. Center for International Forestry Research (CIFOR, 2004) melaporkan bahwa antara tahun 1997-2003, terdapat 359 konflik yang dihimpun di beberapa provinsi terpilih. Sekitar 65% sumber konflik bersumber dari ketidakpastian kawasan hutan, yaitu persoalan tata batas dan akses (36%), penjarahan hutan (26%), dan alih fungsi hutan (3%). Konflik terbanyak terjadi dalam perizinan kawasan untuk hutan tanaman (39%), kawasan konservasi (34%), dan perizinan di hutan alam (27%). Konflik pada umumnya terjadi antara masyarakat lokal dan pemegang izin (swata/BUMN) atau pengelola hutan (pemerintah/pemda). Sementara itu, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat 1.753 kasus konflik agraria struktural telah terjadi antara tahun 1970 hingga 2001. Kasus konflik ini tersebar di 2.834 desa dan 1.355 kecamatan di 286 kabupaten/kota, dengan luas tanah yang dipersengketakan tidak kurang daripada 10.892.203 ha dan telah mengorbankan setidaknya 1.189.482 kepala keluarga.

Ketelanjuran pelanggaran penggunaan ruang membuat arah solusinya bersifat dilematis. Lokakarya koordinasi penyelesaian masalah kawasan hutan di Jakarta (2009), yang dihadiri semua pihak yang terkait konflik penggunaan ruang,[9]

[8] Tim Terpadu bekerja untuk menentukan rancangan alokasi ruang dalam penetapan tata ruang provinsi. Tim ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan, yang terdiri dari unsur-unsur pemerintah, pemerintah daerah dan lembaga yang mempunyai otoritas ilmiah seperti LIPI dan Perguruan Tinggi.

[9] Yaitu Departemen Kehutanan, Departemen Dalam Negeri, Badan Perencanaan Nasional, Departemen Pertanian, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Asosiasi Pertambangan, Asosiasi Perkebunan, Asosiasi Pengusahaan Hutan,

Emil Salim Isi Esti.indd 384 6/16/10 8:54 AM

melahirkan tiga opsi arah penyelesaian konflik beserta konsekuensi-konsekuensinya. Alternatif pertama, seluruh pelanggar tata ruang—terutama pemberi izin—dipidana. Keputusan ini memerlukan dukungan politik, mengingat banyaknya pejabat negara yang diperkirakan terlibat. Kedua, seluruh ketelanjuran, baik yang terkait izin maupun perkembangan desa, diputihkan. Namun alternatif kedua ini susah dilaksanakan karena dua alasan. Selain memerlukan revisi Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (karena UU No. 26/2007 mengenai Penataan Ruang tidak memberi ruang bagi pelaksanaan alternatif kedua ini), usulan pemutihan juga akan menuai banyak penolakan, terutama dari kalangan LSM. Alternatif ketiga dilakukan dengan menggunakan keputusan Tim Terpadu dan sejalan dengan penetapan penataan ruang yang baru. Keputusan ini, karena melibatkan keputusan DPR dalam perubahan peruntukan kawasan hutan, dapat membuka perdebatan politik.

Berbagai peristiwa yang mengakibatkan pelanggaran tata ruang pada dasarnya mendikotomikan dan mempertentangkan tiga mantra pembangunan berkelanjutan di atas. Di balik berbagai konflik tersebut, biasanya terdapat pertentangan di antara para pihak yang mengutamakan fungsi ekonomi SDA (asosiasi bisnis, pemerintah, pemerintah daerah) dengan para pihak yang mengarusutamakan kepentingan sosial dan lingkungan (LSM, akademisi, dan wakil masyarakat lokal). Namun demikian, saat ini terjadi ketegangan yang cukup besar antara pemerintah dan pemerintah daerah berkenaan dengan tata ruang. Meskipun keduanya cenderung sama-sama lebih mendukung kepentingan ekonomi, dalam praktiknya terdapat hal lain yang secara signifikan mendorong lahirnya konflik kepentingan.[10]

Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, LSM, dan Akademisi.

[10] Kasus-kasus yang muncul dalam diskusi-diskusi lingkup Dewan Kehutanan

Konflik bahkan telah diperdebatkan di ruang Pengadilan Negeri maupun di Mahkamah Konstitusi. Kasus-kasus sengketa tanah, pencemaran lingkungan, pelanggaran HAM, pertambangan di kawasan lindung, maupun perdebatan filosofi dan konseptual dalam *judicial review* Undang-Undang[11] telah terjadi secara cukup masif dalam 10 tahun terakhir.

Kerusakan SDA tidak hanya akibat kesalahan alokasi dan penggunaan ruang melainkan juga akibat pencurian SDA. Indonesia telah kehilangan sumber daya alam senilai lebih daripada 30,6 miliar dolar AS atau sekitar Rp288 triliun per tahun dalam beberapa tahun terakhir, akibat eksploitasi dan perdagangan pasir laut, bahan bakar minyak, kayu, kekayaan laut maupun satwa langka secara ilegal (Ama dan Muhtadi, 2004). Jumlah tersebut sekitar 78% dari nilai anggaran belanja dan pendapatan negara (APBN) sebesar Rp370,6 triliun pada 2003. Ironisnya, pada tahun itu Indonesia mengalami defisit APBN sebesar Rp27 triliun, dan harus meminjam ke CGI sebesar US$2,71 miliar.

Bersamaan dengan berbagai peristiwa di atas, terjadi pula peningkatan jumlah bencana alam di tanah air. Sejak tahun 1997 sampai dengan 2008 terdapat 5.813 bencana alam di

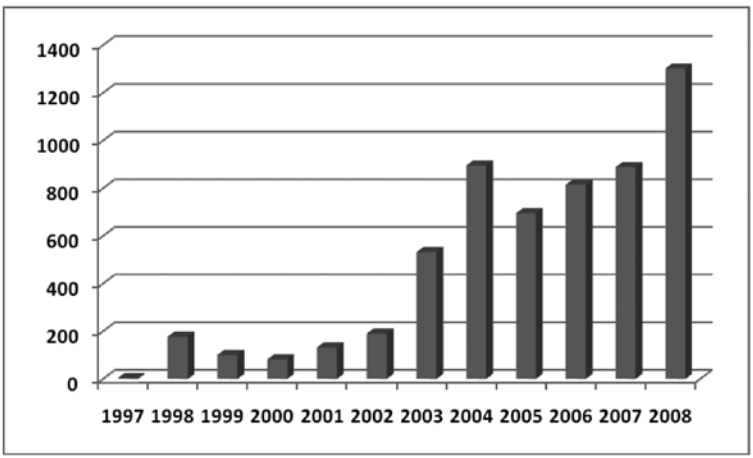
---

Nasional (DKN) menunjukkan banyaknya rekomendasi lokasi perizinan yang diberikan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur yang tumpang tindih dengan lokasi pemanfaatan sumber daya alam yang telah ada. Akibatnya, banyak perusahaan kehutanan, pertambangan maupun perkebunan yang telah sah izinnya diharuskan untuk mendapatkan izin baru di lokasi kerjanya. Rekomendasi ini menjadi sumber keuangan para penguasan di daerah. Hasil studi DKN (2008) menyebutkan besarnya kompensasi izin antara Rp300 juta sampai Rp3 miliar.

[11] Di tingkat nasional Mahkamah Konstitusi membuat keputusan untuk membatalkan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan merevisi UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas dengan menekankan bahwa pemerintah perlu campur tangan dalam kebijakan penetapan harga minyak dan gas. Selain itu DPR menyetujui disahkannya PERPU No. 1/2004 tentang pengganti UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Dari PERPU ini pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden No. 41/2004 yang membolehkan 13 perusahaan pertambangan bekerja di hutan lindung.

seluruh Indonesia (Gambar 1), dengan jumlah dari tahun ke tahun semakin meningkat (BNPB, 2010). Bencana alam tersebut sebagian besar terjadi di Pulau Jawa, yakni 3.017 kejadian (52%), dengan sisanya tersebar di luar Pulau Jawa. Sebagian besar kejadian bencana tersebut berupa banjir (2.035 atau 35%), kekeringan (1.046 atau 18%), longsor, kebakaran, angin topan, masing-masing sebanyak 639 kejadian atau 11%, dan bentuk kejadian lainnya sebanyak 815 kejadian atau 15% (BNPB, 2010).

Gambar 1. Jumlah Bencana Alam di Indonesia, 1997-2008.



Kondisi Pulau Jawa seperti itu tidak pernah menjadi perhatian para penguasa kepemerintahan di daerah. Hasil studi Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (2007-2008) tentang daya dukung Pulau Jawa menunjukkan bahwa dari 278 Peraturan Daerah (Perda) di Pulau Jawa yang terkait dengan PSDA, 125 di antaranya berisi eksploitasi SDA tanpa memperhatikan daya dukung lingkungan.

Prof. Emil Salim memainkan peran sangat besar dalam mengurai benang merah persoalan sekaligus memberikan

pencerahan dalam persoalan ini. Beliau berperan aktif sebagai narasumber, saksi ahli, dan pemasaran di berbagai forum. Prof. Emil Salim memaparkan pola-pola pikiran baru dan melakukan curah pendapat dengan para akademisi, kalangan pemerintah, LSM, dan berbagai lembaga internasional. Dalam sebuah seminar mengenai Penataan Ruang Wilayah Provinsi Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia di awal Januari 2010, Prof. Emil Salim menegaskan bahwa kekeliruan telah terjadi dalam pola pembangunan Pulau Jawa sehingga pola ini tidak dapat dijadikan teladan bagi pembangunan di luar Pulau Jawa. Seminar ini, yang dilatarbelakangi oleh buntunya (*deadlock)* penanganan masalah penataan ruang, menjadi ajang perdebatan antara Kementerian Kehutanan, yang mempertahankan kawasan hutan, dan pemerintah provinsi yang melakukan alih fungsi kawasan hutan untuk kegiatan pembangunan. Pemerintah provinsi berketetapan bahwa alih fungsi hutan merupakan basis perekonomian daerah.

Alasan konversi hutan tersebut menjadi kurang relevan manakala Prof. Emil Salim menunjukkan bahwa investasi perusahaan besar, khususnya bagi tambang dan kebun sawit, seperti terjadi di Kalimantan Tengah, tidak banyak berarti bagi pengembangan ekonomi wilayah maupun pendapatan daerah. Peran sektor pertanianlah yang signifikan. Sektor ini, yang tergantung pada perbaikan infrastruktur ekonomi, justru tidak mendapat perhatian serius di daerah. Fenomena ini semakin menegaskan terjadinya iklim *rent seeking behavior* di kalangan pemerintah daerah (lihat penelitian Kartodihardjo (1998), Mardipriyono (2004), FOReTIKA (2006), dan DKN (2008).

Konversi hutan sering diniatkan hanya untuk dipanen kayunya sehingga diperoleh keuntungan secara cepat; izin usahanya sendiri menjadi tidak penting untuk diwujudkan.

Sampai dengan Desember 2007 data nasional luas kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi dan telah dilepaskan/ dicadangkan oleh Menteri Kehutanan untuk budidaya perkebunan tercatat seluas 8.772.989,16 ha untuk 806 unit perusahaan. Dari luas tersebut, tanaman yang telah direalisasikan hanya 1.629.110,06 ha (± 18,5%). Fakta tersebut menunjukkan bahwa izin untuk pembangunan perkebunan ternyata hanya dalih untuk memperoleh kayu. Kawasan hutannya sendiri akan ditelantarkan atau malah izin pelepasan kawasan hutan diperjualbelikan (Sudharto, 2008).

Masalah "Teknis" yang Diabaikan

Selama ini tinjauan kerusakan hutan dan SDA pada umumnya cenderung dimaknai sebagai akibat kurangnya pengawasan dan masalah penegakan hukum. Kajian lebih mendalam mengenai kerusakan hutan menunjukkan adanya akar masalah yang lebih substansial, yaitu lemahnya tata kelembagaan dan lemahnya peraturan-perundangan yang menaungi pengelolaan hutan. Kedua hal tersebut ditengarai menjadi penyebab terjadinya biaya transaksi tinggi, tidak adanya kepastian hak dan akses masyarakat lokal terhadap sumber daya hutan, serta timbulnya konflik penggunaan ruang.

Persoalan ini terkait dengan kesalahan fundamental dalam pengelolaan SDA. Pemerintah yang mendapat mandat dari Undang-Undang Dasar 1945 untuk menguasai SDA bagi kepentingan hajat hidup orang banyak tidak menjalankan mandat tersebut dengan baik, malah menyerahkannya kepada pihak lain (swasta) melalui mekanisme politik perizinan yang rumit dan mahal. Akibatnya, informasi potensi maupun kekayaan SDA ada di tangan pemegang izin. Para pemegang izinlah yang sebenarnya menentukan lokasi izinnya, adapun Pemerintah Daerah hanya memberikan rekomendasi untuk kemudian ditetapkan legalitasnya oleh pemerintah.

Praktik seperti itu telah berlangsung puluhan tahun dan menjadi penyebab tumpang-tindihnya perizinan dengan luas mulai dari 17,6 juta ha hingga 24,1 juta ha. Dalam kaitan ini, Departemen (Kementerian) Kehutanan pernah mengajukan penghapusan Pasal 37 dan Pasal 73, Undang-Undang No. 26/2007 mengenai Penataan Ruang. Pasal 37 berisi antara lain tentang pembatalan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan bahwa kerugian yang timbul akibat pembatalan izin dapat dimintakan kepada instansi pemberi izin, dan Pasal 73 mengenai sanksi pidana, denda, dan pemberhentian dengan tidak hormat pejabat pemerintah yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Permintaan yang menguntungkan pejabat pemberi izin bagi sektor tambang dan perkebunan yang telah menggunakan kawasan hutan tersebut ditolak, baik oleh Departemen/Kementerian Pekerjaan Umum maupun Kementerian Lingkungan Hidup.[12]

Mengapa tumpang-tindih izin terjadi? Selain persoalan kepentingan dalam penggunaan ruang, terdapat pula persoalan teknis yang tidak pernah diselesaikan. Secara umum, peta pola ruang—yaitu penetapan batas kawasan lindung dan kawasan budidaya—dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) atau Kabupaten/Kota (RTRWK) berbeda dengan peta Penetapan Kawasan Hutan dan Perairan (sebagai peta padu-serasi) dan dengan peta Penunjukan Kawasan Hutan yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Peta pola ruang yang mempunyai skala 1:500.000 atau 1:250.000, misalnya, diacu begitu saja dalam penetapan tata batas suatu perizinan dengan skala 1:50.000. Ketidaksesuaian ini kemu-

[12] Peristiwa ini pernah menjadi pembahasan beberapa wartawan di Jakarta setelah menerima kabar mengenai rencana revisi Undang-Undang Penataan Ruang. Kabar itu sendiri telah dikonfirmasi kebenarannya baik oleh pejabat di Kementerian Negara Lingkungan Hidup maupun Kementerian Kehutanan.

Emil Salim Isi Esti.indd 390 6/16/10 8:54 AM

dian menjadi dasar bagi Pemerintah Kabupaten dalam melakukan revisi tata ruangnya.

Hal yang hampir serupa terulang pada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)—ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 26/2008—yang kini menjadi acuan bagi RTRWP dan RTRWK. Dalam kasus ini penetapan peta tata ruang nasional tidak sesuai dengan peta-peta perizinan yang telah dinyatakan sah sesuai dengan peta padu-serasi wilayah provinsi. Raflis (2008), misalnya, melaporkan bahwa di Provinsi Riau, sekitar satu juta ha lebih izin Hutan Tanaman Industri berada pada kawasan lindung menurut RTRWN tersebut.

Dengan tanpa menyelesaikan masalah-masalah di atas, perizinan yang memanfaatkan sumber daya hutan, lahan, dan bahan tambang terus berjalan. Berbagai perizinan tersebut menggerakkan roda ekonomi dan politik lokal, daerah maupun nasional. Sebagian di antaranya dilakukan melalui perilaku *rent seeking* dan konspirasi serta menimbulkan ekonomi biaya tinggi (Lintong, 2005; Kuswijayanti, 2006; FOReTIKA, 2006; Lahandu, 2007). Akibatnya, pengendalian pemanfaatan ruang menjadi bagian paling krusial dalam penataan ruang.

Pelanggaran terhadap rencana tata ruang di atas terjadi, di satu sisi, akibat adanya motif menetapkan penataan ruang atau revisi rencana tata ruang yang dilakukan dengan mengakomodasikan kesalahan penggunaan ruang—melalui perizinan—yang telah dilakukan. Di sisi lain, padu-serasi merupakan proses tanpa verifikasi lapangan secara teliti, sehingga, sebagaimana dikatakan Akbar (2009), rencana tata ruang disusun berdasarkan data yang ada, bukan data yang dibutuhkan. Kenyataan-kenyataan ini menunjukkan bahwa kebijakan penataan ruang pada dasarnya hanya mampu dijalankan dengan baik secara administratif–yaitu hanya

sebagai syarat adanya rencana tata ruang. Namun, kebijakan tersebut belum mampu diterapkan untuk mengendalikan pelanggaran terhadap rencana tata ruang.

Terkait dengan pengendalian terhadap pelanggaran rencana tata ruang tersebut, memang tidak ada organisasi yang menanganinya. Berdasarkan PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, seluruh organisasi pemerintah maupun pemerintah daerah difungsikan menangani administrasi izin pemanfaatan komoditas SDA. Tidak ada organisasi yang melakukan pengelolaan SDA maupun mengendalikan penggunaan ruang. Keganjilan seperti ini belum ada yang memperhatikan. Pergantian kabinet di akhir tahun 2009 sama sekali tidak disertai restrukturisasi organisasi Kementerian Negara, padahal organisasi ini adalah kendaraan yang diharapkan mampu menyelesaikan persoalan.

Ketelanjuran pelanggaran tata ruang yang sangat luas juga belum diketahui bagaimana bentuk penyelesaiannya. Seandainya hukum ditegakkan, apakah berarti jutaan hektar kawasan hutan yang telah menjadi kebun dan menjadi ribuan desa akan diubah kembali menjadi kawasan hutan dan dihutankan kembali? Berapa besar kerugian ekonomi dan potensi konflik sosial-politik yang akan timbul? Lalu apakah para pelanggar akan memperoleh ganjaran setimpal? Seberapa jauh situasi politik nasional mampu menemukan solusi atas persoalan tersebut dan mampu mendorong pengelolaan SDA yang lebih adil dan berkelanjutan?

Rupanya menyelesaikan satu masalah akan merangsang timbulnya ide untuk memperbaiki masalah-masalah lainnya. Dalam kerangka berpikir Prof. Emil Salim, situasi ini justru diharapkan terjadi dan secara terbuka didiskusikan seluas-luasnya. Semua pihak perlu membuka data dan informasi yang relevan, sehingga diskusi dan perumusan ide mengarah

kepada "akar" persoalan, bukan hanya *symptom*. Penerapan etika lingkungan penting disisipkan dalam pencarian solusi itu agar komprehensif. Karena, menurut Prof. Emil Salim (2000), substansi etika lingkungan melahirkan tindak-tanduk dan perilaku manusia yang melihat posisi manusia sebagai mahluk sosial yang bertanggung jawab tidak hanya kepada sesama manusia, tetapi juga kepada Tuhan yang Maha Pencipta dan kepada makhluk lain hasil ciptaan-Nya.

Daftar Pustaka

Ama, Kornelis Kewa dan Dedi Muhtadi. 2004. *Ketika Maling Kuras Kekayaan Negara dalam Surga Para Koruptor*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Akbar, Ross. 2009. "Perencanaan Tata Ruang: Konsep, Pengalaman Empiris dan Kebijakan Publik." Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Penataan Ruang Wilayah Provinsi, Jakarta 9 Januari 2009.

BNPB (Badan Nasional Penanggulangan Bencana Alam). 2010. Diunduh dari http://dbi.bnpb.go.id pada tanggal 15 Februari 2010.

BPS (Biro Pusat Statistik). 2007. *Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan*. Jakarta: Pusat Rencana dan Statistik Kehutanan, Departemen Kehutanan dan Direktorat Statistik Pertanian, Badan Pusat Statistik.

Dephut (Departemen Kehutanan). 2009. "Perspektif Kehutanan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Provinsi dalam Kerangka Pembangunan Berkelanjutan." Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Penataan Ruang Wilayah Provinsi, Jakarta 9 Januari 2009.

DKN (Dewan Kehutanan Nasional). 2008. *Meniti Langkah Membangun Pilar Kehutanan: Prioritas Revisi Regulasi Pengelolaan Hutan Alam dan Hutan Tanaman*. Jakarta: DKN.

Elliot, Chris dan Rodolphe Schlaepfer. 2003. "Global Governance and Forest Certification: A Fast Track Process for Policy Change." Dalam Errol Meidinger, Chris Elliot, dan Gerhard Oesten (ed.), *Social and Political Dimensions of Forest Certification*, edisi pertama. Remagen-Oberwinter: Verlag Kessel.

Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor. 2008. *Penyusunan Rencana Makro Pemanfaatan Sumber Daya Hutan*. Bogor: Institut Pertanian Bogor.

FOReTIKA (Forum Pimpinan Lembaga Pendidikan Tinggi Kehutanan). 2006. *Kajian Penerimaan Perkebunan Kelapa Sawit: Implikasi bagi Kebijakan Fiscal dan Konversi Hutan sebagai Strategi untuk Revenue Watch*. Jakarta: FOReTIKA dan Yayasan TIFA.

Kartodihardjo, Hariadi. 1998. "Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi Melalui Kebijaksanaan Penataan Institusi." Disertasi, Institut Pertanian Bogor.

Kompas, 2004. "Undang-Undang Listrik dan Migas, Sebuah Koreksi MK." 23 Desember 2004, hlm. 9.

Kuswijayanti, Elisabet. 2006. "Repelita, Konservasi Sumber Daya Alam di Taman Nasional Gunung Merapi: Analisis Ekologi Politik." Tesis, Institut Pertanian Bogor.

Lintong, Eirene Eister. 2005. "Resolusi Konflik Pertambangan di Taman Nasional Bogani Nani Wartabone, Sulawesi Utara." Tesis, Institut Pertanian Bogor.

Lahandu, Jamlis. 2007. "Analisis Kebijakan Pengelolaan Akses Sumber Daya Alam oleh Masyarakat Kaili di Taman Hutan Raya Sulawesi Tengah." Tesis, Institut Pertanian Bogor.

Mardipriyono, Bambang. 2004. "Biaya Transaksi dan Pengaruhnya dalam Pengelolaan Hutan Produksi Lestari." Tesis, Institut Pertanian Bogor.

MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat). 2001. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) No. IX/MPR/2001 tentang PA-PSDA. Diunduh dari http://hukum.unsrat.ac.id/uu/mpr_9_01.htm, terakhir tanggal 15 Februari 2010.

Purbawiyatna, Alan, Asep S. Suntana, Dwi R. Muhtaman, Daru Asycarya, Wahyu F. Riva, Indra S. Dewi, Aditya Bayunanda, Luhut Simanjuntak, Sugianto, Dwiyana Hendrawati, Baroto M. Abimanyu, Ferry, Gladi Hardiyanto, dan Heru Pamuji. 2004. *Memoar Satu Dekade Pergulatan Sertifikasi di Indonesia: Dari Formasi ke Transformasi Lembaga Ekolabel Indonesia*. Bogor: Pustaka LEI.

Salim, Emil. 2000. *Kembali ke Jalan Lurus: Esai-esai 1966-1999*. Jakarta: Alvabet.

Sudharto, Dwi. 2008. "Hambatan Implementasi Kebijakan Kehutanan." Paper sebagai bahan diskusi informasi oleh Pusat Kajian Agraria/PKA-IPB, 19 Mei 2008. Tidak diterbitkan.

20

Ketahanan Energi Melalui Pengembangan Energi Terbarukan

Armida S. Alisjahbana

Latar Belakang Permasalahan

TIDAK ada figur di Indonesia yang lebih lekat dengan konsep pembangunan berkelanjutan selain Profesor Emil Salim. Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, energi memegang peran yang sangat penting. Menurut Prof. Emil Salim, untuk mencapai pembangunan berkelanjutan, penggunaan energi harus diubah dari penggunaan energi karbon-intensif menjadi energi yang rendah karbon (Salim, 2003 dan Salim, 2005). Dengan kata lain, mengurangi ketergantungan terhadap energi fosil, dan pengalihan sumber energi secara bertahap dari energi berbasis fosil menjadi energi terbarukan adalah hal mutlak jika kita ingin menjamin bahwa generasi yang akan datang setidaknya dapat memperoleh tingkat kesejahteraan yang sama atau bahkan lebih baik daripada kita saat ini.

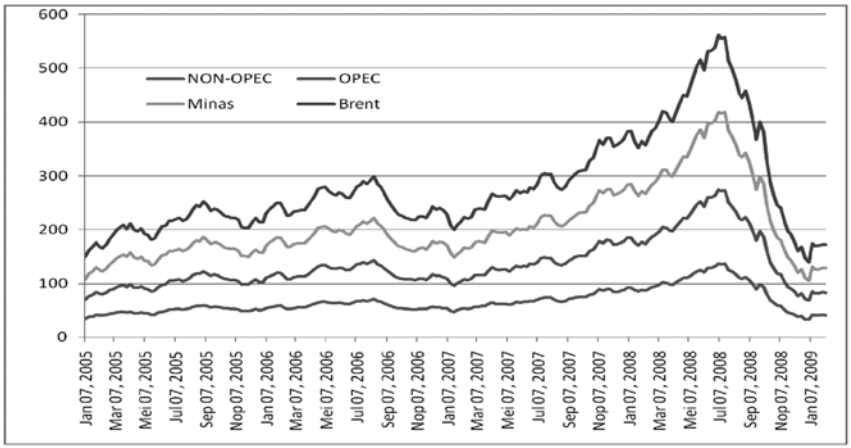
Prof. Emil Salim mengemukakan bahwa dengan sumber minyak bumi yang cenderung menipis, sedangkan persediaan

Emil Salim Isi Esti.indd 396 6/16/10 8:54 AM

batu bara melimpah, kita cenderung memanfaatkan batu bara untuk pengembangan energi. Namun, dengan semakin gencarnya persyaratan pengendalian emisi karbon, kita perlu mengembangkan energi terbarukan sebagai alternatif. Demi ketahanan energi, kita perlu untuk menggali alternatif-alternatif penggunaan energi seperti seperti sumber geotermal, tenaga mikrohidro, tenaga surya, tenaga angin, tenaga gelombang, tenaga biomassa, demi ketahanan energi kita di masa depan (Salim, 2009).

Selain isu perubahan iklim, ketahanan energi melalui diversifikasi sumber energi juga menjadi hal yang strategis mengingat tantangan-tantangan eksternal yang dihadapi Indonesia. Saat ini perekonomian Indonesia menghadapi tantangan eksternal yang berat. Permintaan dunia terhadap energi dalam beberapa tahun terakhir memperlihatkan tren peningkatan yang semakin tajam, khususnya dengan munculnya Cina dan India sebagai kekuatan ekonomi baru, menyebabkan naiknya harga minyak dunia selama tahun 2007 berlanjut di tahun 2008, sehingga harga minyak dunia rata-rata pada awal tahun 2008 telah mencapai harga di atas US$100 per barrel, bahkan US$147 per barrel di akhir pertengahan Juli 2008. Kenaikan harga minyak dunia ini berdampak pula pada pada kenaikan harga batu bara dan gas dunia (Gambar 1). Meskipun sejak akhir tahun 2008 harga minyak dunia terus mengalami penurunan yang cukup signifikan sebagai dampak dari terjadinya krisis global saat ini, isu ketahanan energi pasti akan berlanjut di masa yang akan datang. Hal ini mengindikasikan bahwa permasalahan energi merupakan permasalahan yang sangat krusial dan perlu segera dicarikan solusinya.

Gambar 1.
Perkembangan Harga Minyak Mentah OPEC dan Non-OPEC (US$/ barrel) Januari 2005–Februari 2009[1]



Sumber: EIA, 2005.

Krisis minyak dan energi yang terjadi saat ini berbeda dengan permasalahan yang dihadapi pada tahun 1970 dan 1980-an ketika Indonesia merupakan salah satu *net exporter* minyak. Saat ini, kenaikan konsumsi energi di dunia tidak dibarengi dengan pasokan yang memadai. Konsumsi energi primer dunia meningkat sebesar 2,4 persen pada tahun 2007, di mana pertumbuhan konsumsi energi kawasan Asia-Pasifik tercatat sekitar dua pertiga dari keseluruhan pertumbuhan konsumsi energi dunia, dan secara rata-rata meningkat di atas lima persen, meskipun konsumsi energi Jepang menurun sebesar 0,9 persen. Seiring dengan pertumbuhan ekonominya, konsumsi energi Cina pun meningkat sebesar

[1] Minas: minyak produksi daerah (lapangan minyak) Minas (Riau); di pasar internasional dikenal juga sebagai *Sumatra Light* (*oil*); Brent: minyak produksi daerah Laut Utara (*North Sea*).

7,7 persen, begitu pula dengan konsumsi energi India yang tumbuh sebesar 6,8 persen, ketiga terbesar setelah Cina dan Amerika Serikat (BP, 2008).

Di sisi lain, harga minyak dunia diproyeksikan akan terus meningkat (juga gas dan batu bara), terutama dalam jangka panjang, sejalan dengan perkiraan United States Energy Information Administration (EIA) yang memproyeksikan bahwa pemakaian energi dunia hingga tahun 2025 masih akan didominasi oleh bahan bakar dari fosil (EIA, 2005). Hal ini akan memberikan implikasi yang luas bagi perekonomian Indonesia.

Penggunaan sumber energi Indonesia saat ini masih sangat mengandalkan sumber energi tidak terbarukan, khususnya yang berasal dari bahan makar minyak. Data terakhir menunjukkan komposisi penggunaan energi menurut sumbernya berkisar pada BBM (60%), gas (20%), listrik (10%), batu bara (8%), dan *liquid natural gas*—LNG (2%), hanya sedikit sekali dari energi terbarukan. Sementara itu, *Blueprint* Pengelolaan Energi Nasional 2005-2025 yang merupakan penjabaran dari Kebijakan Energi Nasional menargetkan terwujudnya *energy mix* dengan komposisi: batu bara (32%), gas bumi (30%), minyak bumi (26%), nuklir (2%), sisanya sebesar 10% berasal dari energi terbarukan, termasuk energi geotermal (RI, 2005).

Sangat jelas, bahwa target *energy mix* nasional di tahun 2025 masih sangat mengandalkan tiga sumber utama energi tidak terbarukan, yaitu batu bara, gas, dan minyak bumi. Meskipun cadangan terbukti dan potensi cadangan batu bara dan gas Indonesia masih sangat besar, kedua sumber energi tersebut memiliki kelemahan. Batu bara berpotensi menimbulkan permasalahan lingkungan. Gas bumi termasuk energi yang tidak terbarukan. Cadangan minyak bumi

Indonesia semakin terbatas, kecuali di daerah-daerah dengan jangkauan yang semakin sulit, sehingga untuk eksplorasinya memerlukan teknologi tinggi dan investasi yang tidak sedikit.

Tampaknya, sasaran *energy mix* sebagaimana yang ditargetkan di Blue Print Pengelolaan Energi Nasional belum akan menyelesaikan permasalahan ketahanan energi di masa mendatang. Indonesia masih akan menghadapi risiko ketahanan energi, jika terjadi gejolak di Pasar Energi dunia seperti yang terjadi akhir-akhir ini. Jawaban Indonesia atas masalah ini pun terkesan defensif, dengan merealokasikan subsidi, penyesuaian harga bahan bakar minyak (BBM) secara terbatas, disertai dengan mekanisme fiskal untuk mengurangai dampaknya terhadap kelompok miskin.

Belum terlihat adanya strategi ataupun upaya pemerintah Indonesia untuk memperkuat Ketahanan Energi berdasarkan potensi energi yang dimiliki Indonesia. Potensi energi yang belum sepenuhnya dikembangkan berasal dari sumber-sumber energi terbarukan, seperti panas bumi, tenaga surya, tenaga angin, dan *biofuel*. Pengembangan sumber-sumber energi terbarukan tersebut sangat dimungkinkan mengingat potensi Indonesia yang memiliki anugerah alam dalam jumlah yang sangat memadai untuk mendukung pengembangan sumber-sumber energi terbarukan meskipun tersebar secara tidak merata.

Konsep Ketahanan Energi

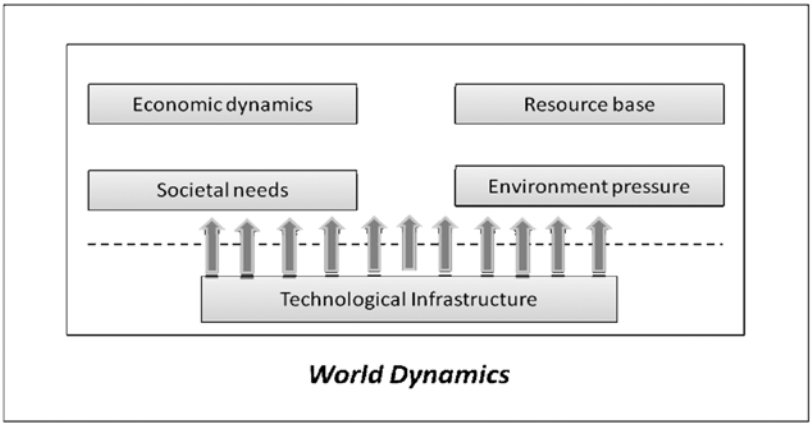
Saat ini, nyaris tidak ada satu pun aktivitas negara di dunia yang terlepas dari peran penting dan strategis energi. Seiring dengan semakin berkembangnya aktivitas ekonomi dan semakin bertambahnya jumlah penduduk, peningkatan konsumsi energi merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindarkan, di mana hampir seluruh aktivitas ekonomi dapat

dipastikan membutuhkan energi. Oleh sebab itu, ketahanan energi akan sangat menentukan stabilitas/ketahanan ekonomi suatu negara, sehingga pembangunan di sektor energi harus menjadi prioritas utama dalam proses pembangunan. Begitu pula dengan Indonesia, perkembangan ekonomi Indonesia akan sangat tergantung pada ketersediaan dan efisiensi penggunaan energi. Penguasaan teknologi dalam segala bidang penyediaan energi maupun efisiensi penggunaannya menjadi sangat strategis.

Dalam berbagai literatur, ketahanan energi didefinisikan sebagai "*The availability of energy at all times in various forms, in sufficient quantities, and at affordable prices*" (Launchpad, 2003). Ketahanan energi suatu perekonomian biasanya dicerminkan oleh kemampuan perekonomian tersebut dalam merespons dinamika energi global dan dalam menjamin ketersediaan energi domestik. Faktor-faktor lain yang mendukung Ketahanan Energi suatu perekonomian adalah aspek sosial dan lingkungan. Namun demikian, penguasaan teknologi menjadi aspek yang sangat menentukan Ketahanan Energi khususnya dalam hal penyediaan dan efisiensi penggunaan energi (Gambar 2).

Perbedaan dalam potensi sumber energi antarnegara mengharuskan setiap negara untuk mengembangkan strategi ketahanan energi yang spesifik untuk negara tersebut. Berdasarkan hal itu, penataan kebijakan dan kelembagaan menjadi sangat penting, di mana kebijakan ketahanan energi ini diarahkan pada strategi dan perencanaan energi jangka panjang dengan kombinasi energi konvensional dan energi alternatif. Hal ini diharapkan dapat menjadi solusi jangka panjang sebuah negara yang tahan terhadap dinamika situasi ekonomi dunia (*world economic dynamics*).

Gambar 2. *Energy Blueprint* untuk Ketahanan Energi



Potensi Energi Terbarukan di Indonesia

Berdasarkan data, potensi energi terbarukan Indonesia sangat besar (Tabel 1). Terdapat enam sumber energi terbarukan yang telah diidentifikasi potensi serta kapasitas terpasangnya yang tersedia. Sumber energi terbarukan untuk Indonesia terdiri dari: tenaga air (tenaga hidro), geotermal, tenaga gelombang (*tidal energy*), biomassa (*biomass energy*), tenaga surya (*solar energy*), dan tenaga angin (*wind energy*). Terlihat bahwa masih sangat sedikit kapasitas terpasang yang telah dikembangkan dibandingkan dengan potensi yang ada untuk semua jenis sumber energi terbarukan. Khusus untuk sumber energi tenaga air, meskipun secara potensial dianggap besar, secara riil kurang disarankan untuk dikembangkan lebih lanjut. Hal ini terutama berlaku untuk sumber energi hidro yang berasal dari PLTA pada bendungan-bendungan berkapasitas besar. Permasalahan utamanya di Indonesia terletak pada isu pertanahan dan potensi konflik sosial serta lingkungan. Hal ini tentu tidak berlaku bagi energi mikrohidro yang sangat potensial untuk daerah-daerah pedesaan.

Tabel 1. Potensi Energi Indonesia

Energi fosil	Sumber daya	Cadangan (Proven + Possible)	Produksi/tahun
Minyak bumi	86,9 miliar barrel	9 miliar barrel	500 juta barrel
Gas bumi	384.4 TSCF	182 TSCF	3 TSCF
Batubara	57 miliar ton	19,3 miliar ton	130 juta ton
Energi terbarukan	Unit	Potensi	Kapasitas terpasang
Tenaga air (hidro)	MW	75.000	4.125
Panas bumi (geotermal)	MW	27.140	807
Gelombang	MW	240.000	-
Biomassa	MW	49.810	445
Tenaga surya	GW	1.200	0,008
Tenaga angin	MW	9.290	0,6

Sumber: ITB, tidak bertanggal.
Catatan: Kapasitas terpasang pada tahun 2005: 28 GW: TSCF: trilyun standard cubic feet; BOE: barrel oil equivalent; GW: gigawatt.

Sebagai negara kepulauan, Indonesia sesungguhnya menyimpan potensi yang sangat besar untuk pengembangan energi arus (*current energy*) dan bioenergi yang berasal dari alga laut atau rumput laut. Kedua sumber energi terbarukan yang sangat potensial ini belum banyak diidentifikasikan untuk Indonesia, meskipun potensinya sangat tinggi. Energi arus berbeda dengan energi ombak dan sangat potensial terutama untuk ditempatkan di selat-selat yang banyak terdapat di Indonesia. Berbeda dengan bioenergi yang berasal dari komoditas perkebunan, bioenergi yang berasal dari rumput laut sangat potensial untuk dikembangkan di Indonesia karena tidak berkompetisi dengan penyediaan pangan serta Indonesia memiliki wilayah laut yang sangat luas.

Tahapan Teknologi dan Produksi Energi Terbarukan

Teknologi energi terbarukan saat ini berada dalam berbagai tahap dan masih harus dikembangkan dalam skala produksi komersial (*commercial scale production)* yang memerlukan dukungan kerangka regulasi/kebijakan energi dan mekanisme insentif fiskal yang memadai. Terdapat tiga tahapan pengembangan teknologi energi terbarukan, yaitu pertama, tahap penelitian dan pengembangan (*research and development* atau R&D), kedua, tahap pemanfaatan atau penggunaan (*deployment)*, dan ketiga, tahap komersialisasi.

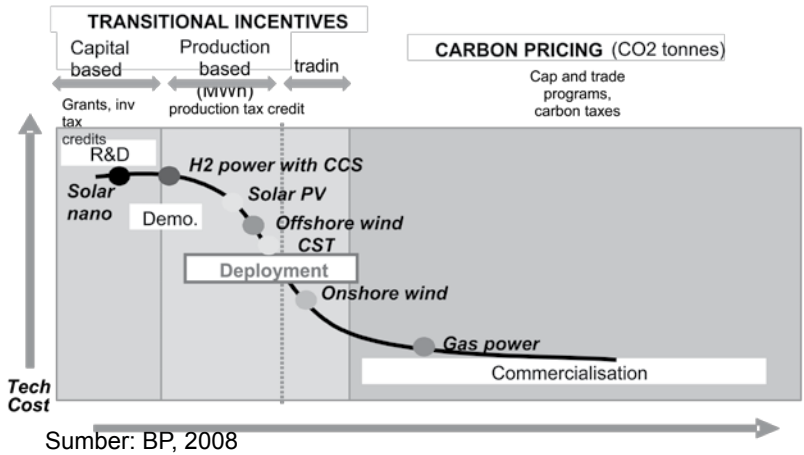
Tahap pertama adalah tahap-tahap awal suatu pengembangan teknologi energi terbarukan yang membutuhkan mekanisme insentif karena biaya-biaya pengembangan (*development cost*) yang tinggi. Tahapan yang sangat awal dari pengembangan suatu energi masih berada pada tahap R&D (lihat Gambar 3). Mekanisme insentif yang cocok diberikan oleh pemerintah adalah melalui hibah (*grant*) atau *investment tax credit* (pengurangan pajak) untuk kegiatan R&D. Contoh energi terbarukan yang masih dalam tahap R&D ini adalah penggunaan teknologi nano (*nanotechnology*) untuk pemanfaatan tenaga surya.

Tahap kedua, merupakan tahap *deployment*, di mana aktivitas R&D masih banyak dilakukan tetapi pada saat yang sama energi terbarukan tersebut memasuki tahap produksi. Biaya-biaya pengembangan produksi per unit sudah mulai menurun meskipun masih tinggi. Contoh-contoh sumber-sumber energi terbarukan dalam tahapan teknologi ini di antaranya adalah penggunaan panel fotovoltaik (*photovoltaic panels*) untuk memanfaatkan tenaga surya, energi angin lepas pantai (*offshore wind*) dan di pesisir (*onshore wind*). Mekanisme insentif yang dapat diberikan misalnya berupa *production tax credit*.

Tahap ketiga sudah merupakan tahap komersialisasi.

Kalaupun ada mekanisme fiskal yang diberikan, sifatnya lebih untuk mengarahkan konversi konsumsi ke energi yang terbarukan, sementara tahapan produksi sudah mencapai tahapan komersial dan skala ekonomi. Beberapa contoh sumber energi terbarukan yang sudah sampai tahap ini antara lain bioethanol di Brazil, energi geothermal dan energi hidro di berbagai negara. Contoh mekanisme insentif dan disinsentif yang dapat dikembangkan adalah pajak karbon (*carbon taxes*) terhadap sumber energi tidak terbarukan, serta program pembatasan dan perdagangan kuota emisi (*cap-and- trade programs*)[2].

Gambar 3. Tahapan Teknologi Pengembangan Energi Terbarukan Serta Produksinya Secara Komersial



Sumber: BP, 2008

Contoh Pengembangan Energi Terbarukan di Beberapa

[2] Program *cap-and-trade* menggunakan dua cara untuk membatasi emisi, yaitu dengan menetapkan standar atau kuota emisi yang harus dipatuhi lewat pemberian izin, sekaligus mengembangkan mekanisme perdagangan (jual-beli) izin emisi.

Negara

Telah banyak negara yang dapat dijadikan contoh dalam menjamin ketahanan energi dengan mengembangkan sumber-sumber energi terbarukan (*renewable energy*). Di antaranya adalah Jerman, Brasil, dan Islandia. Jerman pada tahun 2007 tercatat sebagai negara dengan penurunan konsumsi energi terbesar di dunia (BP, 2008). Hal ini dimungkinkan karena Jerman telah melakukan investasi besar-besaran selama tahun 2000-2006 untuk energi yang bersumber dari angin. Pada tahun 1990-an pemanfaatan energi angin masih kurang dari satu persen, kemudian melonjak cukup tajam menjadi sekitar lima persen pada tahun 2006. Pengembangan teknologi *wind energy* untuk angin berkecepatan rendah telah berhasil dilakukan Jerman. Tercatat sebesar 20.622 MW yang telah dikembangkan, sehingga harga energi yang berasal dari turbin angin ini menjadi kompetitif pada tahun 2008.

Begitu pula hanya dengan Brasil. Brasil merupakan salah satu pemimpin dalam pengembangan energi terbarukan di dunia yang berbasiskan energi terbarukan, khususnya yang berasal dari komoditas pertanian. Potensi pengembangan energi terbarukan berbasis pertanian di Brasil sangat besar karena didukung oleh kondisi alam berupa tanah pertanian/perkebunan yang sangat luas. Pemerintah Brasil telah merumuskan program nasional jangka panjang di semua sektor untuk pengembangan bioenergi berupa ethanol dari tebu. Tidak hanya sumber energi yang dikembangkan berbasis ethanol, pemerintah Brasil sejak awal telah mengembangkan bioenergi secara terintegrasi dan sistematis dengan sektor industri dan transportasi. Misalnya, mesin-mesin mobil sudah dikembangkan untuk mengadopsi bahan bakar *biofuel* ethanol.

Contoh lainnya yang telah berhasil mengembangkan

energi terbarukan adalah Islandia. Lokasi geologis negara ini sangat strategis untuk ekstraksi dan pemanfaatan energi geothermal. Terdapat banyak potensi sumber energi geotermal di Negara Islandia sehingga pemerintahnya memanfaatkan potensi energi geotermal sebagai pembangkit tenaga listrik serta penyediaan sistem penghangat ruangan dan pemanasan air (*heating and hot water*). Hampir 100 persen pembangkit listrik berasal dari sumber energi terbarukan. Energi geotermal menghasilkan 26,5 persen energi listrik, sementara tenaga hidro menghasilkan 73,4 persen.

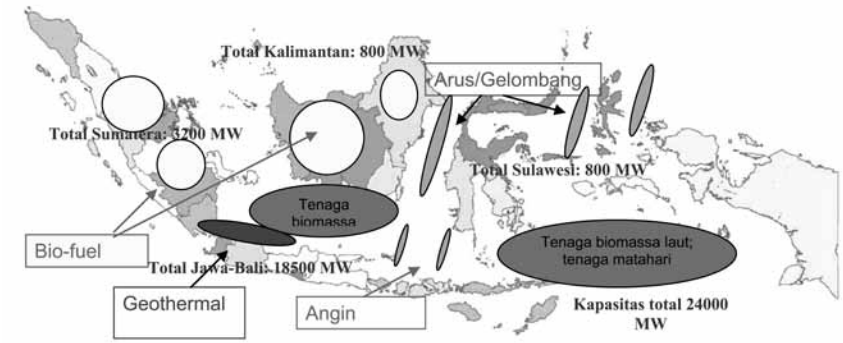
Pengembangan Energi Terbarukan untuk Ketahanan Energi di Indonesia

Banyak alasan mengapa Indonesia perlu mengembangkan energi terbarukan untuk mendukung ketahanan energi dalam jangka panjang. *Pertama,* selama ini Indonesia sangat bergantung pada energi berbasis fosil yang bersifat *non renewable* (tidak terbarukan). Dinamika pasar global dari energi tidak terbarukan ini penuh dengan ketidakpastian, baik dari sisi permintaan, penawaran, dan harga. Cadangan potensial yang dimiliki Indonesia pun semakin terbatas. *Kedua*, sumber-sumber energi alternatif, khususnya energi terbarukan, tersedia secara melimpah di Indonesia, meskipun secara geografis terdistribusi secara tidak merata. *Ketiga,* sifat energi terbarukan yang dapat menyerap dampak dinamika pasar energi internasional (*world dynamics*) dan ramah lingkungan.

Telah diuraikan di atas bahwa Indonesia memiliki potensi energi terbarukan yang sangat melimpah. Namun, lebih dari setengah kebutuhan energi Indonesia terkonsentrasi di Pulau Jawa, sementara banyak sumber energi terbarukan yang juga terdapat di luar Pulau Jawa, seperti Kalimantan dan Sumatra.

Oleh karena itu, pengembangan energi terbarukan di Indonesia dapat bersifat spesifik berdasarkan pemetaan potensi energi regional/lokal Indonesia. Dengan demikian, diperlukan upaya yang sistematis dan cermat untuk memetakan seluruh potensi energi terbarukan Indonesia berdasarkan lokasi geografisnya. Sebagai upaya awal dapat digambarkan potensi energi terbarukan regional/lokal di Indonesia sebagai berikut:

Gambar 4. Contoh Peta Potensi Energi Terbarukan di Indonesia



Tentu potensi sumber energi terbarukan tidak akan dapat terealisasi tanpa arah pengembangan secara nasional maupun regional. Dalam Perencanaan Jangka Menengah Indonesia, arah kebijakan pengembangan energi terbarukan di Indonesia berdasarkan klasifikasi sumber energi, karakteristik, dan lokasi energi tersebut yang dijabarkan sebagai berikut (Tabel 2):

Tabel 2. Arah Pengembangan Energi Terbarukan Indonesia

Sumber Energi	**Karakteristik**	**Isu**	**Arah Kebijakan Nasional/ Regional**
Geotermal	Unik di Pulau Jawa, dekat dengan Grid dan Load Center Potensi: 27.000 MW; kapasitas terpasang (2006) 800 MW Energy density tinggi, Teknologi relatif siap untuk tahap komersialisasi	Biaya eksplorasi sangat tinggi (very high exploration cost) Diperlukan deep drilling technology Belum tentu setiap upaya pengeboran memberi hasil (hit and miss)	Biaya eksplorasi oleh pemerintah Eksplorasi dan drilling mencari sumur produktif menjadi program pemerintah dalam skala besar Sumur yang cadangannya terbukti, dijual untuk komersialisasi, membayar kembali dana eksplorasi
Tenaga arus/ gelombang	Unik untuk Indonesia, dengan adanya selat-selat sempit dan dalam Potensi: 240.000 MW, kapasitas terpasang (2006) 0 MW	Teknologi masih harus dikembangkan menjadi teknologi khas Indonesia Teknologi Energy Grid dari laut terpencil ke Load Center	Long term teknologi built up Target pemanfaatan secara komersial dalam skala besar pada 2020

Sumber Energi	**Karakteristik**	**Isu**	**Arah Kebijakan Nasional/ Regional**
Tenaga surya	Potensi di Indonesia terdapat di daerah dengan luas laut yang besar dan daerah permukiman Potensi: 1.200.000 MW, kapasitas terpasang (2006) 5 MW	Teknologi tenaga surya di laut yang masih harus dikembangkan menjadi teknologi khas Indonesia Teknologi tenaga surya permukiman dengan solar cell (panel fotovoltaik) harus terus dikembangkan	Produksi sel fotovoltaik secara lokal Insentif pembuatan jaringan (grid) skala lokal (perusahaan listrik memberikan insentif berupa buy back dari konsumen seperti contoh di Belanda dan Jerman)
Tenaga angin	Sepanjang pesisir selatan Indonesia merupakan potensi Bila disatukan dengan potensi lokasi lepas pantai (off-shore location) maka menjadi berlipat ganda Potensi: 9.000 MW (on-shore), kapasitas terpasang (2006) 0 MW Teknologi relatif siap bagi tahap komersialisasi	Skala R &D sudah banyak dilakukan. Perlu dimulai skala industri dengan melibatkan perusahaan/ BUMN dengan kemampuan teknologi yang tinggi	Keterlibatan industri nasional dalam skala besar

Sumber Energi	Karakteristik	Isu	Arah Kebijakan Nasional/ Regional
Energi biofuel (bioenergi)	Arah pengembangan harus dengan melihat potensi area laut Indonesia (Catatan: Luas Laut Indonesia = luas daratan Brasil) Potensi: tidak diketahui Teknologi pengembangan biofuel dari ganggang/ rumput laut (algae) harus dimulai	Tidak ada insentif bagi pusat penelitian untuk mulai melakukan riset	Program R&D dan insentif nasional bagi perguruan tinggi dan pusat penelitian

Catatan: *Biofuel* dari bahan komoditas pangan/perkebunan lain dapat dikembangkan, tetapi dengan memperhatikan dampaknya terhadap ketahanan pangan.

Penutup

Arah pengembangan Ketahanan Energi Indonesia dalam jangka panjang harus dicapai melalui kombinasi pengembangan sumber energi tidak terbarukan dan terbarukan. Dinamika perkembangan pasar energi dunia dan kondisi ketahanan energi Indonesia mengisyaratkan upaya pengembangan yang lebih besar untuk sumber energi terbarukan dibandingkan dengan target *energy mix* 2025 dari Blue Print Pengelolaan Energi Nasional.

Pengembangan energi terbarukan difokuskan pada:

- Pengembangan energi terbarukan berdasarkan potensi daerah.
- Stategi pengembangan energi terbarukan yang berbeda-beda untuk setiap jenis energi terbarukan berdasarkan tahapan teknologi masing-masing.
- Strategi tersebut meliputi pengembangan kerangka kebijakan dan regulasi.
- Dari sisi mekanisme fiskal perlu dikembangkan mekanisme insentif yang memadai untuk memfasilitasi pengembangan suatu energi terbarukan yang potensial mencapai tahap produksi dalam skala komersial.
- Perlu dikembangkan mekanisme pembiayaan berupa dana pengembangan energi terbarukan (*renewable energy development fund*).
- Termasuk dalam mekanisme fiskal ini adalah mekanisme harga yang mencerminkan nilai ekonomi sesungguhnya dari semua jenis energi tidak terbarukan.

Semua upaya pengembangan energi terbarukan di atas tentu tidak akan berhasil tanpa didukung oleh pengembangan kapasitas dan kesadaran perumus kebijakan, dunia usaha di tingkat pusat dan daerah, serta masyarakat luas.

Daftar Pustaka

BP (British Petroleum). 2008. *BP Statistical Review of World Energy 2008*. Website: http://www.bp.com

EIA (Energy Information Administration). 2005. *World Energy Outlook 2005*. USA.

ITB (Institut Teknologi Bandung). tanpa tanggal. *Overview on Renewable Energy*. Energy Conversion Research Division, Faculty

of Mechanical and Aeronautical Enginering, ITB. Bandung: ITB

Launchpad (Launchpad Consulting Belize, C.A). 2003. "Energy for Sustainable Development: Toward a National Energy Strategy for Belize. Energy Sector Diagnostic." Laporan untuk Belize Public Utilities Commission. Situs http://cipore.org/download/35/

Pacudan, Romeo. 2005. *Renewable Energy Policies in ASEAN*. Denmark: Risoe National Laboratory.

Republik Indonesia. 2005. *Blueprint Pengelolaan Energi Nasional*. Jakarta: Pemerintah RI

Salim, Emil. 2009. "Perubahan Iklim dan Ketahanan Nasional." *Kompas*, 15 Oktober 2009.

Salim, Emil. 2005. "Kebijakan Energi Berkelanjutan." *Kompas*, 13 Juli 2005.

Salim, Emil. 2003. "Agenda Bangsa." Makalah untuk pertemuan hukum oleh BPHN, 15 Juli 2003, Bali, Indonesia.

Thorson, Darrel. 2008. *Renewable Energy Policy Framework*. London: BP.

21

Aspek Lingkungan Hidup Pemanfaatan Tambang Minyak dan Gas Bumi di Indonesia

Shanty Novriaty dan Francisia S.S.E. Seda

Pendahuluan

ASPEK lingkungan hidup pemanfaatan tambang minyak dan gas bumi di Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembahasan mengenai hubungan antara lingkungan hidup dan pembangunan di negeri ini. Dalam konteks ini, peran negara sangatlah besar. Mengikuti argumentasi Nancy Lee Peluso (1992), perkembangan industri minyak dan gas bumi tidaklah dapat dilepaskan dari sejarah Indonesia, khususnya yang menyangkut peninggalan penjajahan, hubungan kelas, dan hubungan antara negara dan swasta. Peran negara lain yang juga turut berpengaruh adalah geopolitik pembangunan serta iklim investasi, atau yang kerap dinyatakan sebagai tingkat keterbukaan terhadap modal asing atau modal bergerak. Pascapenjajahan, pemerintah Orde Lama

Emil Salim Isi Esti.indd 414 6/16/10 8:54 AM

mendapat warisan dari pemerintah jajahan untuk selanjutnya meneruskan warisan ini pada pemerintah Orde Baru berupa kebijakan untuk mengontrol modal asing yang dapat mengeksploitasi sumber daya alam seperti minyak bumi.

Produksi minyak dan gas bumi yang berupa enklaf, disertai dengan ketergantungan pada sumber modal dan teknologi asing dalam jumlah yang tidak kecil memungkinkan sektor minyak ini lebih dikontrol secara terpusat oleh negara. Hal ini terutama berlaku dengan meningkatnya produksi minyak lepas pantai. Ditambah lagi dengan fakta bahwa sebagian terbesar wilayah produksi minyak terdapat di pulau-pulau luar Jawa yang jarang penduduknya dan hampir terisolasi dari lingkungan sekitarnya. Misalnya, sebelum adanya eksplorasi dan eksploitasi minyak di Kalimantan Timur, hampir tidak ada penduduk yang tinggal di wilayah pantai tempat industri minyak lepas pantai dibangun (Seda, 2006). Di sisi lain, sifat padat modal industri minyak dan gas bumi menyebabkan dominasi modal asing di sektor ini (Gellert, 1998). Kepentingan perusahaan asing ini untuk dapat melakukan kegiatan ekstraksi minyak dan gas bumi secara cepat dan efisien, serta sejarah perkembangan industri asing di negeri ini memberikan implikasi bahwa perusahaan asing cenderung bersedia dikontrol oleh pemerintah pusat yang dapat menjamin kesempatan beroperasi sedemikian rupa hingga modal besar yang ditanam dapat kembali serta menghasilkan keuntungan yang maksimal.

Karakteristik industri perminyakan dan gas bumi yang seperti ini memberikan kesempatan bagi pemerintah pusat untuk menggunakan penghasilan dari industri ini untuk mencapai sasaran pembangunan. Pada masa pemerintah Orde Baru, keuntungan dari sektor minyak dan gas bumi mengalami peningkatan secara signifikan. Salah satu penyebabnya adalah

inovasi kontrak produksi bagi hasil (*production sharing*) yang berhasil meningkatkan daya tawar pemerintah Indonesia terhadap kontraktor asing. Keuntungan dari sektor minyak dan gas bumi ini kemudian memungkinkan pemerintah untuk membangun berbagai infrastruktur, termasuk subsidi silang, sehingga mendorong terjadinya ekspansi ekonomi di negeri ini.

Dalam konteks peran negara ini maka sangatlah relevan dan signifikan untuk membahas aspek lingkungan hidup pemanfaatan tambang minyak dan gas bumi di Indonesia—lingkungan hidup yang telah menjadi pokok perhatian dan kepedulian yang penuh dari seorang pakar ekonomi Indonesia Bapak Emil Salim. Seberapa jauh negara telah dan dapat berperan dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup dari pemanfaatan tambang minyak dan gas bumi di Indonesia?

Aspek Lingkungan Hidup Pemanfaatan Tambang Minyak dan Gas Bumi di Indonesia

Minyak dan gas bumi (migas) merupakan sebagian dari hasil tambang yang menjadi andalan sumber devisa negara. Bahkan, di awal tahun 1970-an, kedua jenis komoditas tersebut merupakan primadona yang membiayai pembangunan nasional. Pada awal-awal tahun dimulainya rezim Soeharto, pemerintah membutuhkan dana yang tidak sedikit untuk membiayai berbagai kebutuhan pembangunan, seperti membangun jalan, sekolah, rumah sakit, puskesmas, dan masih banyak lagi kebutuhan lain yang menuntut untuk segera dipenuhi. Dengan potensi sumber daya alam yang sangat besar, maka industri ekstraktif menjadi pilihan. Migas yang pada saat itu merupakan sumber energi, yang sangat dibutuhkan dunia, menjadi pilihan utama. Itu sebabnya pada masa itu penerimaan negara sebagian besar berasal dari kedua hasil bumi

tersebut. Bukan hanya di Indonesia, berbagai negara lain yang juga kaya akan sumber daya alam pun mejadikan industri ekstraktif sebagai sumber utama untuk mendapatkan dana bagi pembangunannya.

Sejalan dengan semakin meningkatnya pertumbuhan industri, baik di Indonesia maupun di tingkat global, kebutuhan akan energi pun semakin meningkat. Data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) menyebutkan penggunaan energi di Indonesia terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan ekonomi penduduk dan teknologi. Rata-rata pertumbuhan energi nasional pada periode 2002-2025 adalah 8,4% per tahun (ESDM, tanpa tanggal).

Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, pencarian sumber-sumber cadangan baru terus diupayakan dan kontrak-kontrak production sharing terus dibuat. Meskipun demikian, hingga saat ini Indonesia tetap mengimpor minyak mentah dalam jumlah yang cukup besar. Pada tahun 2005 minyak bumi yang diimpor sebanyak sekitar 120 juta barrel, menurun menjadi 113 juta di tahun 2006, dan di tahun 2007 menjadi 111 juta barrel. Akan tetapi, selain mengimpor minyak bumi, pada saat yang sama Indonesia juga mengekspor minyak bumi ke luar negeri yang biasanya dalam jumlah yang lebih besar daripada jumlah yang diimpor (ESDM, 2007a).

Upaya pencarian sumber-sumber cadangan migas baru serta eksploitasinya ini, yang melibatkan tidak hanya perusahaan nasional akan tetapi juga perusahaan dengan modal asing, bukan tanpa masalah. Industri ekstraktif memang cukup sering mendapat perhatian khusus karena munculnya persoalan-persoalan yang berkaitan dengan masyarakat setempat maupun lingkungan. Tidak jarang terjadi, sumber cadangan baru yang ditemukan berada di lokasi yang berpenghuni padat seperti di wilayah Jawa Timur, atau bahkan di kawasan

lindung. Hal-hal seperti ini tentu saja sangat memerlukan kehati-hatian dan pertimbangan yang cermat. Mengenai hal ini Bapak Emil Salim menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara yang memiliki keanekaragaman hayati yang sangat besar, bahkan salah satu yang terbesar di dunia. Keanekaragaman hayati tersebut berada di hutan-hutan. Oleh sebab itu, kewajiban negaralah untuk menjaga hutan-hutan tersebut terutama hutan lindung (sebagai contoh, Kompas 4 Maret 2005, "Pertambangan dalam Keberlanjutan Pembangunan"). Dengan demikian, dalam mencari sumber-sumber cadangan minyak dan gas bumi baru ini serta dalam eksploitasinya, perlindungan terhadap masyarakat, adat istiadat, dan juga lingkungan merupakan hal yang sangat diperlukan. Pengaturan mengenai hal ini harus telah dilakukan sejak awal, sebelum pemberian izin kegiatan dilakukan.

Namun seperti telah banyak diketahui, dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi kedua sumber daya alam ini seringkali terjadi kecelakaan-kecelakaan yang mengakibatkan timbulnya korban-korban dari masyarakat sekitar tambang dan juga kasus-kasus pencemaran yang merusak lingkungan, yang pada akhirnya kembali menimbulkan korban pada masyarakat setempat. Melihat kondisi seperti ini, sangat perlu untuk dilihat bagaimana pengaturan yang dibuat terhadap industri migas, terutama yang berkaitan dengan perlindungan terhadap masyarakat setempat dan juga lingkungan.

Pengaturan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi

Saat ini, peraturan yang memuat regulasi terhadap migas adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Undang-undang yang disahkan pada tanggal 23 November 2001 ini terdiri dari 14 bab dan 67 pasal. Hal-hal yang terkait dengan perlindungan

terhadap lingkungan dan masyarakat setempat terdapat pada beberapa pasal. Pada Bab II mengenai Azas dan Tujuan, Pasal 2 menyebutkan bahwa ”Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang diatur dalam Undang-undang ini berasaskan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan.” Di bagian penjelasan, tidak terdapat uraian lebih lanjut mengenai berwawasan lingkungan karena dinilai telah cukup jelas. Pada salah satu butir Pasal 3 (yaitu butir f) disebutkan bahwa kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi bertujuan menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata, serta tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup. Dari kedua pasal ini terlihat bahwa persoalan kesejahteraan rakyat dan juga lingkungan termasuk dalam asas maupun tujuan kegiatan usaha migas ini. Hal ini memiliki implikasi bahwa dalam banyak hal kesejahteraan rakyat dan lingkungan mendapatkan perhatian yang penuh.

Bentuk perhatian ini kemudian tertuang di dalam bab-bab selanjutnya yaitu pada Bab VII Pasal 33 yang menyatakan bahwa kegiatan usaha migas ini tidak dapat dilaksanakan pada (a) tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya, serta tanah milik masyarakat adat; (b) lapangan dan bangunan pertahanan negara serta tanah di sekitarnya; (c) bangunan bersejarah dan simbol-simbol negara; (d) bangunan, rumah tinggal, atau pabrik beserta tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan izin dari instansi pemerintah, persetujuan masyarakat, dan perseorangan yang berkaitan dengan hal tersebut. Selanjutnya, pada Bab VIII mengenai Pembinaan dan Pengawasan, dinyatakan bahwa ”Pembinaan

terhadap kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi dilakukan oleh pemerintah. Disebutkan pada Pasal 39 ayat (1) butir (b) bahwa pembinaan meliputi di antaranya penetapan kebijakan mengenai aspek lingkungan dan pelestarian lingkungan hidup. Pada Pasal 40 ayat (2) dinyatakan bahwa "Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap menjamin keselamatan dan kesehatan kerja serta pengelolaan lingkungan hidup dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam kegiatan usaha Miyak dan Gas Bumi" Pada pasal yang sama ayat (3) disebutkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup berupa kewajiban untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan atas terjadinya kerusakan lingkungan hidup termasuk kewajiban pascaoperasi pertambangan. Selain itu, pada ayat (5) ditegaskan lagi bahwa Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap ikut bertanggung jawab dalam mengembangkan lingkungan dan masyarakat setempat.

Ketentuan-ketentuan di atas terlihat telah memberi perhatian terhadap masyarakat setempat dan juga lingkungan, dan karenanya diharapkan persoalan-persoalan terkait dengan masyarakat setempat dan juga lingkungan dapat diminimalkan. Akan tetapi, pada kenyataannya, masih cukup banyak persoalan yang terkait dengan pencemaran maupun kecelakaan dalam kegiatan eksploitasi yang menimbulkan korban masyarakat setempat. Kasus-kasus besar yang terjadi misalnya adalah ledakan sumur migas Sukowati V yang menimbulkan korban di tiga desa, yaitu Desa Campurejo, Desa Ngampel, dan Desa Sambiroto di Kabupaten Bojonegoro, Jawa Timur. Pada kecelakaan ini sedikitnya 148 warga dirawat di rumah sakit dan 2.000 lebih warga mengungsi. Menurut Torry Kuswardono dari Walhi, kecelakaan migas terjadi hampir setiap tahun dalam lima tahun terakhir di Jawa

Timur, seperti dinyatakan oleh beberapa LSM lingkungan. Ledakan ini menambah daftar panjang kecelakaan migas di daerah pemukiman padat (Jatam, 2006).

Kasus lain yaitu kebocoran pipa gas milik Exxon Mobil Oil Indonesia yang terjadi di Cluster III di kawasan Desa Rayeuk Kuta, Kecamatan Tanah Luas, Kabupaten Aceh Utara, sekitar 30 km arah timur Lhokseumawe. Kebocoran pipa gas ini memperpanjang catatan kecelakaan dalam industri migas: dalam empat tahun terakhir, setidaknya terdapat 18 kasus kecelakaan industri migas dan 22 kasus pencemaran minyak di wilayah perairan dan pesisir Indonesia (Jatam, 2005).

Masih sangat banyaknya kecelakaan yang mengakibatkan korban masyarakat setempat dan lingkungan menimbulkan pertanyaan mengenai regulasi yang mengatur minyak dan gas bumi ini. Cukup efektifkah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 ini dalam melindungi masyarakat setempat dan juga lingkungan? Hal ini perlu dipersoalkan mengingat cukup banyak akibat yang ditimbulkan dari dampak negatif industri migas ini belum dapat tertangani secara memadai dan memuaskan masyarakat. Padahal, seperti diuraikan di atas, pada Pasal 40 ayat (3) di atas, jelas Undang-Undang ini mewajibkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan pencemaran. Hal ini harusnya termasuk pula pencegahan terhadap terjadinya kecelakaan yang mengakibatkan kerugian pada masyarakat setempat. Sayangnya memang hal ini tidak dinyatakan secara eksplisit. Sedangkan pada ayat (2) Pasal 40 tersebut hanya dijelaskan kewajiban untuk menjamin keselamatan dan kesehatan kerja. Pada ayat (2) ini pun belum secara jelas diperlihatkan kewajiban Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap untuk menjamin keselamatan masyarakat setempat yang diakibatkan oleh adanya kecelakaan dalam kegiatan usaha.

Pasal 40 ayat (3) pada UU No. 22 juga mewajibkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap untuk melakukan pemulihan atas terjadinya kerusakan lingkungan hidup termasuk kewajiban pascaoperasi. Hal ini berarti mewajibkan Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap untuk mengembalikan kondisi lingkungan ke kondisinya semula pada masa pascaoperasi. Artinya, Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap tidak dapat pergi meninggalkan situs begitu saja tanpa melakukan terlebih dahulu kewajibannya memulihkan fungsi lingkungan di tempatnya beroperasi. Hal ini tentunya merupakan salah satu upaya perlindungan bagi masyarakat berbentuk jaminan bahwa setelah kegiatan usaha selesai, maka lingkungan dapat dimanfaatkan kembali sebagaimana mestinya oleh masyarakat setempat dengan tidak menurunkan kualitasnya serta tidak mengganggu masyarakat untuk melangsungkan kehidupannya.

Selain pengaturan yang berkaitan dengan perlindungan terhadap masyarakat dan lingkungan, Undang-Undang ini juga memberikan kewajiban bagi Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap untuk ikut bertanggung jawab dalam mengembangkan lingkungan dan masyarakat setempat (Pasal 40 ayat (5)). Hal ini berarti bahwa Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap perlu memperhatikan kondisi masyarakat setempat dan meningkatkan kondisi masyarakat dalam berbagai bidang, seperti kesehatan, pendidikan, sosial-budaya, dan juga ekonomi. Sudah merupakan suatu keharusan sebenarnya, suatu kegiatan usaha memberikan kontribusi bagi masyarakat yang tinggal di sekitar kegiatan usaha. Mengenai hal ini, tampaknya cukup banyak perusahaan di bidang migas ini yang telah melakukannya. Akan tetapi pertanyaannya kembali, apakah usaha tersebut sudah cukup efektif dalam mengembangkan masyarakat? Apakah benar upaya pemenuhan kewajiban

tersebut telah mampu meningkatkan kehidupan masyarakat setempat? Pembahasan lebih lanjut bisa dilihat juga dalam Subiman dan Resosudarmo di buku ini.

Solusi yang Dapat Dilakukan

Mengingat cukup banyaknya persoalan yang berkaitan dengan masyarakat setempat dan juga lingkungan akibat kegiatan usaha pertambangan migas, berbagai unsur masyarakat yaitu LSM, para ahli, akademisi, dan lainnya memberikan berbagai masukan. Masukan LSM yang terkait dengan cukup banyaknya kecelakaan yang menimbulkan korban pada masyarakat setempat adalah menghentikan eksplorasi dan eksploitasi migas di permukiman padat penduduk. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi masyarakat dari akibat yang ditimbulkan oleh berbagai kecelakaan yang mungkin terjadi dalam pertambangan migas ini. Namun sebenarnya perlindungan dapat dilakukan dengan mencermati kegiatan eksplorasi sejak awal, yaitu dalam menentukan izin kegiatan usaha migas. Secara sangat jelas tertuang di dalam undang-undang mengenai migas bahwa masyarakat harus dilindungi dari kemungkinan kecelakaan. Itu sebabnya salah satu usulan yang datang dari masyarakat adalah melihat kembali ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut, terutama yang berkaitan dengan upaya perlindungan masyarakat dan lingkungan.

Solusi lain yang lebih mendasar adalah melakukan penghematan penggunaan energi serta berupaya mengembangkan energi alternatif di luar energi fosil. Jika energi fosil terus dieksploitasi guna memenuhi kebutuhan industri dan rumah tangga, dampaknya akan sangat mengkhawatirkan mengingat energi fosil sangat terbatas jumlahnya dan tidak dapat diperbarui. Dengan demikian, jika terus bergantung pada penggunaan energi ini, maka keberlanjutan kegiatan industri

lainnya menjadi terganggu dan bahkan mungkin tidak dapat berkelanjutan. Oleh sebab itulah, untuk dapat membuat pembangunan berkelanjutan maka pencarian energi-energi alternatif menjadi sesuatu yang sudah sangat mendesak.

Bapak Emil Salim merupakan tokoh yang sangat gigih dalam menyuarakan pentingnya sumber energi terbarukan. Hal ini tertuang dalam berbagai tulisan dan pembicaraannya di berbagai kesempatan. Mengenai hal ini, Kementerian ESDM pun telah memberikan perhatian yang cukup besar terhadap pencarian diversifikasi sumber energi. Melalui Kementerian tersebut disampaikan bahwa pemerintah akan mempercepat pengembangan energi terbarukan. Indonesia memiliki berbagai energi terbarukan yang berpotensi untuk dapat memenuhi kebutuhan energi untuk beberapa tahun ke depan, contohnya adalah yang akan dikembangkan sesuai Blueprint Pengembangan Energi Nasional 2005-2025 (RI, 2005).[1] Selain itu, konservasi energi juga sangat ditekankan agar dapat dilakukan oleh setiap orang dalam kehidupan sehari-hari (ESDM, 2007b). Dengan melihat komitmen pemerintah untuk terus mengupayakan pencarian sumber energi terbarukan, maka diharapkan bahwa apa yang menjadi perhatian penuh Bapak Emil Salim mengenai pembangunan yang berkelanjutan dapat terwujud.

[1] Indonesia memiliki potensi energi terbarukan yang cukup besar, salah satu yang penting adalah tenaga surya. Radiasi surya di Kawasan Indonesia Barat mencapai 4,5 kWh/m^2/hari, sementara untuk Kawasan Timur Indonesia sekitar 5,1 kWh/m^2/hari. Pemanfaatan energi surya sendiri sebagai energi listrik ditargetkan mencapai 25 MW pada tahun 2020. Namun untuk merealisasikan hal ini masih terdapat kendala, yaitu pertama, tingginya biaya dan kedua adalah adanya ketergantungan impor sel surya karena di Indonesia belum terdapat industri pembuatan sel surya. Kendala ketiga, minimnya pengetahuan masyarakat mengenai pemeliharaan sel surya sehingga menyebabkan kinerja sel surya tidak optimal dan sering mengalami kerusakan (ESDM, 2009).

Emil Salim Isi Esti.indd 424 6/16/10 8:54 AM

Daftar Pustaka

ESDM (Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral). 2007b. "Sektor ESDM Berkontribusi Signifikan pada Perekonomian Nasional." Siaran Pers 17 Agustus. http://www.esdm.go.id/berita/umum/37-umum/528-sektor-esdm-berkontribusi-signifikan-pada-perekonomian-nasional.html

———. 2009. "Energi Surya dan Pengembangannya di Indonesia." http://www.esdm.go.id/news-archives/323-energi-baru-dan-terbarukan/2846-energi-surya-dan-pengembangannya-di-indonesia.html.

———. Tanpa tanggal. "Konservasi Tekan Pertumbuhan Energi Sebesar 2,8% Per Tahun." http://www.esdm.go.id/berita/323-energi-baru-dan-terbarukan/2764-konservasi-tekan-pertumbuhan-energi-sebesar-28-per-tahun.html?tmpl=component&print=1&page=.

Gellert, Paul K. 1998. "The Limits of Capacity: The Political Economy and Ecology of The Indonesian Timber Industry, 1967-1995." Disertasi Ph.D., University of Wisconsin at Madison

Jatam (Jaringan Advokasi Tambang). 2005. "Kebocoran Pipa Gas ExxonMobil Indonesia (EMOI) Menambah Penderitaan Rakyat Aceh." Siaran Pers Pers, Jatam, Walhi dan Oil Watch Southeast Asia, 28 Maret. http://www.jatam.org/content/view/1052/35/.

———. 2006. "Hentikan Eksplorasi dan Eksploitasi Migas di Kawasan Padat Huni." Siaran Pers Jatam dan Walhi, 1 Agustus, http://www.jatam.org/content/view/1110/58/.

Peluso, Nancy Lee. 1992. *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance In Java*. Berkeley: University of California Press.

RI (Republik Indonesia). 2005. "Blueprint Pengelolaan Energi Nasional 2005-2025." http://www.migas-indonesia.com/files/article/BlueprintEnergiNasional.pdf.

Salim, Emil. 2005. "Pertambangan dalam Keberlanjutan Pembangunan", Kompas 4 Maret.

Seda, Francisia S.S.E. 2006. "Lingkungan Hidup dan Pembangunan di dalam Masyarakat." *Jurnal Sosiologi* XIII(2).

22

Tambang untuk Kesejahteraan Rakyat: Konflik dan Usaha Penyelesaiannya

Nina L. Subiman dan Budy P. Resosudarmo

Pendahuluan

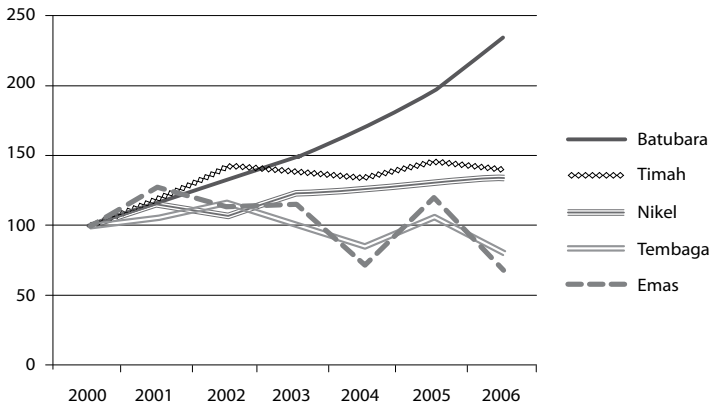
BAHWASANYA pertambangan, termasuk di dalamnya minyak dan gas bumi, merupakan salah satu sektor perekonomian terpenting di Indonesia telah banyak diketahui khalayak umum. Yang menarik, sudah sejak lama Prof. Emil Salim, dalam tulisan ini selanjutnya akan dipanggil akrab sebagai Pak Emil, mengingatkan bahwa sektor pertambangan lain, yaitu batu bara dan mineral, juga merupakan sektor perekonomian penting (Salim, 2005). Beliau benar: tahun 2000, pertambangan batu bara dan mineral memberikan kontribusi sebesar kurang lebih 3 persen kepada pendapatan pemerintah dan sekitar 3 persen kepada Produk Domestik Bruto (PDB). Pada 2007 kontribusinya naik hingga kurang lebih 8 persen dari total pendapatan pemerintah dan sekitar 4 persen dari PDB (PWC, 2008; CEIC Asian Data Base, 2008; Resosudarmo

Emil Salim Isi Esti.indd 426 6/16/10 8:54 AM

et al., 2009). Peran lain pertambangan di luar minyak dan gas bumi adalah kontribusinya pada ekspor. Besarnya ekspor biji besi dan mineral naik dari USD 3,2 miliar pada tahun 2000 menjadi USD 7,2 miliar pada tahun 2007 atau naik sebesar 1,8 persen setiap tahun.

Untuk Indonesia, batu bara merupakan subsektor pertambangan terpenting di luar minyak dan gas bumi. Tahun 2000-an produksi batu bara naik sangat pesat. Produksi batu bara pada tahun 2006 dua kali lebih tinggi daripada produksi batu bara tahun 2000 (Gambar 1). Pada 2007, Indonesia diperkirakan menyumbang kurang lebih 26 persen dari total konsumsi dunia. Batu bara menyumbang sebesar USD6 miliar kepada pendapatan pemerintah dan nilai ekspornya mencapai kurang lebih USD6 miliar (US Commercial Service, 2007; Resosudarmo et al., 2009).

Gambar 1. Volume Produksi Beberapa Subsektor Pertambangan



Sumber: PWC (2008).

Keterangan: Batu bara (100 = 77 juta ton); timah (100 = 47 ribu ton); nikel (100 = 141 juta lbs); tembaga (100 = 2,2 miliar lbs); gold (100 = 3,8 miliar oz).

Berkembangnya produksi pertambangan di negeri ini berkat investasi yang dilakukan oleh berbagai perusahaan tambang dalam 35 tahun belakangan ini, baik perusahaan lokal maupun luar negeri. Peran perusahaan-perusahaan ini dalam mengeksplorasi dan mengeksploitasi kekayaan mineral Indonesia untuk menjadi komoditas bernilai, sekaligus menjadi pionir dalam menghubungkan peradaban urban dengan daerah-daerah terpencil, tidaklah dapat diabaikan begitu saja.

Namun demikian, Pak Emil sering mempertanyakan sejauh mana perusahaan-perusahaan ini memajukan masyarakat lokal. Keraguan bahkan kesinisan terhadap peran perusahaan pertambangan dalam memajukan masyarakat lokal dapat kita baca dari beberapa tulisan (Salim, 1991; Azis and Salim, 2005) dan seminar Pak Emil. Beliau kemungkinan besar setuju dengan pernyataan Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) yang menyatakan bahwa industri pertambangan sangatlah erat dengan kemiskinan, terutama di daerah-daerah yang berhubungan langsung dengan kegiatan eksploitasi (Jatam, 2005). Pak Emil juga mengerti kenapa Bank Dunia (*World Bank Group*) kerap menerima kritik dari berbagai pihak bahwa keterlibatan lembaga ini dalam proyek-proyek pertambangan tidak konsisten dengan tujuan utamanya, yaitu mengentaskan kemiskinan.

Lebih jauh lagi, kegiatan tambang di berbagai tempat tidak saja dicurigai tidak berkontribusi dalam memajukan masyarakat lokal, tapi juga memicu berbagai konflik sosial ekonomi. Konflik ini dapat terjadi antara perusahaan tambang dan pemerintah daerah, antara perusahaan dan masyarakat, antara berbagai institusi di pemerintahan dan antara berbagai kelompok masyarakat lokal. Namun demikian yang menonjol adalah konflik antara perusahaan tambang dan masyarakat lokal. Dan salah satu isunya menyangkut isu penambangan masyarakat yang terjadi di sekitar perusahaan tambang.

Kontribusi besar yang diberikan Pak Emil dalam menjawab pertanyaan apakah kegiatan-kegiatan penambangan, yang dilakukan berbagai perusahaan tambang, berdampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat lokal adalah ketika beliau menerima tawaran untuk memimpin tim dari berbagai negara untuk mengevaluasi dampak sosial kegiatan tambang yang melibatkan Bank Dunia pada awal tahun 2000-an. Ketika itu, Bank Dunia memutuskan untuk mempelajari ulang semua kegiatan mereka di sektor pertambangan. Tidak sedikit kritik yang dilontarkan berbagai kalangan atas keputusan Pak Emil ini. Umumnya mereka khawatir kalau Pak Emil akan "terbeli" oleh pihak Bank Dunia atau perusahaan tambang. Pak Emil berhasil menjawab kekhawatiran ini dengan mengawal tim evaluasi hingga berhasil bekerja secara netral dan tidak dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan lobi perusahaan tambang ataupun Bank Dunia. Hampir semua kalangan umumnya setuju bahwa hasil tinjauan ini solid dan netral. Selamat kepada Pak Emil untuk ini.

Di bawah pimpinan Prof. Emil, tim evaluasi industri ekstraktif melakukan konsultasi dan dialog dengan melihat para pemangku kepentingan yang terkait kegiatan penambangan di berbagai penjuru dunia selama kurang lebih dua tahun. Dari berbagai konsultasi ini, tim evaluasi melihat ada sekurangnya tiga syarat agar kegiatan pertambangan dapat tetap memberikan kontribusi terhadap pengentasan kemiskinan, mengurangi potensi konflik sosial ekonomi, dan mendorong pertumbuhan berkelanjutan. Ketiga syarat ini adalah (EIR, 2003, vii):

1. Tata kelola korporasi dan tata kelola publik (*corporate and public governance*) yang pro-rakyat miskin;
2. Kebijakan-kebijakan sosial dan lingkungan yang lebih efektif; dan
3. Penghargaan terhadap hak asasi manusia (HAM).

Pada prinsipnya, tim evaluasi industri ekstraktif berkeyakinan bahwa kesejahteraan masyarakat dan kelestarian ekosistem lokal harus diutamakan, tidak peduli seberapa menguntungkan dan lamanya operasi penambangan bagi pemerintah dan pihak perusahaan. Masyarakat lokallah yang pada kenyataan harus menerima dampak kegiatan penambangan, baik yang positif maupun yang negatif, bahkan hingga perusahaan tambang tersebut telah berhenti beroperasi.

Mengenai kegiatan penambangan yang melibatkan Bank Dunia, tim evaluasi berpendapat bahwa kegiatan-kegiatan tambang ini tidak memberikan kontribusi pada pengentasan kemiskinan dan menganjurkan Bank Dunia untuk lebih melibatkan diri pada kegiatan investasi di sektor energi terbarukan dan energi bersih (*clean energy*). Bank Dunia pun secara perlahan mengubah kebijakan mereka di sektor pertambangan dan energi, mengikuti hasil dari tim review.

Untuk kasus penambangan di Indonesia, Pak Emil juga memberikan perhatian pada berbagai isu sosial sekitar kegiatan penambangan. Sebagai contoh, beberapa tahun terakhir ini beliau sering terlibat dalam perdebatan mengenai bagaimana sebaiknya melakukan aktivitas penambangan, bahkan dalam topik yang lebih luas lagi, yaitu mengenai tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsbiility*, lihat tulisan Kiroyan et al. di buku ini). Secara umum beliau berpendapat bahwa berbagai penambangan di Indonesia belum mensejahterakan masyarakat lokal (*Kompas*, 8 Juli 2009).

Berbagai isu sosial dan konflik di sekitar kegiatan penambangan adalah persoalan yang kompleks (Resosudarmo et al., 2009). Pak Emil terlihat hati-hati dalam mengungkapkan pendapatnya mengenai kasus di sekitar penambangan. Untuk dapat menjelaskan kompleksitas sosial di sekitar kegiatan

penambangan, tulisan ini akan menguraikan tiga kasus konflik antara perusahan tambang dan kegiatan penambangan masyarakat. Ketiga kasus yang akan diuraikan pada umumnya menunjukkan resistensi masyarakat terhadap dominasi perusahaan dalam mengeksploitasi sumber daya tambang yang diwujudkan dalam aktivitas penambangan secara swadaya. Masyarakat berkeyakinan bahwa daerah tambang yang dikelola perusahaan adalah hak mereka, umumnya melalui hak ulayat. Karenanya, terutama setelah Indonesia memasuki era reformasi di akhir 1990an, muncul kesadaran masyarakat lokal untuk bangkit melawan kesewenang-wenangan negara–berupa eksploitasi perusahaan dan penguasaan tanah secara sepihak–dengan mengambil alih kegiatan penambangan.

Sebenarnya, hukum negara mengakui keberadaan pertambangan rakyat, namun batasannya dirumuskan terlalu sempit dan perizinannya dibuat terlalu berbelit (Wiriosudarmo, 2001). Tidaklah mengherankan jika hampir 90 persen dari kegiatan penambangan masyarakat, atau sering juga disebut penambang informal atau penambang tanpa izin (PETI), lalu digolongkan sebagai penambangan liar (Aspinall, 2001).

Penambangan Emas di Gunung Pongkor

Sejak Aneka Tambang (Antam), sebuah badan usaha milik negara atau BUMN, memulai beroperasi menambang emas di Gunung Pongkor (Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat) pada awal 1990-an, telah muncul potensi pertentangan antara pihak perusahaan dan penambang skala kecil yang beroperasi secara informal (tanpa izin) di daerah kuasa pertambangan (KP) yang ditetapkan pemerintah sebagai milik Antam. Para penambang, yang secara lokal biasa disebut *gurandil*, telah diketahui beroperasi setidaknya sejak 1991; tepatnya ketika perusahaan memulai membangun

fasilitas penambangan emas di daerah tersebut. Mereka memperoleh informasi kandungan emas di Gunung Pongkor melalui tenaga kontrak yang pernah dipekerjakan oleh para ahli geologi Antam sekitar pertengahan 1980-an. Awalnya para penambang informal ini hanya bekerja dalam kelompok-kelompok kecil dengan modal yang dikumpulkan secara patungan. Pekerjaan ini pun hanya terbilang usaha sampingan untuk menunjang penghasilan dari bertani atau berkebun. Beberapa dari mereka sesekali mencari peruntungan dengan mendulang emas di sekitar aliran sungai. Pihak perusahaan cenderung menoleransi keberadaan para penambang karena dipandang tidak mengganggu operasi pertambangan. Diperkirakan pada saat itu jumlah penambang yang aktif tidak lebih dari 50 orang, kebanyakan dari mereka adalah penduduk sekitar.

Keadaan berubah ketika krisis ekonomi Asia melanda Indonesia pada tahun 1997-1998. Pemutusan tenaga kerja dalam jumlah yang cukup banyak menyebabkan pengangguran yang cukup besar di daerah Jawa Barat. Terdepresiasinya nilai rupiah sebesar kurang lebih 80 persen terhadap dolar Amerika membuat harga jual emas melambung tinggi. Gunung Pongkor dengan potensi emasnya tersebut tiba-tiba menunjukkan daya tariknya. Selain kebutuhan ekonomi, ada juga rasa ketidakadilan di kalangan masyarakat yang beranggapan rakyat kecil tidak menikmati kekayaan alam yang dimiliki bumi ini. Gerakan reformasi yang muncul akibat krisis ekonomi dan melemahnya otoritas pemerintah pusat membuka celah bagi masyarakat untuk berani menambang emas di daerah Gunung Pongkor tanpa izin. Umumnya para penambang ini mengangkat isu hak milik rakyat yang telah dirampas penguasa melalui perusahaan sebagai kaki tangannya sebagai alasan membenarkan tindakan mereka.

Emil Salim Isi Esti.indd 432 6/16/10 8:54 AM

Penduduk lokal pun memanfaatkan kealpaan perusahaan dalam memperhatikan kesejahteraan masyarakat sekitar selama hampir sepuluh tahun beroperasi di daerah mereka. Reformasi lalu disalahartikan sebagai pintu kebebasan yang membenarkan para gurandil ini untuk menduduki daerah pertambangan dan mengabaikan keberadaan perusahaan sebagai pemilik legal kuasa pertambangan di daerah tersebut.

Selama kurun waktu 1998-2000, daerah tambang Pongkor yang luasnya sekitar 4.000 ha ini menjadi lahan mata pencaharian baru bagi ribuan orang; pada puncaknya diperkirakan mencapai 26.000 orang (McMahon et al., 2000). Penduduk lokal pun–terutama mereka yang bermukim di tiga desa yang berbatasan langsung dengan Gunung Pongkor: Bantar Karet, Cisarua, dan Malasari–tak kalah giatnya berpartisipasi dalam kegiatan pertambangan rakyat ini. Diperkirakan, sekitar 30 persen dari para penambang adalah penduduk lokal (Zulkarnain et al., 2004); selebihnya datang dari daerah sekitar Bogor dan luar Jawa.

Tidak dapat dimungkiri bahwa kegiatan penambangan rakyat ini menjadi sumber pendapatan penting bagi yang terlibat. Bagi penduduk lokal, baik yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung (seperti membuka warung untuk menyediakan kebutuhan sehari-hari para penambang), mereka merasakan dampak ekonomi yang cukup besar dari kegiatan penambangan rakyat ini (Pudjiastuti, 2005).

Di sisi lain, berbagai persoalan sosial dan konflik juga muncul. Pertama, merebaknya konflik antara perusahaan dan para penambang rakyat yang juga melibatkan masyarakat lokal. Puncaknya terjadi pada 3 Desember 1998, ketika isu tertembak matinya seorang penambang oleh petugas keamanan memicu penyerbuan kantor Antam Pongkor oleh ribuan penambang rakyat dan penduduk lokal, yang

mengakibatkan hancurnya bangunan fisik dan terbakarnya 11 kendaraan operasional (*Media Indonesia*, 1998). Akibat insiden tersebut, perusahaan harus menghentikan operasi selama 10 hari dengan menanggung kerugian tidak kurang dari Rp10 miliar (Julyawan, 2004).

Kedua, aktivitas penambangan rakyat ini telah memberikan dampak yang negatif bagi daerah Pongkor dan sekitarnya. Dari sisi lingkungan dan kesehatan, selain bahaya longsor yang ditimbulkan akibat penggalian lubang-lubang penambangan secara sporadis, senyawa merkuri sebagai bahan pemisah emas dari material pengikutnya, telah mencemari sungai-sungai sumber air penduduk dalam jumlah besar (26,88 ppm dari 10 ppm standar maksimum yang diperbolehkan (Setiabudi, 2005)). Ketiga, dari sisi sosial dan kemasyarakatan, kehadiran para penambang yang sebagian besar pendatang itu telah membawa pengaruh buruk juga bagi masyarakat sekitar, seperti alkoholisme, prostitusi, dan pertikaian antargeng (Pudjiastuti, 2005).

Dalam menghadapi berbagai isu sosial dan konflik pihak Antam bekerja sama dengan pemerintah (pusat dan daerah) maupun dengan aparat penegak hukum melakukan beberapa inisiatif yang mentitikberatkan pada pendekatan persuasif kepada penduduk sekitar daerah penambangan, khususnya di tiga desa yang termasuk dalam lingkaran terdalam lokasi penambangan, guna memecahkan persoalan-persoalan ini. Antam memang menggunakan kekuatan militer untuk mengusir penambang pendatang keluar dari Pongkor, namun demikian, mereka juga mengembangkan sistem permodalan yang memungkinkan gurandil lokal beralih profesi.

Untuk mewujudkan misinya, perusahaan melakukan serangkaian studi potensi pertanian; membangun prasarana publik; menyediakan pelayanan kesehatan gratis; memasok tenaga pengajar; dan menyelenggarakan penyuluhan per-

tanian dan pengembangan usaha kecil dan menengah. Untuk ini mereka bekerja sama dengan pihak universitas, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan para praktisi (Irawan et al., 2005; Zulkarnain et al., 2003). Sampai dengan tahun 2006, tak kurang Rp1,7 miliar telah dikucurkan Antam untuk mendukung program kemitraaan dengan penduduk lokal (Antam, 2006).

Walaupun inisiatif tersebut terbilang sukses dalam mengurangi kegiatan penambangan lokal, kondisi ekonomi lokal mengalami kemunduran yang berarti dibanding ketika para gurandil masih berjaya. Karenanya masyarakat tetap merasa bahwa perusahaan dan pemerintah tidak pernah mendengarkan aspirasi yang muncul di kalangan masyarakat sekitar, misalnya harapan mereka agar dapat dipekerjakan sebagai tenaga formal Antam, sejak perusahaan tersebut mulai menancapkan operasinya di daerah tersebut dapat dikatakan tidak pernah terwujud (Lestari, 2007a). Tingkat pendidikan penduduk tetap dalam kelompok terendah di Kabupaten Bogor, dengan kurang dari tiga persen populasi menamatkan SMU (BPS Kabupaten Bogor, 2004). Perhatian perusahaan yang diberikan selama ini dirasakan masyarakat lebih sebagai reaksi kemunculan penambang liar yang dianggap membahayakan perusahaan, ketimbang murni ingin membangun daerah mereka. Kini, ketika gurandil sudah dianggap berada dalam jumlah yang terkendali (tak lebih dari 100 penambang), perusahaan mulai mengendurkan program-program mereka dan kondisi masyarakat dapat dikatakan kembali jatuh ke titik awal.

Penambangan Timah di Pulau Bangka

Mineral timah di Pulau Bangka dikabarkan sudah dieksploitasi setidaknya sejak masa Kerajaan Sriwijaya (Sujitno, 1996). Pada masa penguasaan Kesultanan Palembang, seiring

dengan kedatangan Belanda ke Nusantara, timah resmi menjadi barang monopoli antara kesultanan dan VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*). Tindakan sepihak penguasa tersebut mengundang perlawanan rakyat dan lawan-lawan politiknya. Bermunculanlah berbagai konflik dan praktik liar seperti penyelundupan dan bajak laut yang termotivasi oleh rasa ketidakadilan dan tawaran harga timah dunia yang menarik (Sujitno, 1996; Harrington, 2001; Erman, 2007).

Pada masa Indonesia modern, pemerintah menempatkan timah sebagai barang tambang strategis (Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1980) di mana rangkaian proses eksplorasi sampai pemasarannya dilakukan di bawah kendali ketat pemerintah pusat. Pada masa Orde Baru hanya dua perusahaan tambang yang diberi izin untuk mengeksploitasi timah di Bangka, yaitu PT Timah Tbk (BUMN) dan PT Koba Tin (swasta *joint venture*). Tindakan pemerintah tersebut justru menstimulasi penambangan liar dan penyelundupan timah ke negara-negara tetangga pemilik fasilitas peleburan timah (*smelter*) seperti Singapura dan Malaysia. Para pemodal dari kedua negara ini disinyalir mampu membeli timah dengan harga lebih tinggi dari harga di pasar domestik.

Pada penghujung 1990-an, kecenderungan kegiatan penambangan liar dan penyelundupan kian meningkat, yang ditandai dengan populernya istilah TI atau Tambang Inkonvensional. Munculnya berbagai TI ini distimulasi oleh dua hal. Pertama, keputusan PT Timah pada awal 1990-an untuk men-subkontrakkan sebagian proyek penambangan timah daratnya kepada pengusaha lokal akibat krisis timah dunia pada 1985. Pada pola subkontrak inilah kali pertama istilah Tambang Inkonvensional diperkenalkan, yaitu bentuk kerja sama pertambangan dengan kemampuan memindahkan tanah kurang dari 30 m^3/jam, kapasitas terendah dalam sistem

pertambangan modern (Zulkarnain et al., 2005). Dalam kerja sama pola TI, masyarakat diizinkan untuk menambang timah di daerah KP atau konsesi milik PT Timah dengan syarat seluruhnya harus dijual ke perusahaan.

Kedua, kejatuhan harga komoditas lada–komoditas utama pertanian Bangka–pada penghujung 1990-an menyebabkan penurunan pendapatan masyarakat lokal. Pada saat yang hampir bersamaan, pemisahan Bangka Belitung dari Provinsi Sumatra Selatan sebagai akibat dari diterapkannya kebijakan otonomi daerah dan krisis ekonomi pada 1997-1998 menyebabkan lemahnya sistem pemerintahan di Pulau Bangka. Jatuhnya harga lada, melemahnya sistem pemerintahan, serta rasa ketidakadilan yang lama terpendam mendorong penduduk untuk melakukan penambangan timah secara terbuka dengan menyatakan diri sebagai TI. Tentunya kegiatan TI yang bermunculan ini dapat dikatakan liar karena tanpa sepengetahuan perusahaan maupun pemerintah.

Permasalahan semakin kompleks karena secara tidak transparan, dalam rangka mencari dukungan masyarakat, pemerintah daerah membiarkan atau bahkan "melegalkan" kegiatan penambangan liar. Bupati Bangka Induk, misalnya, segera setelah otonomi daerah efektif diberlakukan, mengeluarkan SK Bupati Bangka No.6/2001 di mana dengan membayar royalti kepada pemerintah daerah, pengusaha atau perorangan lokal dimungkinkan untuk membuka usaha pertambangan timah di luar wilayah PT Timah dan PT Koba Tin. Begitu mendapat "restu" Bupati, TI yang bermunculan beroperasi di mana saja, termasuk di wilayah PT Timah dan PT Koba Tin.

Hal lain yang merumitkan persoalan TI ini adalah keterlibatan para pemilik modal (investor) yang mendanai para TI. Pemilik modal ini umumnya memiliki hubungan erat dengan

pemilik smelter baik di dalam maupun luar negeri serta pejabat pemerintahan baik sipil, kepolisian, maupun militer (Erman, 2007). Tak sedikit dari mereka terlibat langsung dengan praktik penyelundupan.

Dari sisi masyarakat pelaku TI, penambangan timah liar ini memberikan manfaat keuangan yang besar. Tidak seperti bertani lada yang hasilnya baru didapat setidaknya setelah dua tahun memelihara tanaman ini, misalnya, pekerjaan menambang timah dapat menghasilkan uang yang setara dengan jangka waktu 1-3 bulan saja. Ribuan rumah di tepi jalan yang dulunya terbuat dari kayu atau anyaman bambu kini telah direnovasi para pemiliknya menjadi layaknya rumah-rumah di perkotaan dengan perangkat elektronik lengkap dan kendaraan pribadi. Dari sisi perusahaan, keberadaan TI liar ini tentunya sangat merugikan. Selama tahun 2001 saja, sekitar 40.000 ton pasir timah telah dieksploitasi oleh para pelaku TI di Provinsi Bangka Belitung, atau setara dengan angka produksi resmi PT Timah pada tahun yang sama, yaitu 40.535,15 ton (Erman, 2007). Ini sedikit banyak mempengaruhi harga timah dunia, mengingat posisi Indonesia sebagai produsen timah terbesar kedua di dunia menguasai sekitar 28 persen pasar dunia.[1] Sepanjang tahun 2002, rata-rata harga timah hanya sekitar US$4.000 per metrik ton, yang merupakan harga terendah selama dua dasawarsa terakhir ini, bahkan bila dibandingkan dengan harga semasa *the great tin crash* 1985.[2] Pendapatan bersih perusahaan–yang kala itu adalah pengekspor timah terbesar di dunia–pun mengalami penurunan yang signifikan, yaitu dari sekitar Rp330 miliar pada 2000 menjadi hanya Rp36,7 miliar setahun kemudian dan semakin anjlok ke

[1] http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/tin/mcs-2008-tin.pdf (diakses pada 19 Oktober 2009).

[2] http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=tin&months=300 (diakses pada 19 Oktober 2009).

Rp13,4 miliar pada tahun berikutnya (Timah, 2003).

Atas menjamurnya kegiatan TI liar, pemerintah pusat pun bereaksi dengan mengeluarkan serangkaian regulasi pada awal 2000-an. Rangkaian regulasi tersebut tidak sukses karena mendapat perlawanan dari elite politik kabupaten. Pada 3 Oktober 2006, pemerintah pusat akhirnya mengambil langkah tegas dengan meminta polisi untuk menutup tiga smelter swasta terbesar di Bangka dan menahan para pemiliknya (Erman, 2007). Pemerintah juga memberikan sanksi tegas kepada manajemen PT Koba Tin yang dinilai ikut menerima timah dari penambang liar.

Atas tindakan ini, ada perlawanan dari masyarakat. Misalnya, sekitar 2.000-an massa yang mengaku mewakili TI menyerbu dan merusak Kantor Gubernur Bangka Belitung. Reputasi gubernur di mata rakyatnya pun turun. Mereka menganggap kepala provinsi ini terlalu disetir oleh perusahaan dan pemerintah pusat. Pilkada tahun 2007 menjadi saksi kekalahan sang gubernur dari kandidat yang lebih populis dengan mengakomodasi kepentingan TI.

Di luar kondisi politik di atas, langkah pemerintah pusat tersebut terbilang cukup efektif dalam menyelamatkan perusahaan aset negara ini. PT Timah kembali menjadi pembeli tunggal dari timah-timah yang dihasilkan TI (monopsonis). Pada triwulan pertama 2007, perusahaan ini berhasil membukukan laba bersih fantastis yaitu 2.609 persen dari periode yang sama tahun sebelumnya dengan kenaikan nilai penjualan sebesar hampir 130% (Rahayuningsih, 2007). Kinerja PT Timah terus bertahan, walaupun para pengusaha smelter swasta yang ditangkap akhirnya dibebaskan dan diizinkan kembali beroperasi.

Sebagai usaha mengontrol aktivitas TI dan meredam ketidakpuasan masyarakat, PT Timah juga mengambil inisiatif untuk menjalin kerja sama lebih baik dengan para

TI, menerapkan berbagai kegiatan sosial, seperti pembinaan UKM, dan perbaikan lingkungan (program "Green Babel" & pembibitan). Namun, usaha-usaha tersebut sepertinya belum mampu menahan laju TI di Pulau Bangka. Masyarakat sendiri mengaku tidak merasakan dampak yang berarti dari program-program pemberdayaan masyarakat tersebut. Kesan perusahaan otoritarian kiriman Orde Baru belum juga hilang dari benak mereka, ditambah dengan dinamika bisnis pertimahan yang berubah demikian cepatnya membuat masyarakat lebih memilih untuk menentukan nasibnya sendiri dengan membuka usaha tambang secara mandiri (Zulkarnain et al., 2005). Konflik sosial sekitar penambangan timah di pulau Bangka masih terus berlanjut dan menunggu usaha penyelesaian yang lebih baik.

Penambangan Batu Bara di Provinsi Kalimantan Selatan

Krisis energi dunia sebagai dampak konflik Timur Tengah pada 1973 telah memberikan pelajaran bagi dunia dan juga Indonesia untuk mengurangi ketergantungan negara terhadap minyak bumi dan mendorong pengembangan batu bara sebagai energi alternatif. Dalam upaya memenuhi permintaan batu bara luar negeri yang kian meningkat, menyusul dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 49 Tahun 1981 tentang kerja sama pengusahaan batu bara, dibentuklah skema kemitraan pertambangan antara perusahaan penambangan dengan KUD (Koperasi Unit Desa) yang antara lain bertujuan untuk melibatkan komunitas lokal untuk berpartisipasi dalam penambangan batu bara. Melalui skema tersebut diharapkan penduduk dapat memperoleh manfaat langsung dari eksploitasi mineral di daerahnya melalui jalur resmi yang diakui pemerintah (Zulkarnain et al., 2004). Namun, metode

pengerahan masyarakat melalui wadah KUD ternyata tidak dapat mengimbangi tingginya permintaan global akan batu bara. Muncullah istilah Pertambangan Tanpa Izin (PETI), di mana para penambang masyarakat dengan sengaja merambah wilayah konsesi pertambangan perusahaan maupun daerah peruntukan konservasi tanpa seizin pihak otoritas dan tanpa melalui mekanisme dan aturan yang berlaku.

Kalimantan Selatan dengan potensi cadangan batu bara sebesar 5,6 miliar ton telah mengukuhkan diri sebagai produsen batu bara terbesar kedua di negeri ini setelah Kalimantan Timur. Tak mengherankan jika PETI tumbuh di provinsi ini. Penyebaran PETI di Kalimantan Selatan menjadi semakin tak terkendali ketika krisis ekonomi melanda Indonesia pada pertengahan 1997. Jumlah pengangguran yang meningkat telah membuat para pekerja perkotaan mengalihkan mata pencaharian mereka ke usaha pertambangan liar. Tingginya minat investor luar negeri (khususnya dari Cina dan India) dan melonjaknya harga jual batu bara akibat depresiasi nilai tukar rupiah telah membuat sektor ini menjadi sangat menguntungkan. Ketiadaan penegakan hukum yang memadai menyusul ketidakstabilan kondisi politik di tanah air pada penghujung 1990-an turut memperparah kondisi tersebut. Dominasi PETI terlihat secara nyata di wilayah-wilayah yang sudah secara sah diklaim sebagai wilayah konsesi pertambangan perusahaan.

PT Arutmin Indonesia sebagai operator swasta pertambangan batu bara terbesar di Kalimantan Selatan merasakan dampaknya. Pada 1998 Arutmin membuat pernyataan publik mengakui bahwa PETI telah merambah daerah konsesi mereka. Laporan *Kompas* menyebutkan antara 2001 dan 2003 PETI telah menjarah batu bara di Kalimantan Selatan

sebesar total 28,2 juta ton atau rata-rata 9,4 juta per tahun– hampir setara dengan produksi Arutmin pada tahun 2002, yaitu sebesar 10,5 juta ton (Sodikin, 2003).

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai pada tahun 2001, para pelaku PETI ini tumbuh menjadi kekuatan yang mampu mempengaruhi politik lokal. Elemen-elemen dari kegiatan PETI seperti kontraktor, pemasok peralatan berat, penyedia jasa transportasi, pemilik lahan, dan pedagang batu bara sepakat membentuk suatu wadah bernama Asosiasi Penambang Rakyat (Aspera) untuk menyuarakan aspirasi mereka. Kata 'rakyat' dikedepankan untuk menandingi keberadaan perusahaan-perusahaan pertambangan yang terutama izinnya didapat dari pemerintah pusat semasa Orde Baru.[3] Dalam beberapa kesempatan, terkesan jelas bahwa Aspera menginginkan perusahaan-perusahaan tersebut, utamanya Arutmin, untuk hengkang dari Kalimantan Selatan atau dicabut izinnya karena dianggap tidak memberikan manfaat bagi masyarakat lokal (Lestari, 2007b).

Keberadaan PETI itu sendiri tampaknya juga mendapat dukungan dari pemerintah lokal, khususnya pemerintah kabupaten. Menyusul dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 75 Tahun 2001 tentang perubahan atas pelaksanaan Undang-Undang No.11 Tahun 1967 yang berusaha menyesuaikan peraturan pertambangan dengan desentralisasi pemerintahan, pemerintah kabupaten kini memiliki peluang memperbesar PAD (Pendapatan Asli Daerah) melalui pemberian KP (Kuasa Penambangan) pada penambang lokal daripada sekadar menerima bagi hasil royalti dari perusahaan hasil penunjukan pemerintah pusat. Tidaklah mengherankan bahwa kemudian muncul perselisihan antara

[3] Izin ini berupa PKP2B (Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara), yaitu perjanjian karya antara Pemerintah Indonesia dan perusahaan kontraktor swasta untuk melaksanaan pengusahaan pertambangan bahan galian batu bara.

pihak perusahaan dan pemilik KP dari kabupaten mengenai batas-batas wilayah penambangan yang kerap tumpang tindih. Sering pula terjadi kasus di mana para pemilik KP ini dengan sengaja menambang di luar wilayahnya (di wilayah konsesi perusahaan lain) dan mengklaim bahwa batu bara yang mereka dapatkan dieksploitasi secara sah berdasarkan dokumen keluaran bupati tersebut. Dengan adanya KP pemberian pemerintah daerah, batasan antara legal dan ilegal pun menipis.

PETI jelas merugikan perusahaan-perusahaan tambang yang beroperasi dengan izin resmi, khususnya dari pemerintah pusat. Pertama, banyak PETI yang beroperasi di daerah perusahaan, jadi mengambil cadangan batu bara milik perusahaan. Kedua, PETI mengurangi potensi permintaan batu bara perusahaan, karena mereka mampu menjual batu bara dengan harga yang jauh lebih murah daripada yang ditawarkan Arutmin. Jika perusahaan mematok harga US$36 per ton untuk batu bara berkalori tinggi, misalnya, PETI dapat memasok komoditas yang sama dengan harga US$22 per tonnya (Zulkarnain, 2004). Ini karena PETI tidak membayar pajak dan royalti kepada pemerintah pusat, dan bayaran yang diberikan kepada kepada pemerintah daerah relatif kecil.

Kerusakan lingkungan yang dilakukan oleh PETI umumnya lebih parah daripada kerusakan lingkungan yang dilakukan oleh perusahaan. PETI sama sekali tidak merasa bertanggung jawab langsung dalam merehabilitasi lahan bekas penambangan, terutama ketika diam-diam mereka menambang di wilayah perusahaan lain. Salah satu alasan yang sering diungkapkan oleh perwakilan Aspera adalah bahwa mereka sudah membayar pemerintah kabupaten sejumlah dana yang di dalamnya termasuk poin perbaikan lingkungan.

Menyikapi kondisi yang tidak menguntungkan ini, PT Arutmin bukannya tanpa usaha. Selain menggiatkan

program pemberdayaan masyarakat lokal, perusahaan ini juga berinisiatif untuk menjalin kerja sama dengan para penambang rakyat. Dengan dukungan pemerintah pusat pada awal Juni 2000, dijalinlah program kemitraan dengan PETI yang beroperasi di daerah konsesi perusahaan dengan melibatkan otoritas kepolisian dan militer angkatan darat (Pangestu at al., 2005). Melalui kemitraan ini, pihak PT Arutmin bersedia untuk memfasilitasi, membina, dan menampung hasil operasi para penambang lokal yang berkoordinasi baik dengan Puskoppolda (Pusat Koperasi Polisi Daerah) maupun Puskopad (Pusat Koperasi Angkatan Darat). Idenya adalah memutus hubungan antara para penambang dan investornya dan mendorong mereka untuk melakukan usaha penambangan bertanggung jawab yang memenuhi kaidah-kaidah penyelamatan lingkungan (Lestari, 2007b).

Kemitraan ini tidak berlangsung lama. PT Arutmin dan kedua mitranya, Puskoppolda (Oktober 2005) dan Puskopad (Desember 2006) sepakat untuk tidak melanjutkan program ini. Penghentian disebabkan antara lain karena pihak pemimpin kepolisian dan TNI AD ingin secara serius memberantas praktik PETI di Indonesia. Program kemitraan ini memungkinkan para penambang untuk mempelajari seluk beluk PT Arutmin dalam menjalankan bisnisnya. Hal ini dikhawatirkan akan justru merangsang penambang untuk secara mandiri membuka sendiri usaha PETI. Dengan kata lain, kemitraan ini telah secara tidak langsung memelihara potensi-potensi PETI yang kelak justru akan lebih merugikan perusahaan dan negara pada umumnya. Di lain pihak, berhentinya program kemitraan ini berarti pembiaran kegiatan PETI yang tidak bertanggung jawab. Usaha penyelesaian baru tentunya sangat diharapkan.

Penutup

Dari sekelumit tiga kisah di atas terlihat bahwa kekhawatiran Pak Emil akan persoalan sosial dan konflik sekitar kegiatan tambang adalah nyata. Langkah-langkah pihak manajemen untuk 'menyenangkan' hati penduduk dengan pola bantuan satu arah macam pemberdayaan masyarakat tidak serta merta dapat mengatasi ketidaksenangan mereka terhadap aktivitas perusahaan. Program-program tersebut juga tidak dapat sepenuhnya menghentikan hasrat masyarakat untuk mengeksploitasi sumber daya berharga yang dianggap hak milik yang sudah seharusnya dituntut sejak dulu. Maraknya kegiatan pertambangan liar di tanah air mengindikasikan pentingnya perusahaan selalu mengikuti pola pikir masyarakat. Tindakan represif sudah tidak efektif lagi dan terbukti hanya menguntungkan perusahaan untuk kurun waktu singkat saja. Setelah itu, baik masyarakat maupun pemerintah daerah dapat melakukan tindakan balasan yang selanjutnya dapat melukai perusahaan lebih dalam.

Konflik antara perusahaan dan penambangan rakyat dan berbagai persoalan sosial yang ditimbulkannya hanya akan mengelabui kita pada persoalan yang lebih penting lagi, yaitu apa yang dapat dilakukan masyarakat sekitar setelah cadangan mineral di daerah mereka habis. Lingkungan mereka telah rusak akibat kegiatan tambang akan menyulitkan masyarakat untuk mendapatkan alternatif sumber penghidupan baru. Akibatnya masyarakat setempat akan kembali menjadi miskin. Ini adalah hal yang amat dikhawatirkan Pak Emil.

Ide-ide baru untuk dapat menyelesaikan persoalan sosial dan konflik sekitar kegiatan tambang amatlah diharapkan. Pak Emil selama ini telah berjuang untuk mencari solusinya. Keterlibatan beliau memimpin tim pengkaji Bank Dunia

atas dampak sosial kegiatan tambang hanyalah salah satu kontribusi penting beliau. Untuk semua usaha beliau, kita patut mengucapkan beribu terima kasih. Kini giliran generasi selanjutnya untuk meneruskan usaha Pak Emil menyelesaikan persoalan tambang dengan memberikan ide-ide penyelesaian baru. Sanggupkah generasi penerus Pak Emil menerima estafet tanggung jawab ini dengan melaksanakan tantangan menyelesaikan persoalan sosial dan konflik sekitar penambangan? Penulis percaya, Pak Emil cukup optimistis akan hal ini. Namun demikian, hanya sejarah kelak yang bisa menjawab pertanyaan ini.

Daftar Pustaka

Aneka Tambang (Antam), PT. 2006. *Antam's 2005 Sustainability Report: Our Path to Sustainability*. Jakarta: PT Aneka Tambang Tbk.

Aspinall, C. 2001. "Small-Scale Mining in Indonesia." *Mining, Minerals, and Sustainable Development* No. 79 (September).

Azis, I.J. dan E. Salim. 2005. "Development Performance and Future Scenarios in the Context of Sustainable Utilisation of Natural Resources." Dalam Budy P. Resosudarmo (ed.), *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Singapura: ISEAS, hlm. 125-144.

BPS Kabupaten Bogor. 2004. *Kecamatan Nanggung dalam Angka*. Diterbitkan atas kerja sama dengan Bapeda Kabupaten Bogor.

Chin, S.K. 2009. *Minerals Yearbook: Indonesia (Advance Release)*. United States Department of the Interior.

Erman, E. 2007. "Rethinking Legal and Illegal Economy: a Case Study of Tin Mining in Bangka Island." http://globetrotter.berkeley.edu/GreenGovernance/papers/Erman2007.pdf. Diunduh pada 22 Mei 2008.

EIR (Extractive Industries Review). 2003. "The Final Report of the Extractive Industries Review: Striking a Better Balance, Volume II,

Stakeholder Inputs: Converging Issues and Diverging Views on the World Bank Group's Involvement in Extractive Industries." http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61. Diunduh pada 19 Oktober 2009.

Harrington, G.K. 2001. "DR Thomas Horsfield's Report on the Island of Bangka: an Imperialist Proposal for Reform in1813." Tulisan dipresentasikan pada Western Conference, Association For Asian Studies, University of Montana, 19 Oktober 2001.

Irawan, I., C.EF. Mumbunan, dan A. Ardianto. 2005. "Community Development in the Urban Area of a Developing Country–A Case Study of the Antam-Pongkor Gold Mine, Java Island, Indonesia." *Mining and Engineering* 57(2): 37-41.

Jaringan Advokasi Tambang (Jatam). 2005. *Tambang dan Kemiskinan: Kasus-Kasus Pertambangan di Indonesia 2001-2003*. Jakarta: Jatam.

Julyawan, D. 2004. "Kemilau Emas Silaukan Gurandil." *Pikiran Rakyat*, 16 Maret 2004.

Kiroyan, N. 2009. "CSR Compliance and Business Opportunities." Tulisan dipresentasikan pada Pertemuan American Chamber of Commerce in Indonesia, 26 Mei 2009, http://www.amcham.or.id/committees/cc/meetings. Diunduh pada 20 Oktober 2009.

Lestari, N. 2007a. "Illegal Gold Mining in West Java–Can Antam's Community Development Programs Win over Cynical Locals?" *Artisanal and Small-Scale Mining in Asia Pacific Series*. http://www.asmasiapacific.org/asm_case.php. Diunduh pada 19 Oktober 2009.

Lestari, N. 2007b. "Illegal Coal Mining in South Kalimantan–A Mining Company Confronts PETI Operations through Engagement." *Artisanal and Small-Scale Mining in Asia Pacific Series*. http://www.asmasiapacific.org/asm_case.php. Diunduh pada 19 Oktober 2009.

McMahon, G., E. Sudibjo, J. Aden, A. Bouzaher, G. Dore, dan R. Kunanayagam. 2000. "Mining and the Environment in Indonesia: Long-Term Trends and Repercussions in the Asian Economic Crisis." *EASES Discussion Paper Series* No.21438, November.

Media Indonesia. 1998. "Massa Mengamuk. Kantor PT Antam Rusak." 4 Desember.

Pangestu, S., I. Zulkarnain, T.N. Pudjiastuti, A. Saidi, dan Y. Mulyaningsih. 2005. "Illegal Coal Mining in Block 6 South Kalimantan." Laporan Arutmin dan Tim LIPI.

Pudjiastuti, T.N. 2005. "The Pressure of Migrant Illegal Miners on the Dynamical of Local Community: on 1998 Pongkor Gold Mining Case." Tulisan dipresentasikan pada Asia Pacific Learning Event di Filipina, 7-12 Juni 2005.

Rahayuningsih. 2007. "Tiga Emiten Tambang Untung Besar." *Bisnis Indonesia*, 2 Mei 2007.

Resosudarmo, B.P., I.A.P. Resosudarmo, W. Sarosa and N.L. Subiman. 2009. "Socioeconomic Conflicts in Indonesia's Mining Industry." Dalam R. Cronin and A. Pandya (eds.), *Exploiting Natural Resources: Growth, Instability, and Conflict in the Middle East and Asia*. Washington, DC: The Henry L. Stimson Center, pp. 33-48.

Salim, E. 1991. "Merenungi Bumi." *Tempo*, 27 April 1991.

Salim, E. 2005. "Pertambangan dalam Berkelanjutan Pembangaunan." *Kompas*, 4 Maret 2005.

Setiabudi, B.T. 2005. "Penyebaran Merkuri Akibat Usaha Pertambangan Emas di Daerah Sangon, Kabupaten Kulonprogo, DI Yogyakarta." http://www.dim.esdm.go.id/kolokium/Konservasi/61.%20konservasi%20-%20Sangon,%20Yogyakarta.pdf. Diunduh pada 24 Januari 2007.

Sodikin, A. 2003. "Kalsel Dihidupi Batu Bara Ilegal." *Kompas*, 13 Juni 2003.

Sommers-Heidhues, M.F. 1992. *Bangka Tin and Mentok Pepper: Chinese Settlement on an Indonesian Island*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Sujitno, Sutedjo. 1996. *Sejarah Timah Indonesia*. Jakarta: Gramedia.

Timah, PT. 2003. *2003 Annual Report*. Pangkal Pinang: PT Timah Tbk.

Wiriosudarmo, R. 2001. "Baseline Study and Gap Analysis on Mining in Indonesia." *Mining, Minerals, and Sustainable Development* No. 183 (October).

Zulkarnain, I., T.N. Pudjiastuti, dan U. Karomah. 2003. *Potensi Konflik di Daerah Pertambangan: Kasus Pongkor dan Cikotok*.

Jakarta: LIPI Press.

Zulkarnain, I., T.N. Pudjiastuti, A. Saidi, dan Y. Mulyaningsih. 2004. *Konflik di Daerah Pertambangan: Menuju Penyusunan Konsep Solusi Awal dengan Kasus pada Pertambangan Emas dan Batubara*. Jakarta: LIPI Press.

Zulkarnain, I., E. Erman., T.N. Pudjiastuti, Y. Mulyaningsih. 2005. *Konflik di Kawasan Pertambangan Timah Bangka Belitung: Persoalan dan Alternatif Solusi*. Jakarta: LIPI Press.

23

Strategi dan Kebijakan Adaptasi: Pendekatan Sosial Ekonomi dalam Menghadapi Perubahan Iklim

Kuki Soejachmoen dan Tezza Napitupulu

Pendahuluan

BERBAGAI daerah di Indonesia telah mengalami bencana dengan tingkat kerusakan dan korban yang signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Selain tsunami dan gempa bumi yang sepenuhnya berada di luar kuasa manusia, bencana seperti tanah longsor, banjir, kekeringan, badai, dan hujan angin, terus terjadi dengan intensitas dan besaran (*magnitude)* yang relatif semakin tinggi. Kerugian material yang disebabkan oleh bencana tidak lagi dapat dianggap sebagai hal kecil, karenanya perlu dilakukan upaya maksimal untuk dapat menghindari terjadinya berbagai bencana tersebut. Sebagian besar bencana yang terjadi pada dasarnya merupakan hasil kegiatan manusia, termasuk bencana yang terjadi sebagai dampak perubahan iklim.

Laporan Inter-governmental Panel on Climate Change (IPCC) yang ke-4 (*IPCC Fourth Assessment Report-AR4)*

Emil Salim Isi Esti.indd 450 6/16/10 8:54 AM

mencatat dampak perubahan iklim di berbagai belahan dunia, termasuk di Indonesia. Beberapa catatan mengenai Indonesia dalam 20 tahun terakhir antara lain adalah berkurangnya rata-rata tahunan curah hujan di daerah di selatan garis khatulistiwa dan meningkatnya jumlah curah hujan di utara garis khatulistiwa, serta bertambahnya kondisi iklim ekstrem termasuk hujan angin maupun kemarau panjang terkait dengan El-Niño. Perubahan kondisi iklim ini juga menimbulkan dampak turunan yang sangat merugikan, seperti kebakaran hutan serta kegagalan panen. IPCC juga memprediksi bahwa kondisi ini akan semakin parah di masa depan terutama dengan semakin buruknya kondisi lingkungan sebagai dampak proses pembangunan ekonomi yang kurang bijaksana.

Berbagai berita di media mengenai ancaman perubahan iklim dengan mudah mencapai hampir seluruh lapisan masyarakat. Berbagai upaya dan ajakan untuk mengubah pola hidup untuk lebih ramah terhadap lingkungan pun telah dilakukan (lihat juga tulisan Niode dalam buku ini). Saat ini kecenderungan dan kesadaran masyarakat untuk mengubah gaya hidupnya meningkat, bahkan istilah *green lifestyle* semakin populer. Hal ini dipastikan dapat membantu menekan perubahan iklim. Namun satu hal yang perlu diingat adalah bahwa perubahan iklim adalah proses yang terjadi sebagai akibat akumulasi gas rumah kaca di atmosfer yang proses penguraiannya sangat lama, memerlukan waktu hingga ratusan tahun. Karenanya, meskipun saat ini kita mengubah gaya hidup, tetapi karena proses yang terjadi selama ratusan tahun, siap atau tidak siap, perubahan iklim akan datang dan harus dihadapi.

Kenyataan bahwa perubahan iklim akan tetap terjadi membuat kemampuan beradaptasi terhadap perubahan ini sangat diperlukan oleh segenap manusia. Demikian pula dengan Indonesia, negara kepulauan dengan garis pantai

yang panjang dan negara agraris yang rata-rata pendapatan petaninya sangat tergantung cuaca. Kemampuan beradaptasi merupakan kebutuhan dasar pembangunan Indonesia, dan tidak dapat lagi dipenuhi secara sporadis dan reaktif.

Pembangunan berkelanjutan yang merupakan konsensus dunia sejak tahun 1972 menyepakati bahwa pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengurangi kebutuhan masa mendatang (WCED, 1987 atau lebih dikenal sebagai Laporan Brundtland). Dunia diperkenalkan dengan proses dan perencanaan pembangunan yang bukan hanya berlaku dalam satu generasi melainkan lebih melihat ke depan dan berkesinambungan dengan generasi mendatang *(forward looking)*. Konsep ini diperkenalkan oleh Emil Salim di Indonesia dalam kapasitasnya sebagai Profesor Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dan juga sebagai sokoguru lingkungan di Indonesia termasuk dalam berbagai kapasitasnya secara nasional sebagai Menteri Kependudukan dan Lingkungan hingga Anggota Dewan Pertimbangan Presiden saat ini.

Adaptasi terencana dengan bertumpu pada peningkatan kapasitas adaptif dan pemberdayaan masyarakat adalah salah satu turunan cara berpikir *forward looking* menuju pembangunan berkelanjutan yang diusung *(championed)* oleh Emil Salim. Tulisan ini tidak dimaksudkan sebagai sebuah kajian mengenai adaptasi terhadap perubahan iklim semata, melainkan mencoba memperlihatkan kebutuhan perubahan cara pandang secara komprehensif dalam menyusun perencanaan pembangunan bangsa yang mengedepankan kebutuhan sosial-ekonomi masyarakatnya menghadapi tantangan di masa depan, terutama ancaman perubahan iklim.

Pembahasan dibagi dalam empat bagian, dimulai dengan pemaparan mengenai kerentanan Indonesia terhadap per-

ubahan iklim, kemudian tentang adaptasi perubahan iklim, lalu diskusi mengenai pendanaan upaya menghadapi perubahan iklim. Pembahasan ditutup dengan sebuah rekomendasi terkait kebijakan publik untuk menghadapi ancaman perubahan iklim.

Kerentanan Indonesia terhadap Perubahan Iklim

Tingkat kerentanan suatu masyarakat maupun negara terhadap dampak perubahan iklim sangat beragam dan ditentukan oleh tiga faktor utama: (i) tingkat bahaya bencana yang terjadi (*climatic hazards*), (ii) sensitivitas terhadap perubahan/bencana (*sensitivity*), dan (iii) kapasitas adaptasi (*adaptive capacity*).

Bahaya bencana akibat perubahan iklim telah banyak kita rasakan di Indonesia termasuk musim kering yang berkepanjangan, musim hujan yang semakin tinggi intensitasnya, hujan angin dan badai di berbagai daerah, tanah longsor hingga terendamnya sebagian daerah pesisir akibat kombinasi peningkatan muka air laut dan penurunan muka tanah (subsidensi). Dalam lima tahun terakhir, semakin terasa perubahan besar terutama dengan semakin tidak menentunya musim. Dalam periode tersebut, telah teramati tahun-tahun yang hampir secara terus menerus terjadi hujan di beberapa daerah tertentu, sementara kemarau berkepanjangan terjadi di daerah lain. Laporan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) (2006) mengatakan bahwa dalam kurun waktu 2003-2005 telah terjadi 1.429 bencana di Indonesia, dan 53% merupakan bencana *hydro-meteorological*.[1] Dari jumlah tersebut, 34% banjir, 16% longsor. Laporan United

[1] *Hydro-meteorology* adalah cabang ilmu meteorologi yang mempelajari kejadian atau perubahan air di atmosfer (Kamus Webster, 2010).

Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA, 2006) menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang rentan terhadap bahaya bencana terkait iklim (lihat juga Jotzo et al., 2009).

Di sisi lain, sensitivitas terhadap perubahan/bencana akan sangat ditentukan oleh jumlah populasi. Suatu daerah dengan jumlah populasi tinggi akan lebih sensitif terhadap perubahan/bencana. Hal serupa juga berlaku bagi ekosistem yang spesifik. Selama ini banyak bencana seperti hujan angin dan angin puyuh yang terjadi bukan di wilayah daratan melainkan di atas wilayah laut yang dapat dikatakan tidak memiliki penduduk. Untuk kondisi ini, biasanya bencana yang terjadi tidak terlalu dirasakan dampaknya. Dengan terjadinya pergeseran, maka bencana yang sama saat ini semakin sering terjadi di atas daratan dengan tingkat populasi yang beragam. Karenanya kerentanan terhadap bencana dirasakan semakin besar.

Faktor ketiga yang juga memegang peranan penting dan memiliki potensi terbesar bagi manusia untuk melakukan intervensi adalah kapasitas adaptasi. Kapasitas adaptasi adalah kapasitas atau kemampuan yang dimiliki oleh kelompok masyarakat dan ekosistem tertentu untuk dapat tetap bertahan dengan menyesuaikan diri terhadap perubahan atau bencana yang terjadi. Dalam presentasinya,[2] Emil Salim membedakan kapasitas adaptasi menjadi tiga kelompok utama: (i) sosio-ekonomi, (ii) teknologi, dan (iii) infrastruktur. Terdapat satu hal lagi yang terinternalisasikan dalam ketiganya, yaitu faktor budaya. Masyarakat dengan tingkat sosio-ekonomi yang lebih mapan dan tinggi akan memiliki kemampuan untuk beradaptasi yang lebih baik.Namun demikian jika budaya yang dimiliki tidak berkembang dan

[2] Presentasi berjudul "Climate Change Adaptation Measures in Developing Countries" yang disampaikan oleh Emil Salim di Singapura, 28 Agustus 2009.

tetap rendah, maka kemampuan ini akan lebih rendah. Di sisi lain, dapat dipastikan masyarakat dengan tingkat sosial-ekonomi yang lebih rendah akan memiliki kemampuan adaptasi yang lebih rendah pula dan karenanya menjadi lebih rentan terhadap dampak yang terjadi. Demikian pula dengan masyarakat yang memiliki kesenjangan sosial-ekonomi yang besar akan lebih rentan terhadap dampak perubahan iklim dibandingkan dengan masyarakat yang lebih homogen.

Teknologi merupakan faktor yang dapat meningkatkan ketahanan dan mengurangi kerentanan terhadap bencana. Teknologi yang dimaksudkan tidak selamanya harus berupa teknologi canggih dan teknologi impor. Di banyak masyarakat Indonesia, telah dikenal berbagai teknologi dan pengetahuan yang dipertahankan secara turun temurun. Masyarakat di daerah Nusa Tenggara Timur misalnya, telah mengenal teknologi *embung* dari nenek moyang sebagai upaya adaptasi terhadap kekeringan. Jika dibandingkan dengan teknologi adaptasi yang dikenal sebagai *water harvesting*,[3] teknologi embung adalah salah satu bentuk *water harvesting*. Hal serupa juga terjadi di daerah Kalimantan di mana masyarakat terbiasa menampung air hujan untuk dimanfaatkan di musim kemarau. Penggalian dan pengembangan lebih lanjut teknologi dan kearifan tradisional merupakan salah satu kunci upaya meningkatkan kemampuan adaptasi masyarakat untuk mengurangi kerentanan terhadap dampak perubahan iklim.

Infrastruktur sebagai sarana pendukung kegiatan masyarakat juga memegang peranan penting dalam kemampuan adaptasi. Kelompok masyarakat dengan infrastruktur yang lebih baik akan dapat mengatasi permasalahannya dengan

[3] Istilah *water harvesting* umumnya dipakai untuk berbagai teknik yang dilakukan untuk mengumpulkan curahan air atau genangan air yang kemudian disimpan untuk dimanfaatkan kembali untuk mengairi pertanian. Teknik *water-harvesting* menjadi salah satu strategi adaptasi terhadap perubahan iklim.

lebih baik. Sebagai contoh, masyarakat pertanian yang telah memiliki sistem irigasi yang berfungsi baik akan dapat mengatasi masalah pengairan bahkan di musim kemarau. Hal ini berbeda dengan masyarakat pertanian yang tidak memiliki sistem irigasi yang berfungsi baik; mereka akan memiliki ketergantungan tinggi atau lebih tinggi terhadap turunnya hujan.

Selain ketiga aspek tersebut, kondisi lingkungan dan tekanan terhadap lingkungan yang semakin berat akan memperbesar kerentanan masyarakat tertentu. Berdasarkan penjelasan di atas dapat dipahami mengapa masyarakat yang berlokasi di tempat yang sama dapat memiliki kerentanan yang berbeda. Demikian pula masyarakat yang lokasinya berjauhan, dapat saja memiliki tingkat kerentanan yang hampir sama. Dapat pula dipahami mengapa Indonesia sebagai satu negara memiliki tingkat kerentanan yang cukup tinggi.

Sebagai negara berkembang dengan garis pantai terpanjang dan ketergantungan yang tinggi terhadap sumber daya alam, Indonesia memiliki tantangan besar yang meningkatkan kerentanan terhadap perubahan dan bencana. Tingginya angka kemiskinan disertai dengan peringkat Indeks Pembangunan Manusia (Human Development Index atau HDI) yang rendah[4] sudah pasti membuat kerentanan semakin tinggi, belum lagi dibarengi dengan penguasaan dan pengembangan teknologi yang rendah, baik teknologi dan kearifan tradisional maupun teknologi canggih, serta terbatasnya infrastruktur di berbagai daerah. Tantangan yang sangat besar ini harus mampu dijawab secara bersamaan dan sebagai kesatuan yang tidak terpisahkan antara pembangunan dan upaya mengatasi perubahan iklim.

[4] HDI adalah indeks pembangunan manusia di setiap negara yang diukur berdasarkan tiga dimensi: tingkat harapan hidup, pendidikan, dan standar hidup. Indeks yang dikeluarkan oleh UNDP tersebut menempatkan Indonesia pada peringkat 111 pada tahun 2009, sedangkan negara tetangga seperti Malaysia peringkat 66, Thailand peringkat 87, dan Vietnam peringkat 116.

Emil Salim Isi Esti.indd 456 6/16/10 8:54 AM

Adaptasi terhadap Perubahan Iklim

Untuk dapat tetap hidup, manusia harus mampu beradaptasi dengan perubahan yang terjadi. IPCC sebagai lembaga antarpemerintah yang membahas sisi ilmiah perubahan iklim mendefinisikan adaptasi sebagai berikut: *"Adaptation is the adjustment in natural or human system in response to actual or expected climatic stimuli or their effect, which moderates harm or exploits beneficial opportunities"*. Jadi, adaptasi pada dasarnya adalah penyesuaian yang harus dilakukan oleh alam maupun oleh manusia terhadap perubahan yang terjadi.

Adaptasi Spontan/Reaktif vs Adaptasi Terencana/Proaktif

Adaptasi secara umum dibedakan menjadi: (i) adaptasi spontan atau adaptasi reaktif, dan (ii) adaptasi terencana atau adaptasi proaktif (PEW, 2006; FAO, 2007). Upaya adaptasi spontan atau reaktif merupakan upaya yang lebih dikenal dibandingkan dengan adaptasi terencana/proaktif. Selama ini sebagian besar upaya dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang telah terjadi sehingga sifatnya spontan. Di sebagian besar kasus, upaya adaptasi yang demikian tidak dapat bertahan lama karena tidak dilakukan secara seksama dengan analisis perkiraan dampak yang lebih mendalam.

Agar adaptasi dapat bertahan lebih lama, pendekatan yang dilakukan harus diubah sehingga menjadi upaya adaptasi yang sifatnya terencana dan proaktif. Upaya adaptasi tidak lagi cukup bersifat *ad-hoc* melainkan harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perencanaan pembangunan. Aspek yang sangat penting dalam memastikan keberhasilan adaptasi adalah informasi yang tepat, handal, dan terkini, serta pendanaan yang memadai. Karenanya, adaptasi tidak dapat dilakukan tanpa perencanaan yang matang.

Proses pembangunan merupakan kunci utama dalam adaptasi. Beberapa proses pembangunan yang sangat erat kaitannya dengan upaya adaptasi antara lain: peningkatan dan diversifikasi aktivitas ekonomi, investasi di bidang kesehatan dan pendidikan, penguatan ketahanan terhadap bencana serta peningkatan manajemen bencana, pengenalan dan peningkatan pengelolaan risiko, termasuk pengembangan jaringan pengaman sosial bagi masyarakat miskin (Stern, 2006).

Untuk dapat memahami adaptasi dan membuatnya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan, maka *planned adaptation is a development process with the climate change consideration in mind*.[5] Jadi, adaptasi terencana tidak lain adalah proses perencanaan pembangunan biasa dengan menambahkan pertimbangan perubahan iklim terutama dampaknya ke dalamnya. Dengan pemahaman ini pada dasarnya pengarusutamaan perubahan iklim ke dalam perencanaan pembangunan merupakan satu hal yang tidak dapat ditawar lagi.

Beberapa hal mendasar harus dimiliki agar terjadi pengarusutamaan adaptasi terhadap perubahan iklim, termasuk: (i) penelitian dan pengembangan di bidang perubahan iklim dari sisi ilmiah, mulai dari penyebab hingga upaya yang perlu dilakukan baik dari sisi mitigasi maupun adaptasi, (ii) penguatan kelembagaan dan pembuatan kebijakan, (iii) pembuatan prioritas pembangunan terutama terkait dengan prioritas pengalokasian dana, serta (iv) pemahaman mengenai berbagai masalah termasuk kendala, manfaat-biaya, pendanaan hingga tata kelola yang baik termasuk akuntabilitas dan transparansi.

[5] Komunikasi pribadi penulis dengan Dr. Saleemul Huq dari SouthSouthNorth Project, 2005.

Dampak Perubahan Iklim di Indonesia dan Upaya Mengatasinya

Dalam beberapa tahun terakhir ini, Indonesia telah mengalami beberapa permasalahan yang secara langsung dan tidak langsung disebabkan oleh perubahan iklim. Permasalahan-permasalahan utama yang terjadi adalah:

- **Permasalahan pangan.** Hal ini mulai dirasakan dan teramati terutama di saat berlangsungnya kondisi ekstrem El-Niño. Produksi beras mengalami penurunan akibat kemarau panjang dan ekstrem yang terjadi. Secara rata-rata, penurunan produksi beras di dekade 1991-2000 adalah tiga kali lebih besar dibandingkan dengan penurunan produksi di periode 1981-1990. Hal ini jelas mengindikasikan semakin rentannya sistem produksi beras terhadap kejadian iklim ektrem (KLH 2007:8). Permasalahan produksi beras juga terjadi pada kondisi iklim ekstrem sebaliknya, yaitu La-Niña, di mana sebagian besar padi siap panen terendam banjir sehingga terjadi kegagalan panen. Tantangan besar ini dapat mengarah pada krisis pangan, apalagi mengingat peran beras sebagai bahan pangan pokok yang dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia. Untuk mengatasinya diperlukan beberapa tahapan penyelesaian masalah, mulai dari penelitian dan pengembangan varietas padi yang lebih kuat terhadap perubahan—baik itu perubahan musim hujan dan kemarau maupun perubahan salinitas air terutama bagi persawahan yang dekat dengan pesisir—hingga diversifikasi bahan pangan pokok berbasiskan bahan pangan yang dapat bertahan di kondisi iklim ekstrem. Perencanaan

pembangunan di sektor pertanian pangan tidak dapat lagi dilakukan sebagaimana *business-as-usual*, melainkan wajib mempertimbangkan aspek-aspek perubahan iklim termasuk perkiraan kondisi dalam 10 hingga 20 tahun mendatang. Perencanaan yang dilakukan pun tidak dapat terpisah dari perencanaan di beberapa sektor pendukung termasuk sumber daya air.

- **Permasalahan air.** Ketersediaan air bersih telah menjadi permasalahan dalam dekade terakhir ini akibat turunnya cadangan air di musim kemarau ekstrem. Hal ini paling dirasakan di kota besar dengan pasokan air bersih oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Air bersih yang diproduksi oleh PDAM berasal dari sungai-sungai di sekitarnya yang telah mengalami penurunan kuantitas dan kualitas. Sungai Citarum yang menjadi sumber air bersih Jakarta, misalnya, pernah mengalami penurunan muka air di waduknya hingga 75 cm yang mengakibatkan terhentinya operasi sistem. Di sisi lain, dalam musim hujan ekstrem biasanya terjadi banjir yang mengakibatkan masuknya lumpur ke dalam sistem dan mengakibatkan kerusakan (KLH 2007: 7). Hal yang serupa juga dialami masyarakat yang tidak terlayani oleh PDAM, terutama mengingat kompetisi yang terjadi dalam pemanfaatan sumber daya air. Perencanaan pembangunan di sektor ini perlu dilakukan untuk jangka panjang dengan mengantisipasi semakin ekstremnya kondisi iklim di masa mendatang. Investasi tambahan untuk sistem pengolahan air bersih yang lebih canggih hingga pengelolaan

sumber daya air yang lebih berkeadilan. Pengelolaan yang lebih berkeadilan merupakan kewajiban negara untuk memastikan akses masyarakat ke sumber daya air sebagai kebutuhan dasar tidak terpinggirkan oleh bisnis air. Permasalahan sumber daya air ini bukan semata terkait dengan ketersediaan air bersih, salah satu sektor yang sangat terkait dengan sumber daya air adalah sektor energi, bukan hanya terkait pembangkit listrik tetapi juga hubungannya dengan distribusi bahan bakar ke berbagai daerah di Indonesia.

- **Permasalahan energi.** Sebagai dampak lanjutan permasalahan sumber daya air, sektor listrik pun mulai mengalami gangguan dalam dekade terakhir ini. Seperti dalam *Indonesia Country Report: Climate Variability and Climate Change, and Their Implication* (KLH, 2007), terjadinya El-Niño telah mengakibatkan penurunan muka air secara signifikan di berbagai waduk yang menjadi sumber bagi Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA). Perubahan yang sangat nyata terlihat antara kejadian pada 1994 dan 1997 dan selanjutnya. Pada kejadian tahun 1994 empat waduk besar yaitu Cirata, Saguling, Brantas, dan Jatiluhur tetap dapat berproduksi meskipun musim kemarau panjang, namun tidak demikian kondisinya sejak tahun 1997 dan juga di kejadian-kejadian tahun 2002, 2003, 2004 dan 2006. Permasalahan energi tidak hanya terbatas pada PLTA, permasalahan lain juga terjadi di pembangkit-pembangkit lain terutama terkait dengan ketersediaan air pendingin (*cooling water*) dengan suhu yang tepat. Sejumlah pembangkit uap di pantai utara Jawa pernah

mengalami masalah akibat terlalu tingginya suhu air laut yang digunakan sebagai pendingin sehingga perlu dilakukan beberapa penyesuaian. Hal yang lebih nyata dan berdampak ke masyarakat di berbagai daerah di luar Jawa, terutama di pulau-pulau kecil, adalah tidak dapat dilakukannya distribusi BBM maupun gas dan batu bara, akibat kondisi ekstrem berupa gelombang tinggi dan angin kencang. Di tahun 2007 hingga 2009 seringkali terjadi gelombang tinggi yang mengakibatkan ditutupnya jalur pelayaran, padahal untuk negara kepulauan seperti Indonesia pelayaran merupakan salah satu moda transportasi utama terutama terkait dengan pengiriman logistik. Penutupan jalur pelayaran telah mengakibatkan tidak tersedianya BBM bagi masyarakat di lokasi yang jauh dari lokasi produksi BBM serta terhambatnya pasokan batu bara dan gas bumi bagi pembangkit listrik maupun proses industri. Karenanya perencanaan sektor energi di masa mendatang tidak lagi dapat dilakukan terpisah dari perencanaan sektor lain termasuk sektor pekerjaan umum dan transportasi.

- **Permasalahan transportasi.** Transportasi, seperti halnya energi, selama ini lebih dipandang sebagai sektor yang menyebabkan perubahan iklim karena emisi gas rumah kaca dari kegiatannya. Namun dengan berjalannya waktu dan dampak perubahan iklim dirasakan, ternyata sektor transportasi juga merupakan sektor yang rentan terhadap dampak tersebut. Moda transportasi yang paling rentan adalah transportasi air terutama laut, akibat angin

kencang dan gelombang tinggi. Di sisi lain, musim hujan yang berkepanjangan serta beban jalan yang semakin tinggi telah mengakibatkan kerusakan jalan di berbagai daerah, sehingga transportasi darat pun mengalami gangguan yang tidak sedikit. Jenis hujan yang telah berubah menjadi hujan angin dalam beberapa tahun terakhir ini juga memberikan dampak terhadap transportasi udara terutama bagi penerbangan dengan pesawat kecil. Sebagai konsekuensinya, perencanaan pembangunan di sektor transportasi harus dilakukan dengan pertimbangan perubahan iklim dan kecenderungannya dalam 10 hingga 20 tahun mendatang, sehingga pembangunan sektor ini dapat dilakukan sebagai pembangunan yang komprehensif dengan keterkaitan antarmoda dan berbasis pada moda transportasi massal.

- **Permasalahan kesehatan.** Dengan terjadinya perubahan cuaca dan iklim, telah terdeteksi peningkatan kejadian terutama yang berkaitan dengan: (i) kematian akibat gangguan pernapasan dan peredaran darah serta *stroke* akibat temperatur udara yang terlalu tinggi, (ii) alergi akibat terjadinya perubahan distribusi, musim, serta produksi alergen di udara, (iii) penyakit dan kematian karena gangguan pernapasan dan aliran darah serta jantung akibat terjadinya perubahan konsentrasi polutan berbahaya di udara, (iv) kematian dan kecelakaan akibat bencana, (v) penyakit infeksi dan kelainan mental akibat bencana terutama bencana banjir, (vi) kelaparan, malnutrisi, serta penyakit perut dan pernapasan

akibat musim kemarau berkepanjangan, (vii) penyakit yang disebarkan oleh vektor berupa nyamuk, tikus dan sebagainya akibat perubahan pola laku sejalan dengan perubahan iklim yang mendukung perkembangannya, (viii) malnutrisi dan kurang gizi akibat penurunan pasokan pangan, serta (ix) penyakit yang disebarkan melalui air dan makanan dengan perubahan kondisi iklim yang semakin mendukung perkembangan dan ketahanan bibit penyakit di dalamnya (Haryanto, 2008).

Selain berbagai permasalahan di atas, dampak perubahan iklim juga dirasakan dalam bentuk bencana lain seperti tanah longsor, kebakaran lahan dan hutan hingga kerusakan ekosistem baik di darat maupun di lautan.

Pendanaan Adaptasi: Upaya Sendiri Versus Bantuan Internasional

Untuk itu, berapa biaya yang diperlukan untuk melakukan adaptasi? Dan dari mana dana untuk membiaya proses adaptasi? Berbeda dengan kebutuhan pembangunan pada umumnya, adaptasi terhadap perubahan iklim merupakan upaya yang harus dilakukan karena adanya kerusakan sistem iklim global.

Sistem iklim global tersebut adalah barang publik, di mana tidak tersedia pasar yang melakukan penjualan berupa jasa sistem iklim, apalagi dalam skala global. Negara maju telah mengeluarkan emisi gas rumah kaca dengan pemakaian bahan bakar fosil selama berabad-abad untuk pembangunan negaranya, yang berdampak pada perubahan iklim Indonesia, namun Indonesia pun mengemisi gas rumah kaca dengan pembakaran

hutannya dan deforestasi. Perubahan iklim adalah fenomena yang dirasakan oleh negara mana pun di dunia, terlepas dari negara itu berkontribusi atau tidak terhadap perubahan iklim. Karena itu untuk mengatasinya diperlukan peran serta semua negara di dunia, dan bantuan diperlukan oleh negara-negara miskin dan negara berkembang untuk meningkatkan kemampuan beradaptasi terhadap perubahan iklim.

Adaptasi, baik itu spontan maupun terencana, akan memerlukan pendanaan yang tidak sedikit. Karenanya akan jauh lebih optimal jika adaptasi dapat dilakukan secara terencana sehingga dana yang diperlukan dapat disiapkan dengan baik dan upaya adaptasi dapat berjalan dengan komprehensif. Pendanaan adaptasi dapat diperoleh dari berbagai sumber, termasuk sumber domestik maupun sumber internasional. Sebagai negara berkembang dan rentan terhadap perubahan iklim, Indonesia berhak untuk memanfaatkan dana adaptasi (*Adaptation Fund*) di bawah Protokol Kyoto. Sudah barang tentu, Indonesia bukanlah satu-satunya negara yang berhak atas dana ini, sehingga akan ada kompetisi yang harus dipertimbangkan dan diperhitungkan dengan baik. Dana yang terkumpul di bawah *Adaptation Fund* pada dasarnya berasal dari pungutan (*levy*) sebesar 2% atas *Certified Emission Reductions* (CERs) yang dihasilkan dari kegiatan *Clean Development Mechanisms* (CDM), karenanya ketersediaan dana ini akan sangat dipengaruhi oleh perkembangan CDM.

Dengan tingginya ketidakpastian dana di bawah Adaptation Fund, ditambah kompetisi yang sangat tinggi, maka pada saat ini ketidaktersediaan pendanaan pasti merupakan ancaman bagi negara-negara miskin dan berkembang, seperti Indonesia. Pendanaan dalam negeri sendiri akan berkompetisi dengan kebutuhan dalam negeri lainnya seperti program pengentasan

kemiskinan, kesehatan, pendidikan, pemukiman, dan lainnya yang merupakan program prioritas Indonesia. Maka menjadi sangat penting untuk memastikan upaya adaptasi yang direncanakan secara matang dan menjadi bagian tidak terpisahkan dari perencanaan pembangunan. Dengan masuknya perencanaan adaptasi ke dalam perencanaan pembangunan maka dana yang diperlukan dapat disiapkan sejak awal sebagai bagian dari dana pembangunan. Dengan pendekatan ini, dana yang diperlukan untuk upaya adaptasi dapat direncanakan di sektor terkait maupun sebagai bagian dari dana untuk menanggulangi bencana.

Dana bantuan atau hibah dari luar negeri juga harus mengalami reformasi dalam strategi pemakaiannya dengan mempertimbangkan kesesuaiannya dengan kebutuhan beradaptasi atau ancamanan perubahan iklim dalam jangka panjang. Bantuan luar negeri yang merekat pada perencanaan pembangunan juga merupakan cara yang baik menjamin hal tersebut, terutama jika pemakaiannya untuk kebutuhan prioritas pembangunan di negara-negara berkembang.

Kebijakan Pembangunan: Pendekatan Sosial Ekonomi dalam Menghadapi Perubahan Iklim

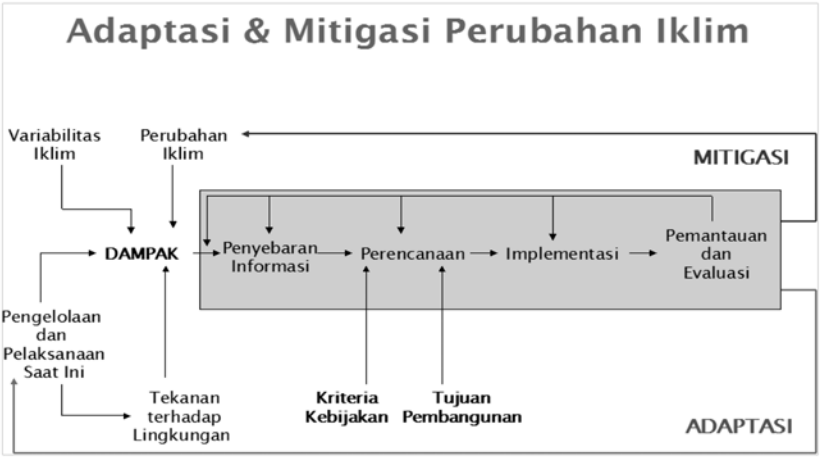
Dari uraian sebelum ini, dapat dipahami bahwa upaya mengatasi perubahan iklim tidak dapat dipisahkan dari perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Pembangunan nasional yang selama ini bersifat konvensional harus berubah menjadi pembangunan nasional yang berkelanjutan yang memastikan terjaganya keberlanjutan ekonomi, sosial, dan lingkungan untuk mencapai *low carbon* and *low poverty society*. Kunci dari pelaksanaan adaptasi yang baik adalah kerangka kebijakan yang tepat untuk memungkinkan ter-

jadinya adaptasi yang efektif oleh berbagai pihak, di mana adaptasi terintegrasikan dalam kebijakan dan perencanaan pembangunan.

Krisis yang mulai terasa di sektor energi, pangan, dan air, memberikan gambaran keterkaitan erat antara ketersediaan dan pemanfaatan. Karena itu, salah satu upaya untuk mengurangi dan menghindari krisis adalah dengan melakukan pemanfaatan secara lebih bijaksana. Khususnya di sektor energi dan transportasi, adaptasi terhadap perubahan iklim tidak dapat dilakukan terpisah dari mitigasi. Pemanfaatan energi yang tidak bijaksana akan memperparah permasalahan dan krisis yang terjadi. Demikian pula perencanaan sektor transportasi yang tidak bijaksana akan mengakibatkan semakin buruknya kondisi transportasi. Gambar 1 memberikan gambaran keterkaitan antara mitigasi dan adaptasi perubahan iklim serta proses perencanaan pembangunan.

Pengelolaan dan pelaksanaan pembangunan saat ini akan berdampak langsung dan tidak langsung berupa tekanan terhadap lingkungan. Dampak perubahan iklim selain dipengaruhi oleh pengelolaan dan pelaksanaan pembangunan juga sangat dipengaruhi oleh variabilitas iklim dan perubahan iklim. Kegiatan pembangunan harus dilakukan dalam satu paket yang diawali dengan penyebaran informasi mengenai dampak yang terjadi, perencanaan pembangunan yang didasari oleh kriteria kebijakan dan tujuan pembangunan untuk selanjutnya diimplementasikan dan dipantau serta dievaluasi. Paket-paket pembangunan yang akan dihasilkan pada dasarnya akan mencakup upaya mitigasi sehingga dapat menekan dan mengurangi laju perubahan iklim yang terjadi, serta upaya adaptasi untuk melakukan koreksi pengelolaan dan pelaksanaan pembangunan yang berbasiskan perubahan iklim.

Gambar 1. Keterkaitan pembangunan, mitigasi, dan adaptasi perubahan iklim (UNFCCC, 2006)



Kegagalan pasar harus dikoreksi melalui intervensi dalam bentuk tata kelola yang baik dengan melibatkan para pemangku kepentingan, yaitu pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat madani. Biaya yang harus dikeluarkan untuk kegiatan adaptasi pada dasarnya sulit untuk diperkirakan mengingat sangat besarnya ketidakpastian mengenai dampak perubahan iklim yang akan timbul dan juga kemungkinan adanya dampak turunan lainnya. Sebagai konsekuensinya, diperlukan kerja sama dan aksi global untuk menekan terjadinya perubahan iklim dan dampaknya.

Negara industri harus memberi dukungan pendanaan, alih teknologi, dan peningkatan kapasitas negara berkembang untuk mencapai masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan dalam tatanan dunia yang sehat dan berkelanjutan. Sebagai negara berkembang, Indonesia masih memerlukan ruang untuk beremisi guna meningkatkan kesejahteraan rakyatnya dan mengentaskan kemiskinan. Ruang yang dimaksud adalah

kebutuhan Indonesia untuk mengemisikan gas rumah kaca sebagai konsekuensi dari aktivitas pembangunan ekonominya. Namun negara berkembang seperti Indonesia tidak terhindar dari kebutuhannya akan teknologi dan peningkatan kapasitas untuk dapat menerapkan pembangunan ekonomi dengan mengurangi emisinya. Di sisi lain, negara maju memiliki hak atas teknologi dan juga ahli. Keberlanjutan pembangunan negara maju akan terancam oleh perubahan iklim sekarang dan di masa depan, terutama jika negara berkembang tidak melakukan aksi mitigasi. Dalam hal ini, antara negara berkembang dan negara maju, ada ruang untuk melakukan kerja sama dan aksi global yang mendukung pendanaan, alih teknologi, dan peningkatan kapasitas negara berkembang.

Dalam berbagai kesempatan, Emil Salim menyampaikan pandangannya yang terkait dengan hal-hal tersebut di atas. Kebijakan publik, menurutnya, harus melihat ke depan termasuk dengan memperhitungkan aspek perubahan iklim. Berbagai pandangan di atas telah memperjelas pentingnya integrasi upaya mengatasi perubahan iklim, baik adaptasi maupun mitigasi, sebagai satu kesatuan utuh dalam perencanaan pembangunan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional yang berkelanjutan dengan adanya keseimbangan pembangunan ekonomi, kerekatan, dan kesejahteraan sosial serta terpeliharanya lingkungan dan fungsi-fungsinya.

Daftar Pustaka

Burton, I., E. Diringer dan J. Smith. 2006. *Adaptation to Climate Change: International Policy Options*. Washington, D.C.: PEW Center on Climate Change.

FAO (Food and Agriculture Organization). 2007. *Adaptation to Climate Change in Agriculture, Forestry, and Fisheries: Perspective, Framework, and Priorities*. Rome: FAO

Haryanto, B. 2008. "The Nautilus Institute RMIT workshop on Mapping Causal Complexity in Climate Change Impacts and Responses—Australia and Indonesia." Dalam RMIT *University Global Cities Institute Climate Change Adaptation Programme*, November. Diunduh dari http://www.globalcollab.org/Nautilus/australia/apsnet/reports/2009/haryanto.pdf, pada Maret 2010.

Jotzo, F., I.A.P. Resosudarmo, D.A. Nurdianto dan A.P. Sari. 2009. "Climate Change and Development in Eastern Indonesia." Dalam B.P. Resosudarmo and F. Jotzo (ed.), *Working with Nature against Poverty: Development, Resources and the Environment in Eastern Indonesia*, Singapura: Institute for Southeast Asian Studies, hlm. 248-267.

KLH (Kementerian Lingkungan Hidup). 2007. *Indonesia Country Report: Climate Change Variability and Climate Change, and their Implication*. Jakarta: KLH

Salim, E. 2009. "Climate Change Adaptation Measures in Developing Countries." Presentasi dalam *Conference on Climate Insecurities, Human Security and Social Resilience*, 27-28 Agustus 2009, Four Seasons Hotel, Singapura.

Stern, N. 2006. *The Stern Review on the Economics of Climate Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

WCED (World Commission on Environment and Development). 1987. "Our Common Future." Report of the World Commission on Environment and Development, Annex to UN General Assembly document A/42/427.

24

Mengubah Iklim Negosiasi Internasional Demi Perubahan Iklim

M. Hadi Soesastro

PERUBAHAN iklim mungkin adalah isu paling kontroversial di dunia saat ini. Debat ilmiah tentang perlu atau tidaknya emisi gas-gas rumah kaca (*greenhouse gases* atau GHG) dibatasi belum berakhir. Namun demikian, debat ini tidak lagi menjadi sebuah isu utama. Hal ini ditunjukkan oleh isi deklarasi negara-negara dalam G8 dan *Major Economic Forum* (MEF), yang diselenggarakan di L'Aquila (Italia) pada bulan Juli 2009, yang sepakat bahwa "sesuai dengan kajian ilmiah, peningkatan suhu rata-rata pada skala global sebaiknya tidak lebih dari 2 derajat Celcius di atas suhu masa praindustri."[1]

Yang menjadi isu utama saat ini adalah bagaimana hal tersebut dapat dicapai. Saat ini suhu planet Bumi sudah 0,8 derajat celcius lebih hangat dibandingkan masa praindustri, dan laju peningkatannya terus menujukkan percepatan. Oleh karena itu, sebuah rezim perundingan internasional tentang perubahan iklim sangat dibutuhkan guna mengatasi

[1] http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/MEF_Declarationl.pdf.

Emil Salim Isi Esti.indd 471 6/16/10 8:54 AM

masalah global ini. Upaya ke arah ini telah dimulai lewat sebuah kesepakatan pada tahun 1992 yang menghasilkan *UN Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) yang menghasilkan *Kyoto Protocol* pada 1997 dan mulai memberlakukannya pada 16 Februari 2005.[2]

Kloter pertama komitmen di bawah Kyoto Protocol dimulai pada tahun 2008 dan berakhir pada 2012. Namun demikian, kemungkinan besar komitmen kloter pertama ini tidak akan memberikan dampak yang berarti mengingat negara emiten terbesar di dunia, Amerika Serikat, belum bersedia meratifikasi protokol dengan alasan negara-negara berkembang masih dibebaskan dari komitmen yang mengikat. Untuk menghasilkan kesepakatan pengganti yang lebih baik daripada Kyoto Protocol di Kopenhagen pada akhir 2009, negara-negara yang tergabung dalam UNFCCC telah mulai memasuki masa negosiasi penuh sepanjang tahun, terutama sejak sesi kedua pada Juni 2009 yang lalu di Bonn, dan diikuti oleh tiga sesi berikutnya. 'Kesepakatan yang lebih baik' sendiri diartikan sebagai suatu kesepakatan yang adil bagi seluruh negara anggota dan tidak difokuskan secara sempit pada persoalan mitigasi belaka.

Presiden Obama telah berjanji bahwa Amerika Serikat akan memimpin dalam upaya multilateral untuk menghasilkan kesepakatan iklim internasional yang baru. Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat (*U.S. House of Representatives*) baru saja mengeluarkan[3] sebuah Undang-Undang tentang Ketahanan dan Energi Bersih *(Clean Energy and Security Act)*,[4] sedangkan Senat Amerika Serikat mengembangkan rancangan peraturan tentang energi bersih dan kepemimpinan Amerika

[2] http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php.

[3] http://www.eastasiaforum.org/2009/07/02/us-waxman-markeybill-changes-the-landscape-of-international-climate-change-negotiations/

[4] http://www.opencongress.org/bill/111-h2454/show.

Serikat (*American Clean Energy and Leadership Act*)[5] untuk mengatasi persoalan perubahan iklim. Masih perlu dicermati ke depan apakah kedua peraturan ini akan membantu atau justru menghambat Amerika Serikat memainkan peranannya secara efektif. Kini ada lebih banyak negara berkembang yang memberikan perhatian lebih besar terhadap isu mitigasi dan adaptasi perubahan iklim, dan berpartisipasi lebih aktif dibandingkan sebelumnya dalam negosiasi global, seiring dengan meningkatnya pemahaman mereka terhadap risiko yang terkandung dalam perubahan iklim. Ini merupakan perkembangan yang positif.

Krisis ekonomi dapat memberikan dampak positif jika berhasil mendorong diberlakukannya strategi 'hijau' berupa strategi pertumbuhan dengan karbon rendah dalam rangka mencapai perbaikan ekonomi dan bahkan melampauinya. Tapi krisis ekonomi juga dapat berdampak negatif terhadap negosiasi yang kini sedang berjalan jika berbagai negara cenderung untuk menunda pelaksanaan agenda perubahan iklimnya. Krisis ekonomi telah melemahkan keinginan banyak negara maju untuk melaksanakan program pengurangan emisi gas rumah kaca karena ada banyak kekuatiran bahwa program tersebut dapat mengikis daya saing internasional sektor industri mereka. Hal ini terutama terjadi semenjak negara-negara ekonomi baru (*emerging developing economies*) tidak dilihat mau memberikan komitmen serupa. Di lain pihak, UNFCCC berkomitmen bahwa negara-negara maju harus 'maju duluan' dengan alasan bahwa mereka memiliki 'tanggung jawab sejarah'. Namun demikian, dalam pertemuan tingkat tinggi G8 yang baru berlangsung, negara-negara maju gagal mencapai kesepakatan tentang target spesifik pengurangan emisi gas rumah kaca dalam jangka pendek (2020). Pimpinan G5 pun, yang

[5]http://energy.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=IssueItems.Detail&IssueItem_ID=1fbce5ed-7447-42ff-9dc2-5b785a98ad80.

melakukan pertemuan secara paralel, telah meminta negara-negara maju[6] untuk secara ambisius mengurangi emisi total mereka secara bersama-sama pada tahun 2020 menjadi paling tidak 40 persen lebih rendah dari emisi pada tahun 1990, sesuai usulan *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC).

Krisis juga mempengaruhi kemampuan negara-negara maju untuk menyediakan dana dalam jumlah besar untuk membiayai negara-negara berkembang dalam upaya melaksanakan adaptasi dan mitigasi iklim. UNFCCC juga mensyaratkan[7] negara maju untuk memberi kompensasi negara berkembang sebesar seluruh biaya tambahan (*full incremental costs*) yang disepakati, biaya yang timbul dalam upaya mereka melakukan mitigasi perubahan iklim (Ayat 4.3). Lewat laporannya ke UNFCCC pada bulan Mei 2009, Cina misalnya, telah menyatakan[8] bahwa negara maju seharusnya menyediakan pendanaan sektor publik sebesar 0,5 sampai 1 persen dari GDP di luar bantuan pembangunan (*Official Development Assistance* atau ODA) yang sudah diberikan. Tanpa jaminan komitmen seperti ini, kemungkinan besar negara berkembang tidak akan melakukan upaya yang signifikan.

Krisis ekonomi juga menguatkan dan mengakselerasi sebuah tren yang telah berkembang, yaitu menurunnya kemampuan negara-negara maju (Amerika Serikat,[9] Uni Eropa,[10] dan Jepang[11]) untuk memimpin terciptanya perjanjian-perjanjian internasional yang baru; di lain pihak, negara-negara ekonomi

[6] http://www.g7.utoronto.ca/summit/2009laquila/2009-g5declaration.pdf.

[7] http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/1349.php.

[8] http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/china240409b.pdf.

[9] http://www.azcentral.com/arizonarepublic/news/articles/2009/08/08/20090808congress-whatnow0808.html.

[10] http://www.nytimes.com/2009/07/08/science/earth/08climate.html?_r=2.

[11] http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8092866.stm.

baru[12] (Cina, India, dan Brasil) belum siap untuk mengambil lompatan panjang dan mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam tata kelola global (*global governance*) seiring dengan meningkatnya profil mereka di tingkat internasional. Negara-negara ini masih meletakkan satu kaki mereka dalam kelompok negara berkembang (G77) untuk menghindari komitmen yang lebih mengikat dengan cara memanfaatkan prinsip UNFCCC 'tanggung jawab sama namun kewajiban berbeda.' Mereka terus mengedepankan prinsip ini karena khawatir bahwa komitmen yang mengikat dapat mengganggu pertumbuhan ekonomi, proses pengejaran ketertinggalan, dan upaya pengurangan kemiskinan.

Sikap Amerika Serikat dalam negosiasi internasional adalah bahwa setiap negara harus memikul tanggang jawab yang sama. Negara-negara berkembang telah berjanji untuk melakukan upaya-upaya mitigasi tapi dengan caranya sendiri-sendiri, dan mereka telah sepakat untuk mengajukan rencana mitigasi yang sesuai dengan kondisi negara masing-masing (*Nationally Appropriate Mitigation Actions,* disingkat NAMA). Oleh karena itu, Amerika Serikat dan negara-negara maju lainnya sekarang tidak lagi mendesak pencapaian target-target emisi yang mengikat untuk negara-negara berkembang, tapi meminta agar secara eksplisit langkah nyata dalam upaya mitigasi tersebut dibuat mengikat (jadi bukan hasil akhirnya yang dibuat mengikat), dan dilakukan secara transparan, serta melalui proses pengukuran, pelaporan dan verifikasi.

Empat bulan menjelang Kopenhagen, terjadi beberapa perbaikan dalam agenda negosiasi internasional, seperti dimasukkannya isu deforestasi yang sebelumnya tidak dibicarakan di Kyoto. Yvo de Boer, Sekretaris Eksekutif UNFCCC

[12] http://www.eastasiaforum.org/2009/06/28/brazil-russiaindia-and-china-the-brics-throw-down-the-gauntlet-on-monetary-system-reform/

menggarisbawahi empat aspek politik yang akan membuat kesepakatan berjalan atau terhenti, yaitu kejelasan tentang (a) keinginan negara maju untuk mengurangi emisi rumah kaca; (b) keinginan negara-negara berkembang besar seperti Cina dan India untuk membatasi pertumbuhan emisi mereka; (c) ketersediaan dana dari negara maju untuk membantu negara berkembang melaksanakan mitigasi emisi dan adaptasi terhadap perubahan iklim; dan (d) kerangka kerja tata kelola (institusi) yang dapat memberikan dukungan pada upaya mitigasi dan adaptasi.[13]

Saat ini status negosiasi hanya sebatas pernyataan pemimpin negara dan menteri sebagaimana tertera di media-media massa, dan kelihatannya situasi telah menjadi sangat terpolarisasi. Todd Stern, wakil AS untuk perubahan iklim, melihat bahwa perbedaan pendapat antara negara-negara maju dan negara berkembang telah "terjalin erat dalam benang-benang yang membentuk kain diplomasi perubahan iklim."[14] Beberapa pihak menggambarkan situasi ini sebagai "jebakan iklim".[15]

Kondisi ke depan tidak tampak menjanjikan. Tapi mungkin ada jalan untuk keluar dari jebakan ini.

Sebagian besar negara-negara ekonomi baru hanya meletakkan satu kakinya di G77. Kaki lainnya masih meraba-raba untuk menemukan pijakan lain untuk melangkah di luar UNFCCC. Dalam hal ini, Cina jelas berada di garis terdepan. Negara tersebut sedang berupaya mengembangkan sebuah strategi yang dapat membantunya keluar dari dilema yang dihadapinya. Karena kemampuannya untuk membuat

[13]http://unfccc.int/files/press/news_room/statements/application/pdf/090203_speech_dehli.pdf.

[14] http://www.americanprogress.org/events/2009/06/china.html.

[15] http://en.cop15.dk/news/view+news?newsid=1310.

komitmen yang mengikat di UNFCCC terbatas, negara tersebut perlu menunjukkan bahwa ia melakukan usaha nyata dalam merespon tantangan pemanasan global. Salah satu caranya adalah dengan menjalankan 'aksi unilateral' dengan meningkatkan efisiensi penggunakan energi dan untuk meningkatkan penggunaan sumber daya energi terbarukan di dalam hampir seluruh bidang perekonomiannya. Sebagai anggota kelompok G5, Cina secara aktif berpartisipasi mempromosikan kerja sama dengan negara-negara anggota G8, dalam kerangka 'minilateral' yang tak lazim yang disebut Proses Heiligendam, yang mencakup bidang-bidang seperti transfer teknologi di sektor energi, R&D, dan pengembangan *biofuel*. Cina juga menjadi bagian sebuah kegiatan multilateral yang bersifat ad-hoc yaitu *Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate*, yang diluncurkan pada tahun 2006 dengan fokus pada pengembangan teknologi rendah karbon (*less carbon-intensive technology*).

Namun demikian Cina juga terlihat memberikan penekanan terbesarnya pada kerja sama bilateral dengan beberapa negara maju yang berada pada posisi kunci, terutama Amerika Serikat. Memang terlihat adanya pergeseran ke arah 'bilateralisasi' dalam negosiasi antara negara maju dan negara-negara berkembang terkait dengan isu perubahan iklim. Strategi multicara yang dilakukan Cina sejalan dengan apa yang dilakukan Amerika Serikat, yaitu strategi yang mengedepankan (a) proses negosiasi di bawah UNFCCC; (b) pembuatan *Major Economies Forum* (MEF) Bidang Energi dan Iklim untuk memfasilitasi proses dialog informal; dan (c) fokus pada hubungan bilateral dengan beberapa negara kunci, terutama dengan Cina. Jadi G2 adalah, dan harus dilihat sebagai, suatu perkembangan logis dari situasi yang ada. Bahkan mungkin G2 akan menjadi kunci penting perumusan sebuah rezim negosiasi iklim pada tingkat internasional.

Bersamaan dengan apa yang dilakukan Cina, negara-negara berkembang lainnya di Asia Timur dapat mengembangkan inisiatif yang serupa, baik secara individu maupun dalam kelompok, guna menghasilkan rencana aksi regional, dan dengan demikian turut berkontribusi terhadap berhasilnya strategi multicara dalam mencapai kesepakatan iklim pada tingkat internasional. Beberapa pihak lain juga telah mengajukan usulan serupa untuk menjadikan Asia sebagai '*game changer*' dalam arena negosiasi perubahan iklim pada skala global. Anjuran yang disodorkan adalah agar negara-negara yang berada dalam lingkup regional tertentu menggunakan rencana dan target pembangunan nasionalnya di bidang efisiensi penggunaan energi dan pembangunan berkelanjutan untuk menunjukkan komitmen awal dalam penurunan emisi gas rumah kaca.

Sejalan dengan inisiatif tersebut di atas, negara-negara dengan ukuran sedang (*medium-sized countries*) di Asia dapat maju ke depan dan bersedia untuk secara unilateral menetapkan target pengurangan emisi, serta membuat komitmen untuk menambah upaya pengurangan emisi lebih lanjut jika negara lain melakukan hal yang sama. Australia telah menunjukkan kesiapannya untuk melakukan pengurangan emisi. Korea Selatan dan Indonesia dapat melakukan hal yang sama.

Inisiatif seperti disebutkan di atas dapat melengkapi upaya-upaya lain yang dilakukan di luar UNFCCC sepert G5, G8, MEF, dan G20. Perubahan iklim akan menjadi hal yang semakin penting dalam agenda G20 karena menteri-menteri keuangan G20 telah diminta untuk menciptakan sebuah kerangka kerja keuangan skala global di bidang penanganan iklim. Namun demikian, *East Asian Initiative* sebaiknya dipandang utamanya sebagai upaya strategis untuk mengubah iklim internasional demi mencapai keberhasilan di bidang negosiasi perubahan iklim pada skala global.

Proses negosiasi UNFCCC mungkin memang serupa dengan proses negosiasi perdagangan multilateral di bawah World Trade Organization (WTO). Kyoto adalah putaran pertamanya, Kopenhagen yang kedua, dan selanjutnya ke depan diikuti oleh putaran-putaran negosiasi lainnya yang mudah-mudahan secara progresif akan terus memperbaiki iklim negosiasi di bidang tersebut.

Sudah sepantasnya Asia Timur turut membantu memastikan bahwa putaran negosiasi perubahan iklim di tingkat global tidak berakhir seperti situasi negosiasi dalam Putaran Doha.

*Tulisan ini diambil dari presentasi berjudul "The Global Economic Crisis and Implications for Asia Pacific Region" pada Senior Policy Seminar of the East West Center yang berlangsung di Honolulu, Hawaii, 3-5 Agustus 2009.

Emil Salim Isi Esti.indd 480 6/16/10 8:54 AM

Bagian 4

Kependudukan dan Kesehatan

Emil Salim Isi Esti.indd 481 6/16/10 8:54 AM

Emil Salim Isi Esti.indd 482 6/16/10 8:54 AM

25

Komitmen Indonesia Sehat

Farid Anfasa Moeloek
Tri Edhi Budhi Soesilo
Gatot Soetono

Pendahuluan

SALAH satu aspek yang menjadi perhatian Prof. Emil Salim sejak lama adalah dampak lingkungan hidup pada masalah kesehatan manusia (Salim, 1980; Salim, 1992). Beliau menyadari penuh bahwa hal penting untuk dapat menyehatkan manusia Indonesia adalah pemeliharaan lingkungan hidup sebaik-baiknya. Udara, air, dan makanan harus dipelihara dan dijaga agar dapat terjamin kualitasnya untuk kehidupan manusia. Sebagai contoh, Prof. Emil Salim sering kali menekankan bahwa penyakit diare yang disebabkan karena buruknya kualitas air, serta penyakit saluran napas yang disebabkan oleh jeleknya kualitas udara, masih mendominasi jumlah kasus penyakit di Indonesia. Beliau juga sering menguraikan berbagai penyakit yang disebabkan penggunaan berbagai bahan kimia dalam kehidupan kita sehari-hari. Keterlibatan Prof. Emil Salim dalam berbagai persoalan kesehatan ini menjadikan beliau salah satu

Emil Salim Isi Esti.indd 483 6/16/10 8:54 AM

tokoh penting kesehatan masyarakat Indonesia, terutama dalam bidang kesehatan lingkungan. Tidak dapat dimungkiri bahwa Prof. Emil Salim merupakan salah satu tokoh yang mendorong berkembangnya bidang kesehatan lingkungan di Indonesia.

Tulisan ini akan menjelaskan paradigma kesehatan masyarakat Indonesia saat ini—seringkali didengungkan sebagai konsep Indonesia Sehat—yang sedikit banyak dipengaruhi oleh berkembangnya bidang kesehatan lingkungan, walaupun tentunya banyak hal lain di luar kesehatan lingkungan yang mendorong terbentuknya paradigma kesehatan masyarakat ini.

Paradigma Indonesia Sehat

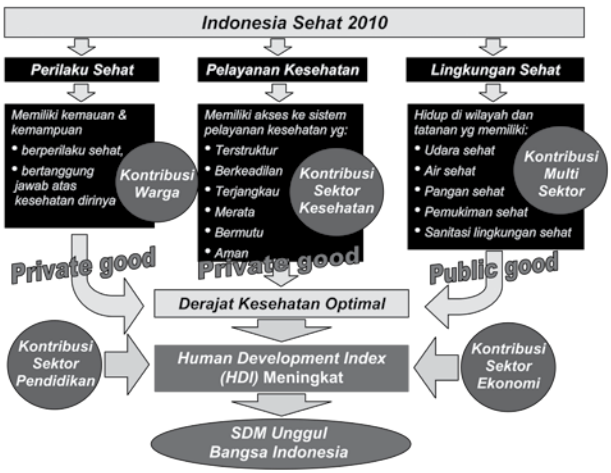
Pada 11 Maret 1999 Presiden Republik Indonesia telah mencanangkan Gerakan Pembangunan Berwawasan Kesehatan sebagai strategi pembangunan nasional untuk mewujudkan Visi Indonesia Sehat 2010. Strategi ini membutuhkan perubahan cara pandang, pola-pikir, dan pola-tindak dalam hal memahami, merencanakan, dan mengelola pembangunan kesehatan. Dengan kata lain dibutuhkan perubahan *mindset* (pola pikir) dari paradigma sakit ke paradigma sehat. Paradigma sehat adalah menempatkan nilai sehat dan upaya memelihara kesehatan jauh di atas nilai sakit dan upaya mengobatinya, baik dilihat dari segi makro maupun segi mikro. *Mindset* demikian menggambarkan bahwa sehat adalah sesuatu yang tak ternilai, merupakan hak asasi manusia, dan investasi untuk mencapai kehidupan yang berkualitas dan produktif.

Indonesia Sehat diwujudkan melalui pembangunan tiga pilar utama, yaitu 1) perilaku sehat, 2) lingkungan sehat dan bersih, dan 3) pelayanan kesehatan. Gambar 1 di bawah ini menunjukkan bagaimana peranan Indonesia Sehat dalam membentuk sumber daya manusia (SDM) unggul bangsa Indonesia yang dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan nasional.

Pembangunan ketiga pilar Indonesia Sehat membutuhkan partisipasi semua pihak: semua anggota masyarakat, termasuk para profesional, swasta, dan pemerintah. Indonesia Sehat membutuhkan pendekatan lintas sektor dan keterlibatan multisektor yang secara sadar menyelaraskan kegiatannya untuk mencapai tujuan bersama, yaitu meningkatkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya dalam upaya mewujudkan SDM unggul bangsa Indonesia.

Setiap pemerintah daerah diharapkan memelopori pembangunan ketiga pilar Indonesia Sehat di atas. Pembangunan digerakkan oleh Sistem Kesehatan Daerah (SKD), yaitu suatu sistem kesehatan yang merupakan penjabaran dari Sistem Kesehatan Nasional (SKN) sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah. Sistem ini diharapkan mampu menggerakkan segenap potensi daerah (masyarakat termasuk para profesional, swasta, dan pemerintah) untuk bersama-sama membangun ketiga pilar Indonesia Sehat di daerah masing-masing. Sistem ini memiliki dua komponen utama, yaitu sistem pelayanan kesehatan terpadu dan sistem kesehatan kewilayahan.

Gambar 1. Konsep Kesisteman Indonesia Sehat 2010 (F.A. Moeloek)



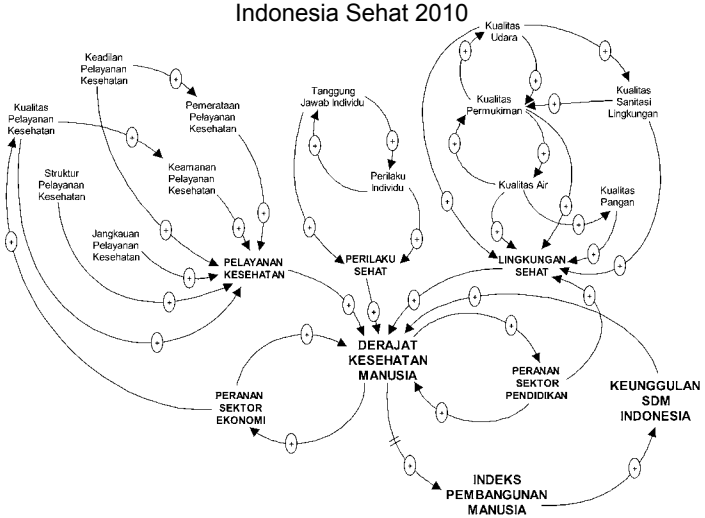
Hubungan sebab-akibat konsep kesisteman Indonesia Sehat 2010 seperti yang ditampilkan dalam Gambar 1 dapat dijabarkan dalam struktur hubungan lingkar sebab-akibat (Gambar 2).

Dalam struktur tersebut terdapat satu jenis umpan balik (*feedback*), yaitu umpan balik positif (*positive feedback loop*) yang secara umum menjadi mesin penggerak perilaku pertumbuhan (*growth behavior*). Secara terperinci, derajat kesehatan manusia Indonesia dipengaruhi oleh tiga subsistem penting, yaitu pelayanan kesehatan, perilaku sehat, dan lingkungan sehat. Masing-masing subsistem terdiri atas komponen yang membangun subsistem tersebut, di mana masing-masing komponen itu saling berinteraksi dan saling bergantung satu sama lain. Sebagai contoh, kualitas pelayanan kesehatan yang semakin baik akan meningkatkan keamanan pelayanan kesehatan. Selanjutnya pelayanan kesehatan yang aman akan meningkatkan pelayanan kesehatan secara umum, dan pada gilirannya hal ini akan meningkatkan derajat kesehatan manusia Indonesia. Derajat kesehatan manusia Indonesia yang semakin baik akan mendorong meningkatnya peranan sektor ekonomi, atau dengan kata lain perekonomian akan menjadi lebih baik (sebab tidak ada manusia sehat yang mau miskin). Sektor ekonomi yang semakin baik pun akan memberi umpan balik, yaitu meningkatnya kualitas pelayanan kesehatan. Dengan demikian terbentuk satu hubungan lingkar sebab-akibat berupa umpan balik positif yang akan membentuk perilaku pertumbuhan (*growth*).

Hubungan lingkar sebab-akibat yang lain adalah antara derajat kesehatan manusia, indeks pembangunan manusia, keunggulan sumber daya manusia Indonesia, dan kembali lagi ke derajat kesehatan manusia. Hubungan lingkar sebab-akibat yang terbentuk adalah hubungan lingkar sebab-akibat positif seperti yang telah diuraikan di bagian sebelumnya.

Hubungan lingkar sebab-akibat ini pun akan membentuk perilaku pertumbuhan (*growth*), artinya semakin tinggi derajat kesehatan manusia Indonesia, semakin unggul pula sumber daya manusia Indonesia. Semakin unggul sumber daya manusia Indonesia, akan semakin baik pula derajat kesehatan manusia Indonesia.

Gambar 2. Hubungan lingkar sebab-akibat konsep kesisteman Indonesia Sehat 2010



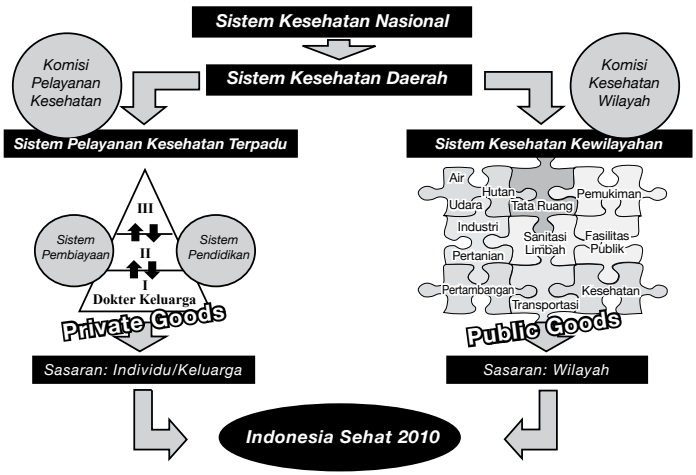
Kebijakan dan Langkah Strategis

Kebijakan sistem kesehatan kewilayahan dibangun untuk menggerakkan pembangunan berwawasan kesehatan dengan tujuan menempatkan kesehatan sebagai suatu asas pembangunan yang perlu dipertimbangkan dalam pembangunan semua sektor. Dengan demikian, pembangunan semua sektor dapat memberikan kontribusi yang positif bagi kesehatan, sementara pembangunan yang berdampak negatif bagi kesehatan dapat dicegah. Untuk menyelaraskan pembangunan berbagai sektor diperlukan suatu komisi kesehatan kewilayahan.

Komisi ini akan melahirkan berbagai kebijakan dan program untuk mewujudkan wilayah sehat, seperti program langit biru, program pengadaan air bersih, program pengolahan sampah terpadu, dan program permukiman sehat (Gambar 3).

Sistem pelayanan kesehatan terpadu dibangun untuk memenuhi kebutuhan individu/keluarga akan pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, adil, merata, dan terjangkau. Sistem pelayanan kesehatan ini berbasis pelayanan kesehatan keluarga (minimal terdiri atas: dokter/dokter gigi keluarga, perawat/bidan keluarga), yang terbagi dalam tiga strata, yaitu *primary health care* atau Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) di mana pelayanan dokter keluarga dapat diperoleh, pelayanan rujukan dengan beberapa spesialis (rumah sakit kabupaten/kota), dan pelayanan rujukan dengan berbagai spesialis dan superspesialis.

Gambar 3. Sistem Kesehatan Nasional (SKN) dan Sistem Kesehatan Daerah (SKD) untuk membangun pelayanan kesehatan swasta dan dan pelayanan publik[1]

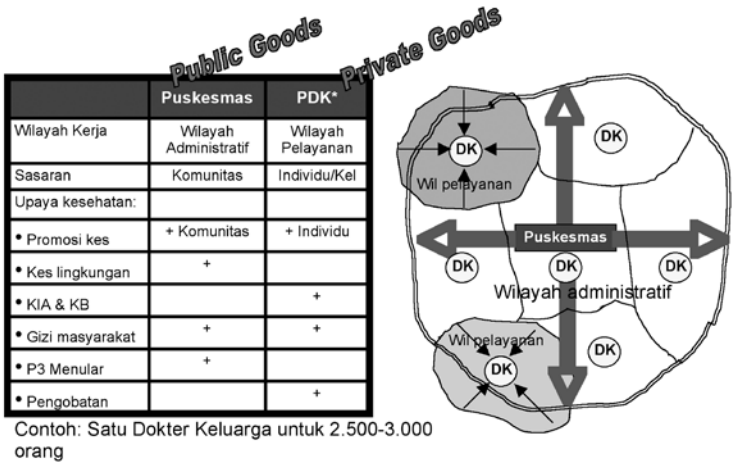


[1] Dalam hal ini, pelayanan kesehatan swasta adalah barang privat (*private goods*) dan pelayanan kesehatan publik adalah *public goods* (barang publik).

Pelayanan kesehatan keluarga ini berperan sebagai ujung tombak upaya kesehatan perorangan (UKP), sedangkan Puskesmas berperan sebagai ujung tombak upaya kesehatan masyarakat (UKM). Sistem pelayanan ini dapat terselenggara dengan baik bila didukung oleh adanya sistem pendidikan tenaga kesehatan dan sistem pembiayaan kesehatan yang berbasis SJSN (Sistem Jaminan Sosial Masyarakat), termasuk di dalamnya adalah Sistem Jaminan Kesehatan Nasional atau SJKN). Oleh karena itu, para *stakeholder* yang terkait dengan sistem pelayanan kesehatan terpadu perlu dihimpun dalam suatu komisi pelayanan kesehatan.

Dengan menempatkan pelayanan kesehatan keluarga sebagai ujung tombak pelayanan kesehatan, maka tugas pokok dan fungsi puskesmas perlu disesuaikan. Bila selama ini puskesmas merupakan pusat pelayanan kesehatan dasar, baik UKP maupun UKM, maka di masa depan diperlukan pembagian peran yang jelas antara Puskesmas dan Pelayanan Kesehatan Keluarga (PKK). Peran Puskesmas dan PKK di dalam sistem pelayanan kesehatan terpadu digambarkan dalam tabel dan Gambar 4 berikut. PKK berperan menyelenggarakan pelayanan kesehatan/kedokteran yang bersifat "*private goods*" dengan sasaran individu/keluarga di suatu wilayah pelayanan, sedangkan Puskesmas berperan menyelenggarakan UKM pada komunitas di suatu wilayah.

Gambar 4. Pelayanan kesehatan keluarga[2]



*PDK = Pelayanan Dokter Keluarga

**DK = Dokter Keluarga

Untuk menilai kemajuan yang dicapai oleh kedua sistem di atas, perlu ditetapkan suatu indikator untuk mengukur perubahan yang terjadi selama berlangsungnya pembangunan. Indikator ini dapat digunakan untuk mengukur masukan, hasil antara maupun hasil akhir. Indikator tersebut antara lain adalah:

- Alokasi dana sektor kesehatan;
- Regulasi dan kebijakan kesehatan yang dihasilkan;
- Rasio fasilitas kesehatan, termasuk jumlah dokter, dokter gigi, bidan, perawat, dan apoteker, terhadap jumlah penduduk;
- Rasio SDM kesehatan lain terhadap jumlah penduduk;
- Jumlah penduduk yang menjadi peserta jaminan

[2] Dalam hal ini, termasuk dokter/dokter gigi keluarga, perawat dan bidan keluarga sebagai barang privat, dan Puskesmas sebagai barang publik.

kesehatan (termasuk keluarga miskin atau Gakin);
- Jumlah penduduk yang memiliki pelayanan kesehatan keluarga (termasuk dokter/dokter gigi keluarga, perawat/bidan keluarga);
- Cakupan air bersih, rumah sehat, gizi masyarakat sehat, lingkungan sehat;
- Angka kematian bayi, balita, dan ibu melahirkan;
- Angka harapan hidup.

Beberapa Contoh Penerapan Strategi Indonesia Sehat 2010

Komitmen dari Provinsi Sumatera Selatan. Sumsel Sehat 2008 (S3-08) merupakan komitmen Pemerintah Daerah Sumtera Selatan untuk mewujudkan visi Indonesia Sehat di wilayah Sumatra Selatan. Melalui komitmen ini, Pemerintah Daerah Sumatra Selatan ingin mengantarkan penduduknya untuk hidup dalam lingkungan sehat, berperilaku hidup sehat, memiliki akses ke pelayanan kesehatan bermutu, dan memiliki derajat kesehatan yang tinggi di masa mendatang.

Beberapa program unggulan yang akan/perlu di-prioritaskan dalam Sumsel Sehat 2008 antara lain adalah:
- Pelayanan kesehatan keluarga miskin (Gakin) dengan mekanisme SJSN (pemerintah membeli ke Bapel/ Badan Penyelenggara pelayanan kesehatan bagi Gakin).
- Pengembangan pelayanan pelayanan kesehatan keluarga (termasuk dokter/dokter gigi keluarga, perawat/bidan keluarga), meliputi reorientasi tugas pokok dan fungsi Puskesmas.
- Penentuan prioritas program *public goods* dengan lintas sektor, dengan indikator serta tolok ukur keberhasilannya tahun 2008.

Melalui program unggulan ini diharapkan komitmen Pemerintah Daerah Sumatra Selatan untuk mewujudkan visi Indonesia Sehat dapat segera dirasakan oleh masyarakat Sumsel.

Sistem Jaminan Kesehatan dari Jembrana, Kabupaten Sehat di Ujung Barat Pulau Bali. Kabupaten Jembrana, yang terletak di bagian barat Provinsi Bali, yang konon pendapatan APBD-nya relatif rendah dibandingkan kabupaten-kabupaten lainnya di Bali,[3] mempunyai komitmen yang tinggi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. "Tiga Pilar Utama", sebagaimana diungkapkan oleh United Nation Development Program (UNDP), digunakan oleh Bupati Jembrana sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, yaitu 1) pembangunan kesehatan penduduk, 2) pembangunan pendidikan masyarakat, dan 3) pembangunan ekonomi masyarakat melalui peningkatan daya beli masyarakat.

Khusus mengenai pembangunan kesehatan masyarakat, dengan model sistem yang dibangun melalui "sistem asuransi kesehatan sosial" yang mereka sebut sebagai sistem Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ). Seluruh penduduk Jembrana yang berjumlah sekitar 221.616 orang atau 63 ribu kepala keluarga (2003) telah menjadi anggotanya, dan mereka mendapatkan pelayanan kesehatan gratis dalam tingkat pelayanan tertentu.

Bagi kabupaten ini, kehadiran Undang-Undang Otonomi Daerah, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah kota/kabupaten untuk dapat mengurus dan bertanggung jawab atas daerahnya sendiri, merupakan anugerah tersendiri; meskipun daerah tersebut termasuk daerah "miskin".

[3] Sebagai contoh, pada 2003 APBD Kabupaten Jembrana terhitung paling kecil nilainya di Provinsi Bali (Sudaarsana, 2006).

Komitmen ini merupakan bagian dari visi mewujudkan Indonesia Sehat, untuk menyehatkan masyarakatnya.

Komitmen Desa Sehat di Satu Pulau di Kepulauan Natuna. Sekitar lima tahun yang lalu, salah seorang penulis mendapat kesempatan mengikuti Operasi Surya Baskara Jaya, kegiatan rutin kemanusiaan yang dilakukan oleh Angkatan Laut Republik Indonesia (ALRI) untuk memberikan bantuan kesehatan di pulau-pulau kecil yang sulit dijangkau baik oleh transportasi udara maupun laut biasa. Kali itu dilakukan di satu pulau kecil di selatan Pulau Natuna; pulau paling luar RI, dekat Laut Cina Selatan.

Keberadaan ALRI di pulau kecil itu sudah berlangsung cukup lama. Pulau kecil itu mempunyai sumber air bersih yang berasal dari sebuah bukitnya. Biasanya kapal-kapal patroli kita, selesai berpatroli di perbatasan kawasan laut Cina Selatan, mampir di pulau kecil itu untuk mengambil air bersih. Air bersih itu dialirkan dari puncak bukit dengan sebuah "pipa besar" ke dermaga, untuk kemudian dialirkan ke dalam kapal-kapal patroli kita.

Penduduk sebelumnya belum pernah menikmati keberadaan air bersih di sana. Sebagian besar penduduk mendapat air dari tadah hujan; sanitasi belum ada, jamban belum ada, mereka membuang hajat dari atas rumah-rumah panggung yang didirikan di pinggir pantai.

Dengan keberadaan ALRI untuk mendapatkan air bersih dari pulau kecil tersebut, penduduk membuat "cabang-cabang" saluran air bersih di sekitar pinggir pantai untuk kemudian dialirkan ke rumah-rumah penduduk. Di sekitar pantai dibuat jamban-jamban umum untuk penduduk. Tidak hanya itu, di ujung pantai, ALRI bersama masyarakat membuat "pabrik es" yang digunakan sebagai *cold storage* bagi hasil penangkapan

ikan para nelayan di pulau kecil tersebut. Pengelolaan *cold storage* dilaksanakan dengan sistem koperasi masyarakat setempat. Ikan-ikan hasil laut yang tadinya hanya terjual untuk konsumsi masyarakat lokal, saat ini dapat dijual dan dibeli oleh kapal-kapal yang singgah dari Singapura, Pontianak, dan kota-kota lain di sekitar Pulau Natuna.

Dampak perubahan sosial, kesehatan, dan ekonomi masyarakat terlihat di pulau kecil itu. Kesehatan penduduk yang tadinya buruk menjadi lebih baik. Penyakit kulit yang cukup banyak dapat dikatakan hilang, hanya dengan keberadaan air bersih. Diare pada anak-anak turun dengan drastis dengan keberadaan air bersih dan jamban penduduk. Pendapatan penduduk meningkat cukup baik. Tidak hanya itu saja, dengan dana simpanan masyarakat, mereka dapat mendirikan sekolah dasar dan sekolah menengah, serta dapat membayar honorarium guru yang layak. Mereka dapat membangun rumah ibadah/masjid yang layak dan lapangan olah raga bagi anggota masyarakat dan anak-anak mereka. Puskesmas, meskipun di pulau kecil dan terpencil tetap ada, tetap ada dokter yang membina, dengan para bidan dan para perawat.

Penutup

Inilah gambaran "desa sehat", yang merupakan "kolaborasi" antara *income generating function* dari suatu sumber daya (air bersih) di sebuah desa (wilayah) dan kesehatan serta pendidikan di lain pihak. Suatu "investasi kecil" menuju SDM unggul. Suatu "investasi" menuju Indonesia Sehat. Sehat fisik, sehat mental, sehat sosial, dan sehat budayanya.

Pertanyaan selanjutnya adalah, apakah model sederhana ini sebagai inovasi, sebagai wawasan kewiraswastaan, dapat dilakukan oleh desa-desa, kota-kota, dan kabupaten-kabupaten (wilayah-wilayah) lain, dengan sumber daya yang berbeda?

Hal yang tidak berbeda dilaksanakan oleh Kota Bontang. Saat ini hampir seluruh masyarakat Bontang telah mempunyai akses ke pelayanan kesehatan primer dan sekunder, dengan sistem jaminan sosial yang mereka buat.

Semua kembali kepada komitmen kita bersama. Komitmen untuk menjelaskan apa itu Indonesia Sehat dan mewujudkannya. Prof. Emil telah memberikan contoh dengan tak pernah lelah mendengungkan pentingnya menjaga kualitas lingkungan hidup untuk menciptakan manusia Indonesia yang sehat. Semangat Pak Emil perlu ditiru. Upayanya merintis bidang kesehatan lingkungan perlu diteruskan dan dilebarkan hingga cita-cita Indonesia Sehat dapat terwujud.

Daftar Pustaka

Salim, E. 1980. "Kesehatan dan Lingkungan." Jakarta, 12 November 1980.

Salim, E, 1992. "Antara Lingkungan dan Kesehatan." Bandung, 10 September 1992.

Sudaarsana, I. Made. 2006. "Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ): Satu Reformasi Kesehatan." Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Tahun Kelima Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Sektor Kesehatan di Indonesia, Bandung, 7 Juni 2006.

26

Transisi Demografi: Tantangan dan Harapannya

Sri Moertiningsih Adioetomo

Transisi Demografi: Keberhasilan Pengendalian Penduduk dan Peningkatan Kesehatan

SEJAK awal 1970-an pemerintah Indonesia telah meluncurkan berbagai kebijakan untuk mengendalikan pertumbuhan sekaligus meningkatkan kualitas kesehatan penduduk di negeri ini. Prof. Emil Salim merupakan salah satu tokoh penting yang terlibat dalam membangun kebijakan pemerintah tersebut. Beliau juga melihat pentingnya mengendalikan pertumbuhan penduduk dan meningkatkan kesehatan masyarakat sebagai bagian untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan (Salim, 1993).

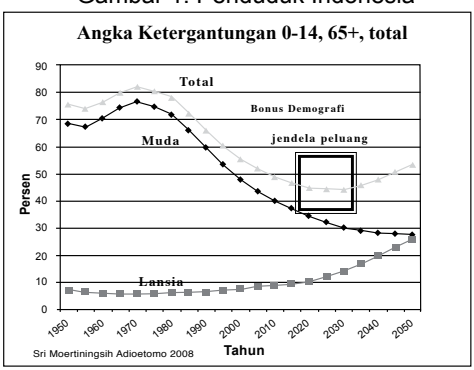
Secara umum kebijakan kependudukan pemerintah Indonesia sejak awal 1970-an bisa dikatakan cukup berhasil dalam hal menurunkan angka kelahiran dan kematian dalam jangka panjang yang pada akhirnya menghasilkan transisi demografi di Indonesia. Ini mengakibatkan perubahan struktur umur penduduk yang ditandai dengan menurunnya proporsi anak-anak bersamaan dengan meningkatnya proporsi

Emil Salim Isi Esti.indd 496 6/16/10 8:54 AM

penduduk usia kerja, sehingga angka ketergantungan menjadi sangat menurun. Kalau pada 1970-an ada 86 anak yang menjadi tanggungan 100 pekerja, tahun 2000 tinggal 54 anak per 100 pekerja. Inilah yang disebut dengan bonus demografi**.** Apabila penurunan kelahiran dan kematian ini berlanjut terus maka akan terbuka jendela peluang *(window of opportunity)* pada tahun 2020-2030 di mana hanya akan ada 44 anak yang menjadi tanggungan 100 pekerja (Gambar 1). Kondisi ini dapat diibaratkan sebagai sebuah keluarga dengan empat anggota rumah tangga di mana ada tiga orang bekerja untuk menanggung satu anak saja.

Menurunnya proporsi anak-anak ini akan meringankan beban pemerintah dalam memenuhi hak-hak dasar anak-anak, dibandingkan kalau jendela peluang tidak terbuka. Beban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan anak yang umumnya masih bersifat konsumtif menjadi sangat lebih kecil dibandingkan apabila penurunan kelahiran tidak berlanjut terus. Dengan menurunnya proporsi anak-anak yang belum produktif, maka sumber daya yang tadinya dipakai untuk pemenuhan kebutuhan yang lebih bersifat konsumtif dapat dialihkan untuk investasi kegiatan yang lebih produktif seperti penciptaan lapangan kerja.

Gambar 1. Penduduk Indonesia



Sumber: Diolah dari UN Population Projection.

Perlu diperhatikan jendela peluang ini kemungkinan besar hanya terbuka 10 tahun saja dan terjadi hanya sekali seumur hidup bangsa Indonesia. Setelah tahun 2030 angka ketergantungan meningkat lagi dan kali ini, utamanya, disumbang oleh meningkatnya jumlah penduduk lanjut usia (lansia) (Gambar 1). Momentum terbukanya jendela peluang ini memfasilitasi pertumbuhan ekonomi. Jadi peluang emas ini harus dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk memicu pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan penduduk, sebelum beban ketergantungan meningkat lagi karena pertumbuhan penduduk lansia yang sangat pesat.

Bagaimana memetik bonus demografi yang telah tercipta ini? Meskipun ini baru merupakan hitungan di atas kertas, hal ini sangat dimungkinkan. Syaratnya adalah apabila sumber daya manusia dipersiapkan untuk memanfaatkan momentum ini, dengan jalan (1) meningkatkan kualitas modal manusia, (2) seperti telah disebutkan sebelumnya, menyediakan kesempatan kerja yang produktif, (3) mendorong pekerja meningkatkan tabungan rumah tangga, (4) memfasilitasi investasi privat untuk juga (selain oleh pemerintah) menciptakan kesempatan kerja produktif. Di samping itu (5) peningkatan status dan pemberdayaan perempuan, yang mempunyai anak sedikit, akan mendorong para perempuan ini memasuki pasar kerja yang dapat menambah tabungan keluarga.

Transisi Demografi dan Tantangan Baru: Beban Ganda bagi Bangsa Indonesia.

Di samping memberikan peluang, transisi penduduk yang terjadi juga memberi beban ganda bagi bangsa ini. Mengapa beban ganda? Itu karena transisi demografi, setelah periode bonus demografi, terjadi karena ledakan penduduk lansia, seperti yang ditunjukkan di Gambar 1, dan juga peningkatan penduduk muda usia kerja.

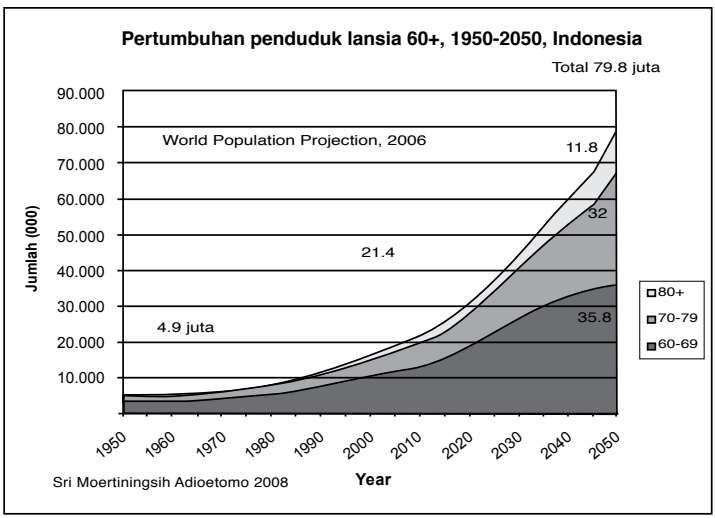
Penduduk Indonesia memang sudah telanjur banyak. Pada 2010 diperkirakan jumlah penduduk Indonesia mencapai 234 juta orang dan akan meningkat menjadi 245 juta orang tahun 2014. Meskipun rata-rata jumlah anak yang dilahirkan per satu perempuan telah menurun dari 5-6 anak menjadi 2-3 anak saja, tetapi jumlah perempuan usia subur juga meningkat, yakni mencapati 66 juta pada 2010 dan akan menjadi 68 juta pada 2014. Akibatnya, saat ini dan seterusnya, setiap tahun masih akan terdapat kelahiran 4,28 juta bayi tahun 2010 dan menurun sedikit mencapai 4,24 juta bayi tahun 2014. Berkat peningkatan upaya kesehatan, angka kematian bayi menurun. Bila dulu dari 1.000 bayi yang lahir pada 1970-an, 145 di antaranya tidak dapat mencapai ulang tahun yang pertama, pada 2000 data Sensus Penduduk menunjukkan hanya 35 dari 1.000 bayi yang tidak dapat hidup terus sampai usia satu tahun. Hal ini berdampak pada peningkatan harapan hidup penduduk Indonesia dari 45 tahun pada 1971 menjadi 70,9 tahun pada 2010 dan akan meningkat terus menjadi 71,5 tahun pada 2014. Dengan kata lain, dulu banyak bayi lahir kemudian meninggal, kini masih banyak bayi lahir dan hidup terus, yang menyebabkan adanya peningkatan jumlah penduduk usia muda. Selain itu, peningkatan usia harapan hidup juga menyebabkan peningkatan jumlah lansia yang mulanya berjalan lambat tetapi sesudah tahun 2030 akan terjadi ledakan penduduk lansia. Keadaan ini harus diwaspadai karena akan menjadi beban ganda bagi negara atau pemerintah yang harus memikirkan pemenuhan hak-hak dasar anak-anak, lapangan pekerjaan dan pada saat yang bersamaan menyediakan pelayanan bagi kesejahteraan lansia, baik dari segi kesehatan fisik, mental, pemenuhan kebutuhan ekonomi serta pengaturan tempat tinggal dan kegiatan sosial lainnya yang harus dikembangkan mulai sekarang.

Emil Salim Isi Esti.indd 499 6/16/10 8:54 AM

Ledakan Penduduk Lanjut Usia

Sampai tahun 2020, beban ketergantungan turun karenanya diperoleh bonus demografi. Hal ini disebabkan oleh penurunan jumlah kelahiran. Namun sesudah tahun 2030 beban ketergantungan akan naik, disebabkan oleh peningkatan jumlah penduduk lansia. Gambar 2 memperlihatkan, jumlah penduduk lansia meningkat lambat sejak 1950 dan jumlahnya mencapai 21,4 juta pada 2010. Sejak itu jumlah ini akan meningkat sangat cepat mencapai 79,8 juta lansia tahun 2050.

Gambar 2. Ledakan Penduduk Lansia



Sumber: Diolah dari UN Population Projection.

Ledakan penduduk lansia akibat penurunan fertilitas dan peningkatan usia harapan hidup ini tidak hanya dirasakan di Indonesia atau negera-negara berkembang yang pada tiga dasawarsa terakhir mengalami transisi demografi. Hal ini juga menjadi tantangan berat yang dihadapi negara maju sejak beberapa puluh tahun yang lalu. Penurunan fertilitas

yang berlanjut berakibat pada apa yang dinamakan "*below replacement level*" di mana jumlah yang lahir tidak mampu menggantikan jumlah penduduk yang mati. Dalam jangka panjang terjadilah kekurangan jumlah penduduk usia kerja, yang diharapkan membayar pajak sehingga negara mampu menyelenggarakan jaminan sosial bagi penduduk lansia yang jumlahnya sangat besar melebihi jumlah penduduk usia produktif.

Beberapa negara Eropa melonggarkan peraturan keimigrasian dengan memperbolehkan penduduk negara lain terutama dari benua Afrika untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja (*replacement migration*). Namun diskriminasi rasial agaknya tetap belum dapat dihilangkan sepenuhnya. Sebagai catatan, beberapa tahun belakangan di Prancis telah terjadi protes diwarnai dengan kekerasan oleh pekerja migran. Jepang yang telah mengalami transisi demografi jauh mendahului negara berkembang di Asia juga mengalami ledakan penduduk lansia, dan menerima pekerja muda dari Indonesia dalam bentuk 'pemagangan' di industri-industri yang membutuhkan tenaga kerja kelas menengah.

Di samping permasalahan ketenaga-kerjaan, para ekonom juga sangat risau tentang bagaimana rumusan kebijakan fiskal yang mampu memberikan perlindungan kesejahteraan bagi para lansia. Agaknya isu ledakan lansia kini telah menjadi isu global, menggantikan isu ledakan penduduk akibat *baby boom* tahun 1950-an. Bahkan Alan Greenspan, kepala bank sentral Amerika Serikat, dalam sebuah pertemuan di Congress pada 2003, tidak membicarakan harga minyak, suku bunga maupun perpajakan, melainkan mengutarakan kekhawatirannya tentang dampak ekonomi *global ageing* itu (Federal Reserve, 2003).

Tahun 2001, The Stockholm European Council dengan tegas mengingatkan anggotanya agar secara rutin me-

monitor keberlanjutan kebijakan fiskal jangka panjang, termasuk tekanan yang akan dihadapi karena perubahan struktur demografi. Ini ditekankan secara serius karena proyeksi kebijakan fiskal yang ada, termasuk di Indonesia, masih memperlihatkan tidak adanya perubahan. Di Indonesia Profesor Emil Salim sering mengungkapkan bahwa kebijakan fiskal kita sebagai kebijakan fiskal *business as usual.* Di berbagai kesempatan beliau mengingatkan kita untuk mengembangkan kebijakan fiskal yang mengantisipasi kondisi masa yang akan datang, termasuk terjadinya transisi demografi di negeri ini.

Pada 2009, European Economic Policy Committee membentuk kelompok kerja tentang penduduk lansia dan mengemukakan skema yang menyangkut produktivitas tenaga kerja, angkatan kerja, pengangguran yang kesemuanya mempengaruhi Produk Domestik Bruto (PDB) dan pada gilirannya menuntut formulasi skema santunan bagi para penganggur, perawatan kesehatan, *long-term care,* pendidikan, dan skema pensiun. Memang baru dalam tahap permulaan, tapi untuk Indonesia hal ini dapat dijadikan pembelajaran untuk menghadapi pesatnya laju pertumbuhan jumlah penduduk lansia.

Profesor Miranda Goeltom (2007) juga telah mengantisipasi dampak lajunya pertumbuhan penduduk lansia Indonesia. Beberapa simulasi yang dikerjakannya bersama Solikhin Juhro, menunjukkan bahwa ledakan penduduk lansia masih menyisakan potensi untuk pertumbuhan ekonomi, tetapi pada saat yang bersamaan menimbulkan tantangan kebijakan fiskal, perawatan kesehatan dan perlindungan ekonomi lansia. Namun dia juga mengatakan bahwa semua tantangan ini tidak harus menjadi beban pemerintah; masyarakat juga diimbau untuk ikut membantu menyediakan perlindungan kesejahteraan lansia.

WHO menetapkan bahwa yang disebut penduduk lansia adalah yang berumur 60 tahun ke atas. Tetapi untuk menyusun kebijakan yang lebih mengena pada sasaran, jumlah lansia perlu dikategorikan menurut umur dan jenis kelamin, karena tiap kelompok umur mempunyai karakteristik, potensi, dan kebutuhan pelayanan yang berbeda. Lansia usia 60 – 69 tahun dapat kita namakan lansia muda yang mungkin sekali masih produktif dan menyumbangkan pertumbuhan ekonomi. Lansia menengah adalah usia 70-79 tahun, yang di antaranya masih produktif tetapi sebagian besar sudah memerlukan perhatian. Terakhir adalah lansia emas, yakni yang berusia 80 tahun ke atas, yang tentunya lebih memerlukan perhatian.

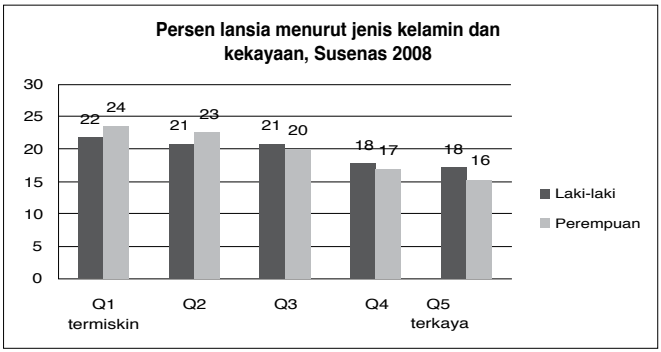
Bagaimana dengan Keadaan di Indonesia?

Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2008 mencatat 18,9 juta lansia; di antaranya 11,3 juta lansia muda, 5,8 juta lansia menengah, dan 1,96 juta lansia emas. Karena usia harapan hidup perempuan lebih tinggi dari laki-laki maka jumlah lansia perempuan selalu lebih banyak daripada jumlah lansia laki-laki, yakni 10,1 juta perempuan lansia dibanding 8,8 juta lansia laki-laki. Sekitar 42,9 persen lansia tinggal di perkotaan, dan sisanya di perdesaan. Para lansia ini umumnya berpendidikan rendah: 60 persen lansia muda, 78 persen lansia menengah, dan 83 persen lansia emas hanya berpendidikan SD. Lansia perempuan dan lansia yang tinggal di perdesaan umumnya mempunyai tingkat pendidikan yang lebih rendah. Tingkat buta huruf juga tinggi. Agaknya para lansia ini kurang beruntung, karena pada saat Indonesia memperluas jangkauan pendidikan melalui SD Inpres 1973, mereka sudah melewati usia SD.

Rendahnya pendidikan terkait dengan kemiskinan. Susenas 2008 mencatat bahwa hampir setengah dari seluruh jumlah lansia berada dalam peringkat termiskin (Q1, 20 per-

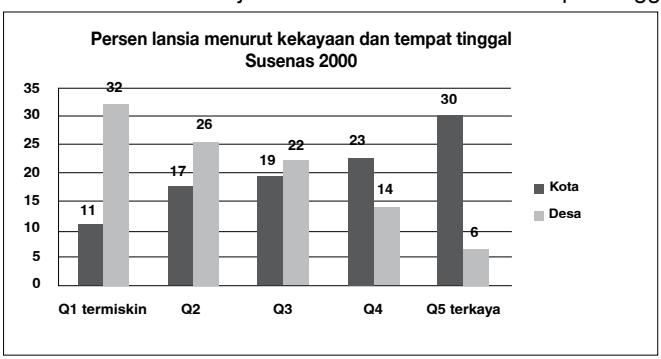
sentil termiskin dan Q2, 20 persentil berikutnya dari yang termiskin). Lansia perempuan dan lansia yang tinggal di perdesaan umumnya lebih miskin dibandingkan dengan laki-laki lansia dan lansia yang tinggal di perkotaan (Gambar 3 dan 4).

Gambar 3. Persentil Kesejahteraan Lansia
Menurut Jenis Kelamin di Indonesia



Keterangan Gambar 3: penduduk lansia diurut dalam 20 persentil dari yang termiskin hingga yang terkaya; Q1 adalah 20% lansia termiskin dan Q5 adalah 20% lansia terkaya.

Gambar 4. Persentil Kesejahteraan Lansia Menurut Tempat Tinggal



Isu utama tentang kesejahteraan lansia adalah (1) pengaturan tempat tinggal; (2) kesejahteraan ekonomi dan transfer

uang maupun non-uang; (3) *well being* yang menyangkut keadaan fisik dan mental. Terkait dengan itu maka perlu dilihat bagaimana status lansia dalam rumah tangga. Budaya paternalistik yang dianut sebagian besar masyarakat Indonesia tecermin pada tingginya laki-laki lansia yang menjadi kepala keluarga (90 persen dari semua laki-laki lansia). Meskipun begitu satu di antara tiga lansia perempuan (32 persen) juga menjadi kepala keluarga. Tentunya hal ini menimbulkan pertanyaan apakah hal ini merupakan pemberdayaan perempuan ataukah pencerminan kerentanan, karena lansia perempuan umumnya berstatus janda. Bagaimana kehidupan ekonominya, apakah dia sehat dan masih bisa mempunyai penghasilan dari pekerjaannya, atau adakah transfer dari anaknya atau mempunyai penghasilan lain (*non labor income*)? Jawaban pertanyaan ini sedikit banyak menyangkut pemikiran tentang sistem kekeluargaan di Indonesia.

Data Susenas 2008 mencatat bahwa pada hampir separuh lansia baik laki-laki maupun perempuan tinggal di keluarga inti (orangtua dan anak–anak saja). Separuh lainnya tinggal bersama kerabat lainnya, yang tentunya memunculkan harapan bahwa akan ada orang lain selain anaknya yang akan ikut membantu merawat atau melayani kebutuhan para lansia. Yang cukup mengkhawatirkan adalah fakta bahwa sekitar 7 persen lansia muda, 10 persen lansia menengah, dan 11 persen lansia emas hidup sendiri (*single household)* tanpa ada orang lain yang menemani. Kebanyakan lansia yang hidup sendiri ini adalah perempuan (13 persen dibanding 3 persen laki-laki). Data Susenas ini juga mencatat adanya rumah tangga dengan tiga generasi di bawah satu atap (30 persen) dan bahkan mengindikasikan kecenderungan adanya empat generasi dalam satu atap (saat ini 1,7 persen).

Adanya orang lain dalam rumah tangga lansia patut disyukuri, karena dengan budaya yang ada sekarang, di mana

orang tua umumnya masih dihormati, maka beban pemerintah untuk mengembangkan institusi penampungan lansia agaknya menjadi lebih ringan. Namun yang perlu diperhatikan adalah bahwa tiga atau empat generasi bernaung di bawah satu atap membawa konsekuensi akan adanya perbedaan pandangan dan gaya hidup antara orang tua dan generasi yang lebih muda, yang tentunya merupakan potensi konflik dalam rumah tangga akibat perbedaan kultur antar generasi yang makin nyata di era globalisasi ini.

Kesejahteraan ekonomi para lansia dapat dilihat dari apakah mereka masih produktif dan berapa penghasilannya. Sebanyak 61 persen lansia laki-laki dan 26 persen lansia perempuan menyatakan dirinya masih bekerja. Umumnya mereka bekerja di sektor pertanian, di daerah perdesaan, dan berstatus sebagai pekerja sektor informal. Yang cukup mengkhawatirkan adalah kenyataan bahwa sekitar 17 persen lansia emas (80 tahun lebih) masih bekerja. Yang merisaukan lagi adalah kenyataan bahwa sekitar 30 persen perempuan lansia emas menyatakan dirinya bekerja tetapi sebagai pekerja tidak dibayar. Data seperti ini cukup mengindikasikan bahwa bekerja tidak selalu berarti produktif, melainkan mengindikasikan tiadanya perlindungan sosial bagi mereka. Memang pemerintah sedang berusaha memformulasikan skema perlindungan sosial untuk masyarakat rentan termasuk lansia. Namun demikian belum ketahuan apakah pemerintah akan mampu memberikan santunan kepada penduduk rentan yang jumlahnya cukup banyak.

Sehubungan dengan tingkat kesejahteraan lansia, dari data di atas, kita umumnya berharap bahwa anak-anak akan membantu orang tua dalam bentuk transfer kepada lansia mereka. Yang dinamakan transfer di sini, selain uang, termasuk bantuan

perumahan (tempat tinggal bersama) dan bantuan perawatan kesehatan. Akan tetapi ternyata penelitian tidak sepenuhnya menemukan hal itu, di antaranya adalah penelitian kualitatif oleh peneliti Inggris, Philip Kreager dan Elizabeth Schroder-Butterfil (2008) di dua daerah, satu di sekitar Malang, Jawa Timur, dan lainnya di Sumatra Barat. Mereka berpendapat bahwa ternyata para lansia ini masih ingin mandiri, independen, dan tidak bergantung kepada anaknya atau orang lain. Bahkan di Jawa Timur mula-mula mereka menemukan kenyataan para lansia di daerah penelitian tersebut memberikan bantuan biaya pendidikan kepada anak-anak atau cucunya. Hal ini dimungkinkan selama para lansia ini masih memperoleh penghasilan tetap berbentuk pensiun atau *non-labor income* lainnya. Inilah yang dinamakan transfer dari atas ke bawah (*top down transfer*). Di Sumatra Barat, mereka menemukan bahwa sistem kekerabatan di daerah itu sangat menguntungkan bagi perawatan terhadap lansia. Sebagian besar lansia menerima transfer dari anak-anaknya (*bottom up transfer*).

Di daerah lain banyak dikemukakan adanya *balanced transfer* yang umumnya terjadi di perkotaan di mana para orangtua muda bekerja di perkantoran, menitipkan pemeliharaan anak-anaknya kepada orang tua mereka, dan sebagai imbalannya (disadari atau tidak) orang tua diberi tempat tinggal bersama dan pemenuhan kebutuhan lainnya. Hal ini juga terlihat di beberapa tempat di Jepang. Tentunya *balanced transfer* semacam ini perlu dilestarikan, untuk tidak terlalu membebani pemerintah. Namun yang penting untuk diperhatikan adalah para lansia yang sudah tidak produktif, yang tinggal sendiri, tidak punya anak atau kerabat lain, dan lansia yang tidak memungkinkannya untuk mandiri dan

Emil Salim Isi Esti.indd 507 6/16/10 8:54 AM

memerlukan bantuan lain (karena secara kondisi fisik tidak mampu untuk melakukan aktivitas sehari-hari seperti mandi, makan, ganti baju, berdiri dan berjalan kaki dan lain-lain, yang biasa diistilahkan *activity daily living* atau ADL).

Kajian tentang transfer baru-baru ini dilakukan oleh Rita Rif'ati, mahasiswa S2 Kependudukan dan Ketenagakerjaan UI, yang menganalisis data Indonesia Family Life Survey (IFLS) tahun 2007. Rif'ati (2010) menemukan bahwa hanya 31 persen kepala keluarga yang tidak tinggal bersama orangtuanya memberikan transfer kepada orang tua dalam bentuk uang atau non-uang. Kalau dirupiahkan, maka dalam waktu 12 bulan sebelum survei dilakukan rata-rata besaran transfer adalah sebesar Rp670.000. Makin tinggi usia kepala keluarga, berstatus kawin, bekerja, orangtua tinggal sendiri, peluang untuk anak memberikan transfer ke orang tua makin tinggi. Penemuan di luar harapan umum adalah bahwa makin tinggi tingkat pendidikan anak (yang diukur dengan lamanya bersekolah), makin rendah peluang terjadinya transfer ke orang tua. Hal ini dapat dimaklumi kalau kita berpikiran bahwa anak-anak yang mempunyai pendidikan yang lebih tinggi datang dari orang tua yang mampu memenuhi biaya pendidikan anaknya, jadi orang tua lansia ini tidak memerlukan transfer dari anaknya. Namun demikian, kajian IFLS ini masih perlu ditindaklanjuti, dengan pertanyaan lanjutan apakah transfer ini dilakukan sekali-sekali atau secara reguler selama setahun sebelum survei.

Catatan Mengenai Peningkatan Penduduk Muda Usia Kerja

Transisi demografi mengakibatkan ledakan penduduk usia muda yang berdampak pada ketatnya persaingan orang

muda untuk mendapatkan pekerjaan. Aspirasi orang muda yang menuntut kehidupan dan gaya hidup lebih baik berseberangan dengan fakta bahwa rata-rata penghasilan makin tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Selain itu, karena jumlah penduduk yang kian besar, permintaan akan tanah semakin tinggi dan meningkatkan harga tanah terutama untuk perumahan. Maka orang muda sekarang agaknya kurang beruntung bisa mempunyai rumah yang cukup besar yang memungkinkan mereka menampung orangtuanya di kemudian hari, dan penghasilan yang pas-pasan menurunkan kemungkinkan membantu ekonomi orangtuanya yang lansia. Hal ini tentunya memerlukan pemikiran bagaimana pemecahannya.

Bagaimana Mencapai Bonus Demografi Dua?

”Bonus demografi dua” dikemukakan oleh para peneliti ekonomi kependudukan di East West Center yang di Indonesia diwakili oleh Profesor Suahasil Nazara. Bonus demografi dua tercipta apabila para lansia masih produktif dan menyumbangkan pertumbuhan ekonomi. Hal ini sangat indah apabila memang dapat terlaksana. Bagaimana dengan Indonesia, mungkinkah kita menciptakan bonus demografi kedua ini?

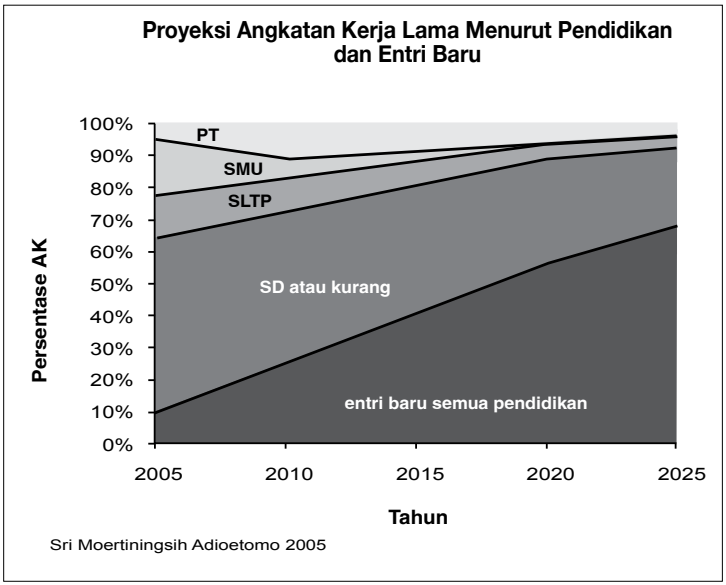
Di Indonesia bonus demografi dua diharapkan akan terjadi setelah terbukanya jendela peluang tahun 2020-2030. Setelah tahun 2030 jumlah lansia Indonesia akan bertambah pesat dengan laju pertumbuhan yang tinggi. Lansia tahun 2030 dan seterusnya ini adalah mereka-mereka yang pada saat ini, tahun 2010, berumur 40 tahun ke atas. Yang saat ini berusia 40 tahun akan menjadi lansia muda 60 tahun, yang sudah berusia 50 tahun akan menjadi lansia menengah, dan

yang saat ini berusia 60 tahun tentunya akan menjadi lansia emas usia 80 tahun atau lebih.

Bagaimana kondisi sosial ekonomi para penduduk usia 40 tahun ke atas saat ini? Dari data Sakernas (Survei Angkatan Kerja Nasional) kita mengetahui bahwa sekitar 70 persen penduduk bekerja di sektor informal, yang minim perlindungan sosial dan bahkan tidak mempunyai penghasilan reguler yang dapat diharapkan setiap bulannya untuk membayar asuransi kesehatan atau memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Kalau pekerja sektor informal ini sakit, atau perempuan pekerja informal ini melahirkan mereka akan kehilangan penghasilan pada hari dia absen bekerja. Selain itu, pendidikan yang rendah juga akan menghasilkan pendapatan yang rendah pula. Oleh karenanya, mengharapkan terjadinya bonus demografi kedua dari para lansia tahun 2030 agaknya kurang rasional.

Tetapi masih ada harapan jika kita benar-benar menyiapkan terjadinya bonus demografi dua, meskipun bukan tahun 2030 tetapi tahun-tahun berikutnya. Harapan terletak pada generasi muda yang ada saat ini akan memasuki angkatan kerja dan yang akan lahir di kemudian hari. Dari data Sakernas tahun 2007, tercatat sekitar 42 juta muda-mudi usia 15-24 tahun. Separuhnya, yakni 22 juta, telah masuk pasar kerja tanpa pendidikan yang memadai, tanpa keterampilan dan kompetensi, dan belum siap kerja. Mereka ini akan terus mewarnai karakteristik angkatan kerja kita sampai tahun 2025 atau sampai mereka keluar dari pasar kerja atau meninggal. Apabila tingkat pendidikan dan kualitas SDM (sumber daya manusia) tidak diperbaiki mulai sekarang, keadaan ini akan berlanjut dan bahkan ditambah dengan masuknya generasi baru.

Gambar 5. Angkatan Kerja Indonesia



Gambar 5 dibuat berdasarkan proyeksi angkatan kerja menurut tingkat pendidikan dengan data basis Sakernas 2005. Dari gambar ini terlihat bahwa profil angkatan kerja kita sampai tahun 2015 masih akan ditandai dengan besarnya penduduk yang hanya berpendidikan SD atau bahkan kurang. Penduduk yang pada tahun 2005 telah berada di angkatan kerja, yang umumnya anak-anak putus sekolah dan belum siap kerja besarnya 50 persen dari seluruh angkatan kerja. Apabila tidak ada upaya serius untuk meningkatkan kualitas mereka, misalnya dengan pendidikan kelompok belajar (kejar) paket B (pendidikan belajar nonformal setingkat SLTP) dan kejar C (pendidikan pelajar nonformal setingkat SMU/SMK), atau mengembalikan mereka ke pendidikan formal, mereka

akan berada di angkatan kerja seumur hidupnya. Pada 2015, sebagian besar dari mereka ini akan masih bekerja dengan keterampilan seadanya. Apabila anak-anak yang pada tahun 2005 ini telah berada di angkatan kerja menjadi orang tua, mereka kemungkinan besar tidak akan mampu untuk tetap produktif. Dengan demikian cita-cita bonus demografi dua tidak terwujud.

Harapan terwujudnya bonus demografi dua terletak pada generasi muda yang akan masuk ke pasar dengan bekal pendidikan berkualitas, keterampilan dan kompetensi agar mereka berdaya saing di pasar kerja yang makin kompetitif di masa mendatang. Tentunya mereka juga harus dipersiapkan dengan penghasilan reguler dan supaya masih terus produtif di saat mereka memasuki usia lanjut. Kohor (atau generasi) kelahiran tahun 1980 akan memasuki usia lanjut tahun 2040 (yakni usia 60 tahun), kohor kelahiran 1990 memasuki lansia tahun 2050, kohor kelahiran tahun 2000 akan memasuki usia lanjut tahun 2060. Mereka inilah yang harus disiapkan mulai sekarang agar mereka menjadi lansia sehat secara fisik maupun mental dan masih produktif saat mereka menjadi lansia. Juga kohor kelahiran berikutnya yang lahir sesudah tahun 2000, agar beban pemerintah untuk memenuhi tuntutan kebutuhan pelayanan lansia akan jauh berkurang.

Jadi bonus demografi dua akan tercapai tahun 2040 dan seterusnya. Syaratnya adalah upaya yang sangat serius untuk meningkatkan kualitas modal manusia. Untuk itu perlu berbagi visi (*shared vision*) antara semua pemangku kepentingan untuk meningkatkan kualitas generasi mendatang yang berkualitas dan berdaya saing guna tercapainya bonus demografi dua. Meskipun waktunya masih panjang dan jalan yang ditempuh juga panjang dan kompleks, perlu ada kesadaran dari semua pemangku kepentingan, bahkan masyarakat sendiri untuk

Emil Salim Isi Esti.indd 512 6/16/10 8:54 AM

menyongsong lansia sehat, produktif, dan mandiri (*successful ageing*).

Sebagai penutup kita perlu ingat bahwa terjadinya jendela peluang (atau bonus demografi) hanya jika penurunan tingkat kelahiran yang terus berlanjut, di mana Angka Fertilitas Total (TFR) harus turun mencapai 1,87 per wanita pada tahun 2020-2030. Artinya tiap perempuan mempunyai dua anak saja. Revitalisasi program KB adalah kunci utamanya. Selanjutnya, peningkatan kualitas modal manusia diperlukan untuk mencapai bonus demografi dua. Amin.

Daftar Pustaka

Adioetomo, Sri Moertiningsih. 2005a. "Bonus Demografi Menjelaskan Hubungan antara Pertumbuhan Penduduk dengan Pertumbuhan Ekonomi." Pidato Pengukuhan Guru Besar FEUI bidang Ekonomi Kependudukan. Jakarta, April 2005.

———. 2005b. "Reshaping Populations." Dalam Terence Hull (ed.) *People, Population and Policy in Indonesia*. Jakarta: Ford Foundation dan Singapura: Equinox Publishing dan ISEAS.

———. 2006. "Age Structural Transition and its Implications: The Case of Indonesia over a Century, 1950-2050." Dalam Ian Pool and Laura Wong (ed.). *Age-Structural Transitions Challenges for Development*. Paris: CICRED.

———. 2009. "Demographic Outlook of the Indonesian Ageing Population." Makalah dipresentasikan pada acara lokakarya ESCAP tentang Ageing Readiness, Oktober 2009.

———. Akan terbit. "Epilog: Berbagi Visi Untuk Kemajuan Bangsa dalam Buku Berbagi Visi Untuk Kemajuan Bangsa." Jakarta: Koalisi Kependudukan.

Adioetomo, Sri Moertiningsih, Lalu Burhan, dan Nizam Yunus. 2009. *Seratus Tahun Demografi Indonesia. Mengubah Nasib Menjadi Harapan*. Depok: BKKBN dan Lembaga Demografi FEUI.

European Commission, Directorate General of Economic and Financial Affairs. 2009. "Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27. Member State 2008-2060." European Economy 2 (provisional version).

Federal Reserve (United States Federal Reserve Board). 2003. "Ageing Global Population: Testimony of Chairman Alan Greenspan before the Special Committee on Aging, U.S. Senate." http://www.federalreserve.gov/boarddocs/testimony/2003/20030227/.

Frankenberg, Elizabeth dan Randall Kuhn. 2004. "The Implications of Family Systems and Economic Context for Intergenerational Transfers in Indonesia and Bangladesh". *California Center for Population Research On-Line Working Paper Series* CCPR-027-04.

Goeltom, Miranda S. 2007. *Essays in Macroeconomic Policy: The Indonesian Experience*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Hagemann, Robert P. dan Giuseppe Nicoletti. Tanpa tanggal. "Population ageing: Economic effect and some policy implication for financing pensions." Economics and Statistics Department and the Directorate for Manpower, Social Affairs and Education, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), http://www.oecd.org/dataoecd/17/18/35379092.pdf.

Kreager, Philip dan Elizabeth Schroder-Butterfill. 2008. "Indonesia against the trend? Ageing and inter-generational wealth flows in two Indonesian communities." Demographic research 19(52): 1781-1810. http://www.demographic-research.org/volumes/vol19/52/.

McKee, Douglas. 2006. "Forward Thinking and Family Support: Explaining Retirement and Old Age Labor Supply in Indonesia." *California Center for Population Research On-Line Working Paper Series* CCPR-005-06.

Rif'ati, Rita. 2010. "Peluang dan besaran transfer dari anak kepada orangtua berdasarkan variabel sosial demografi." Tesis S2 Kependudukan dan Ketenagakerjaan Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta. Tidak diterbitkan.

Schueler, Dana. 2007. "Incentive Effects of Transfers within the Extended Family: The Case of Indonesia." Draf laporan mahasiswa Ph.D., Development Economics Research Group, University of Goettingen, Germany.

Schroder-Butterfill, Elizabeth. 2004. "Inter-generational family support provided by older people in Indonesia." *Ageing & Society* 24: 497–530.

Schroder-Butterfill, Elizabeth dan Philip Kreager. 2005. "Actual and de facto Childlessness in Old Age: Evidence and Implications from East Java, Indonesia." *Population and Development Review* 31(1): 19–55.

27

Urbanisasi, Penataan Ruang, dan Pembangunan Berkelanjutan

Wilmar Salim, Tommy Firman, dan Djoko Santoso Abi Suroso

TULISAN ini mencoba mengaitkan urbanisasi dan perkembangan kota dengan penataan ruang dan pembangunan berkelanjutan. Uraiannya terdiri atas tiga bagian. Yang pertama menguraikan proses urbanisasi di Indonesia serta berkembangnya fenomena fragmentasi spasial sejalan dengan urbanisasi tersebut. Bagian kedua mengangkat persoalan pengelolaan wilayah megapolitan Jakarta sebagai sebuah contoh kasus mega-urbanisasi dan fragmentasi spasial. Contoh pengelolaan wilayah megapolitan Tokyo dan Sao Paulo dikemukakan untuk memberikan perbandingan tentang bagaimana sebaiknya wilayah megapolitan Jakarta dikelola agar berkelanjutan. Bagian ketiga menguraikan kilas balik upaya menjadikan penataan ruang sebagai bagian penting dari proses perencanaan pembangunan untuk dapat memastikan keberlanjutan pembangunan pada era 1990-an, melalui penetapan Undang-Undang No. 24 Tahun 1992

Emil Salim Isi Esti.indd 516 6/16/10 8:54 AM

tentang Penataan Ruang, yang belum lama ini diubah menjadi Undang-Undang No. 26 Tahun 2007. Sebagai penutup, tulisan ini juga akan menguraikan perhatian serta peran Profesor Emil Salim dalam kaitan dengan urbanisasi, penataan ruang, serta pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

Urbanisasi dan Fragmentasi Spasial di Indonesia

Perkembangan perkotaan di Indonesia berjalan dengan sangat cepat. Sebagai indikator makro dapat dikemukakan bahwa jumlah penduduk perkotaan yang telah mencapai 86,5 juta jiwa menurut Sensus Penduduk 2000 merupakan 42 persen dari penduduk Indonesia secara total. Survei Penduduk antar Sensus (SUPAS) pada 2005 mencatat bahwa penduduk perkotaan di Indonesia telah mencapai 92 juta jiwa, yang merupakan 43 persen dari total penduduk Indonesia. Namun demikian, sesuatu yang perlu dicatat adalah bahwa penduduk perkotaan di Indonesia tidak menyebar secara merata, tetapi sangat terkonsentrasi di beberapa wilayah perkotaan (metropolitan), seperti Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi (Jabodetabek), Gresik-Jombang-Kertosono-Surabaya-Sidoarjo-Lamongan (Gerbangkertasusila), Bandung Raya, Kendal-Ungaran-Semarang-Purwodadi (Kedungsepur), Medan-Binjai-Deli Serdang (Mebidang), Denpasar-Badung-Gianyar-Tabanan (Sarbagita), dan Makassar-Maros-Sungguminasa-Takalar (Maminasata). Diperkirakan bahwa konsentrasi penduduk perkotaan di Jabodetabek telah mencapai 20 persen dari penduduk perkotaan secara nasional (Firman, 2008). Dengan demikian, distribusi penduduk perkotaan di Indonesia cenderung menjadi distribusi *primate*, di mana ada kota yang berperan secara dominan, walaupun tidaklah setajam Thailand di mana konsentrasi penduduk perkotaan di Chiang Mai (kota kedua) hanya merupakan kira-kira

satu per delapan dari penduduk perkotaan di Bangkok dan sekitarnya (Bangkok-Thonburi).

Komponen pertambahan penduduk perkotaan meliputi migrasi desa-kota, pertambahan alamiah (*natural increase*) serta perubahan status suatu lokalitas, dari desa-rural menuju desa-urban, sesuai dengan definisi yang dipakai oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dalam Sensus Penduduk. Perubahan status ini terutama terjadi di Pulau Jawa. Menurut Gardiner dan Gardiner (2006) migrasi desa-kota seperti yang dapat dideteksi oleh data Sensus Penduduk maupun SUPAS sesungguhnya tidak dapat menunjukkan angka mobilitas penduduk dari desa dan kota, khususnya yang tidak bersifat permanen, karena keduanya cenderung lebih mendeteksi migrasi desa-kota yang bersifat permanen. Sementara itu, jumlah migrasi sirkuler, yaitu migran (kaum urban) yang tidak mempunyai tujuan pindah (menetap di kota), kemungkinan besar jauh lebih tinggi jumlahnya. Inilah wajah penduduk perkotaan di negara-negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia.

Sesungguhnya, apakah yang menjadi faktor perkembangan perkotaan di Indonesia? Pertambahan penduduk memang suatu kenyataan, akan tetapi faktor perkembangan dan kebijakan bidang ekonomi yang cenderung memprioritaskan wilayah perkotaan adalah pendorong utamanya. Kebijakan pembangunan ekonomi, khususnya untuk sektor industri manufaktur, jasa, dan keuangan pada umumnya bersifat *urban-biased*, lebih mendorong tumbuh kembangnya wilayah perkotaan ketimbang wilayah pedesaan. Akibatnya, disparitas antara kota dan desa semakin melebar. Tidak mengherankan bila migrasi desa-kota yang bersifat sirkuler semakin deras, meskipun para migran kota (sering juga disebut kaum urbanis) sesungguhnya tidak bermaksud untuk tinggal di kota-kota

besar secara permanen, tetapi hanya mencari tambahan (suplemen) penghasilan sewaktu kegiatan pertanian tidak terlalu sibuk. Sebenarnya membawa penghasilan (remiten) dari kota ke desa adalah suatu cara mempertahankan hidup (*survival strategy*) karena ladang pertanian mereka yang kecil di desa tidak mungkin menjamin kehidupan mereka sekeluarga. Inilah makna atau peran migrasi sirkuler desa-kota. Lebih jauh lagi, remiten ini sebenarnya adalah suatu mekanisme redistribusi pendapatan dari kota ke desa, walaupun kondisinya sangat timpang.

Menarik untuk disimak bahwa kawasan pusat di kota-kota besar di Indonesia, seperti Jakarta, Surabaya, dan Bandung telah mengalami kenaikan penduduk yang sangat kecil, dengan perkecualian kota Batam. Jakarta Pusat bahkan telah mengalami penurunan jumlah penduduk. Pertambahan penduduk yang relatif masih tinggi justru dialami oleh wilayah (kabupaten dan kota) yang berbatasan dengan kota-kota besar, seperti Kabupaten dan Kota Tangerang; Kabupaten Bogor; Kabupaten dan Kota Bekasi, serta Kota Depok yang lokasinya berbatasan dengan Jakarta. Demikian juga halnya dengan Kabupaten Bandung, yang berbatasan dengan Kota Bandung, atau Kabupaten Sidoarjo dan Gresik yang berbatasan dengan Kota Surabaya. Perkembangan seperti ini mirip dengan "kue donat" yang tengahnya kosong namun tepinya padat. Diperkirakan bahwa perkembangan ini terjadi karena banyak juga penduduk yang berasal dari kota inti berpindah ke wilayah pinggiran kota besar, seiring dengan maraknya pembangunan "kota baru" serta permukiman berskala besar di pinggiran kota. Sementara itu banyak di antara mereka menjual tanah serta rumah di pusat kota, karena kebutuhan lahan yang sangat meningkat dalam berbagai kegiatan ekonomi, seperti perdagangan, jasa, dan perkantoran, serta akhir-akhir ini apartemen mewah.

Apa yang terjadi dengan kota inti (pusat kota)? Yang berkembang pada dasarnya adalah suatu proses restrukturisasi pusat kota. Kawasan ini berubah fungsi dengan cepat dan dengan sangat intensif menjadi pusat kegiatan bisnis, perkantoran, pusat-pusat perbelanjaan, dan tempat-tempat rekreasi. Secara fisik yang terjadi adalah konversi penggunaan lahan, dari permukiman dan lainnya menjadi penggunaan untuk keperluan di atas. Transformasi ini tidak saja terjadi pada bagian pusat kota, melainkan pada bagian tepi kota juga, walaupun pada skala yang relatif lebih kecil.

Kegiatan ekonomi yang muncul di pusat kota merupakan bagian dari kegiatan ekonomi yang berskala global, di dalamnya termasuk perbankan, perkantoran, dan bisnis sektor jasa. Lebih jauh lagi dapat dikatakan bahwa kota-kota besar tersebut, serta kota-kota lain di Asia seperti Bangkok dan Manila telah "terbelenggu" ke dalam sistem perekonomian global. Para pakar berpendapat bahwa kota-kota besar di dunia memang telah terintegrasi ke dalam sistem perekonomian global, sementara itu kaitan serta hubungan timbal-balik dengan *hinterland* (wilayah belakang) semakin tergerus. Mereka lebih banyak berinteraksi dengan kota-kota lain dalam skala global, dan fungsi serta perannya telah bergeser hingga cenderung "melayani" perekonomian global ketimbang menjadi faktor pendorong perkembangan ekonomi wilayah belakangnya. Secara sosial ekonomi pun terjadi penguatan polarisasi masyarakat berpenghasilan tinggi, seperti para manajer dan ekspatriat, dengan masyarakat kelompok bawah. Hal ini pun sangat ditandai dengan lingkungan permukiman di mana mereka berdomisili.

Dalam hal ini tampaknya perkembangan kota benar-benar sangat digerakkan oleh investasi (kapital). Sementara itu, rencana tata ruang kota seolah-olah dapat dinegosiasi demi memfasilitasi masuknya investor ke dalam perekonomian kota.

Memang perkembangan kota sangat digerakkan oleh investasi, namun dewasa ini investasi berkembang hampir-hampir tidak terkendali. Tentu saja hal ini akan banyak berdampak pada kondisi sosial-ekonomi serta lingkungan fisik perkotaan. Hal ini terjadi pada hampir semua kota-kota besar di Indonesia.

Apa yang terjadi di kawasan pinggiran kota? Kondisinya sama juga. Wilayah pinggiran kota (*fringe areas*) juga mengalami konversi besar-besaran yang tampaknya hampir-hampir tidak terkendali, khususnya pada era Orde Baru. Persawahan beririgasi teknis dalam skala yang sangat luas beralih fungsi menjadi kota-kota baru serta permukiman berskala besar, kawasan industri, padang golf, perhotelan, dan kawasan rekreasi (*tourist resort*). Perkembangan ini terjadi bahkan pada area yang sudah dinyatakan sebagai area konservasi, seperti kawasan tangkapan air (*water catchment*) di kawasan Bogor-Puncak-Cianjur (Bopunjur), atau di kawasan Bandung utara. Izin lokasi pembangunan pada saat itu diperoleh dengan sangat mudah.

Kota-kota baru berkembang seperti cendawan di pinggiran kota-kota besar, seperti Jakarta, Bandung, dan Surabaya. Sejumlah kota baru tersebut telah cenderung menjadi "*gated communities*", kawasan hunian eksklusif, di mana keluar-masuknya orang ke area komunitas tersebut sangat dipantau. Demikian pula tidak sembarang orang dapat memakai berbagai jenis fasilitas yang ada di kawasan eksklusif tersebut. Pada beberapa *gated communities* bahkan pengelolaan infrastruktur kota dilakukan oleh para developer sendiri, bukan oleh pemerintah kota. Memang beralasan bagi para pengembang swasta untuk melakukan hal tersebut, karena mereka perlu mempertahankan kualitas infrastruktur serta pelayanan di lingkungan hunian tersebut, sebab di sanalah letak nilai jual lingkungan permukiman yang mereka

pasarkan. Namun demikian, dari segi pengelolaan kota hal itu menjadi sesuatu yang dualistik. Secara keseluruhan memang pembangunan kota-kota baru dan permukiman berskala besar yang eksklusif seperti ini mendorong terbentuknya fragmentasi spasial kota yang sangat menajamkan perbedaan sosial ekonomi masyarakat kota secara fisik.

Pengelolaan Wilayah "Megapolitan"

Proses urbanisasi yang pesat dan fragmentasi spasial terjadi di beberapa wilayah metropolitan di Indonesia dan khususnya di wilayah metropolitan Jakarta, sehingga persoalan-persoalan yang terkait dengan ketidakseimbangan ekologi, ekonomi, dan sosial sering kita saksikan terjadi di wilayah ini. Berbagai wacana telah muncul dalam rangka mengatasi persoalan-persoalan tersebut, termasuk wacana tentang manajemen perencanaan wilayah ini sebagai sebuah "megapolitan" oleh Gubernur Sutiyoso (*Kompas*, 2005). Sebenarnya wacana ini sudah dimunculkan oleh Gubernur Ali Sadikin di dalam Master Plan DKI Jakarta 1965-1985, dan kemudian diangkat kembali oleh Profesor Emil Salim tahun 1996. Seperti halnya di masa lalu, wacana yang sudah dikenal luas secara umum, hingga menimbulkan berbagai pendapat baik yang pro maupun yang kontra, tidak berlanjut ke tahapan perwujudannya. Bentuk yang tepat untuk mengelola wilayah perkotaan dengan karakteristik megapolitan memang tidaklah mudah dirumuskan. Untuk itu kita perlu mempelajari bagaimana bentuk pengelolaan wilayah seperti ini yang ada di dunia. Dari sana kita dapat memetik pelajaran agar pengelolaan wilayah megapolitan Jakarta berkelanjutan.

Bentuk pengelolaan wilayah yang berpusat pada sebuah kota besar dengan skala lintas pemerintah lokal sudah satu abad dikenal di dunia barat. Wilayah perkotaan Berlin sudah

dibuat rencananya pada 1905. Rencana yang lebih komprehensif untuk wilayah perkotaan Chicago disusun pada 1909. Namun tentu saja dari segi luas wilayah dan jumlah penduduknya, kedua contoh tersebut tidak dapat dibandingkan dengan saat ini, apalagi dengan sebuah wilayah megapolitan. Sebuah kota yang wilayahnya sudah direncanakan sejak lama dan kini menjadi sebuah megapolitan adalah New York City. Wilayah megapolitannya mencakup tiga negara bagian dan berpenduduk total lebih daripada 21 juta jiwa. Perencanaan wilayahnya sudah dibuat pada tahun 1931. Kota-kota metropolitan dunia lainnya dari masa sebelum Perang Dunia II kini besarnya telah dilampaui oleh kota-kota lain seperti Tokyo, Mexico City, dan Seoul.

Di masa lalu perencanaan wilayah kota metropolitan dunia dilakukan menurut tiga alasan: untuk menjalankan program rekonstruksi dan rasionalisasi guna mencegah rusaknya kota, mencegah tersedot habisnya investasi dan tenaga kerja ke kota, dan memastikan agar sumber daya nasional yang diletakkan di sana digunakan secara efisien. Kini ketiga alasan tersebut bukan saja masih valid, melainkan bahkan semakin kuat, karena mencerminkan tiga prinsip pembangunan berkelanjutan: lingkungan, sosial, dan ekonomi. Yang perlu disadari dalam manajemen perencanaan wilayah perkotaan di masa sekarang adalah telah bertambah rumitnya dimensi-dimensi yang terkait di dalamnya. Bentuk pemerintahan seperti apa yang tepat untuk mengelola wilayah adalah salah satu pertanyaan yang sangat mendasar. Status kota sebagai ibu kota negara atau bukan juga dapat menjadi dimensi lain dari kerumitan tersebut.

Dua dari sepuluh wilayah megapolitan terbesar dunia saat ini telah diulas dalam buku *Global City Regions: Their Emerging Forms* yang disunting oleh Simmonds dan Hack

(2000). Yang pertama adalah wilayah Tokyo-Yokohama di Jepang. Yang kedua adalah wilayah Sao Paulo di Brasil. Keduanya dibahas di sini untuk melihat sistem pengelolaan wilayah yang mereka lakukan dan bagaimana perkembangannya.

Wilayah megapolitan Tokyo-Yokohama merupakan yang terbesar di dunia (berpenduduk 36 juta jiwa), terdiri dari metropolis Tokyo dan prefektur Chiba, Kanagawa, dan Saitama. Masing-masing wilayah itu dipimpin oleh gubernur yang dipilih langsung. Perencanaan untuk wilayah itu sudah dilakukan sejak tahun 1958 dan telah mengalami empat kali perbaikan hingga saat ini. Meskipun rencana tersebut telah coba dibuat sekomprehensif mungkin, kenyataannya itu hanyalah suatu kumpulan rencana sektoral yang dibuat oleh departemen-departemen teknis Pemerintah Jepang. Rencana wilayah megapolitan Tokyo tidak pernah berhasil mengarahkan pembangunan wilayah Tokyo-Yokohama seperti yang diharapkan. Perkembangan wilayah seperti ini terjadi di bawah pengaruh sistem politik, ekonomi, dan sosial yang telah terbentuk berpuluh-puluh tahun, yang tidak dapat diubah begitu saja. Menyadari hal itu, wacana yang dimunculkan oleh Pemerintah Jepang untuk menyehatkan Tokyo kembali adalah dengan memindahkan fungsi ibu kota negara dari Tokyo. Di masa depan, Tokyo akan menjadi pusat perekonomian dan kebudayaan saja.

Sementara itu wilayah megapolitan Sao Paulo merupakan yang terbesar ke-5 di dunia (berpenduduk 20 juta jiwa) dan terletak di negara bagian Sao Paulo, bukan ibu kota negara Brasil. Wilayah seluas 8.000 km^2 ini terdiri dari 39 pemerintahan lokal. Perwakilan dari pemerintah lokal bersama dengan pemerintah negara bagian duduk di dalam suatu Dewan Pembangunan yang partisipasinya bersifat sukarela.

Dewan Pembangunan Sao Paulo membahas persoalan yang menyangkut kepentingan bersama dan dapat membentuk kepanitiaan khusus untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Dewan ini memiliki dana investasi yang berasal dari sumbangan para anggotanya. Beberapa proyek pembangunan di wilayah ini dijalankan dengan dana investasi itu dan kerja sama dengan pihak swasta, tanpa keterlibatan pemerintah federal Brasil.

Bentuk pengelolaan wilayah seperti Sao Paulo ini dapat berjalan justru ketika tidak ada intervensi pemerintah federal dalam pengambilan keputusan. Faktor penting yang menjadikan manajemen wilayah itu berjalan adalah kesepakatan yang dibuat oleh pemerintah lokal, negara bagian, dan federal, mengenai sektor-sektor yang ditangani masing-masing. Hal yang lebih penting lagi adalah komitmen untuk menjalankan kesepakatan tersebut, termasuk dukungan terhadap Dewan Pembangunan Sao Paulo. Dengan bentuk manajemen seperti ini, warga Sao Paulo menatap perkembangan wilayahnya dengan lebih optimis.

Kedua bentuk manajemen wilayah di atas digolongkan oleh Simmonds dan Hack (2000) ke dalam sistem pemerintahan "lemah", dalam arti bentuk perwakilan pemerintahan lokal. Sistem pemerintahan "kuat" sebaliknya, dikelola oleh pemerintah yang dipilih langsung oleh warganya. Pemerintah metropolitan Paris dan Madrid adalah contohnya. Dalam halnya pengelolaan wilayah megapolitan, dengan luasan dan jumlah penduduk yang sangat besar, bentuk pemerintahan "kuat" sepertinya tidak akan efektif, karena sistem tersebut akan berjalan dengan baik bila hanya ditopang oleh struktur aparat yang kuat pula. Artinya, untuk tata kelola (*governance*) yang baik dibutuhkan suatu reorganisasi struktur pemerintahan lokal yang ada di dalam wilayah megapolitan tersebut.

Dari uraian di atas ada pelajaran yang bisa dipetik untuk pengelolaan wilayah Jakarta dan sekitarnya: Pertama, sistem pemerintahan apa yang mau diterapkan, dengan perwakilan pemerintah daerah atau pemerintahan otonom baru yang dipilih langsung? Kedua, mekanisme pengelolaan seperti apa yang hendak dijalankan, berdasarkan partisipasi sukarela atau yang ditentukan? Ketiga, bagaimana posisi pemerintah pusat dalam pengelolaannya, dilibatkan atau tidak? Keempat, di masa yang akan datang, perlukah ibu kota negara tetap berada di Jakarta?

Mengelola sebuah wilayah ”megapolitan” seperti Jakarta dan sekitarnya bukan hanya persoalan manajemen wilayah. Ada faktor penentu berupa kemauan politik pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menjalankan kesepakatan atas pembagian kewenangan di tiap sektor. Bila kita lihat contoh di Jepang di mana departemen teknis masih kuat mengendalikan wewenang dalam merencanakan dan menjalankan rencana sektornya, maka sekomprehensif apa pun manajemen perencanaan wilayah yang disusun, akan sulit diimplementasikan. Selama faktor adu kepentingan, baik antar departemen teknis maupun antar pemerintah lokal, dan juga dengan pemerintah pusat, belum dapat ditangani, investasi apa pun di wilayah Jakarta dan sekitarnya tidak akan berkelanjutan. Pada dasarnya, lembaga pemerintah yang berkepentingan dalam pengelolaan wilayah Jakarta harus duduk bersama dan membicarakan langkah-langkah bersama yang perlu diambil dalam menghadapi masa depan Jakarta, di mana daya dukung lahan dan lingkungan untuk menampung tekanan penduduknya semakin terbatas, seperti yang telah diingatkan oleh Profesor Emil Salim (Ilmie dan Jauhari, 2006). Di sinilah letak peran penting penataan ruang untuk memastikan keberlanjutan pembangunan di wilayah

megapolitan Jakarta, yang harus menjadi dasar bagi para pemangku kepentingan untuk bertindak.

Penataan Ruang untuk Keberlanjutan Pembangunan: Peran Prof. Emil Salim

Fenomena urbanisasi yang pesat seperti yang sudah dibahas sebelumnya telah mengakibatkan ketidakseimbangan ekologi, ekonomi, dan sosial, yang pada akhirnya dapat berdampak buruk pada keberlanjutan pembangunan di segala bidang. Berbagai bencana alam yang sering terjadi akhir-akhir ini bukanlah semata-mata disebabkan oleh proses kejadian alam, melainkan disebabkan oleh terganggunya fungsi-fungsi tertentu yang dimiliki oleh sebuah ekosistem. Banjir yang akhir-akhir ini lebih sering terjadi di wilayah perkotaan di Indonesia adalah akibat berkurangnya daerah-daerah resapan air di sekitar dan di dalam wilayah perkotaan tersebut, sehingga *run-off* (genangan air) hujan tidak terserap oleh tanah dan langsung masuk ke saluran-saluran air; saluran-saluran ini semakin lama semakin berkurang daya dukungnya, hingga akhirnya terjadi kelebihan kapasitas dan terjadilah banjir. Kita ketahui bersama banjir besar yang terjadi pada Februari 2007 dan 2008 di Jakarta telah melumpuhkan kegiatan perekonomian di kota tersebut, dan kerugian yang diakibatkannya besar sekali.

Upaya-upaya untuk mengurangi dampak negatif proses urbanisasi bagi lingkungan dan masyarakat sebenarnya telah dilakukan dalam kerangka kelembagaan penataan ruang sejak beberapa puluh tahun yang lalu. Pada 1989 sebuah tim penataan ruang nasional yang diketuai oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dibentuk melalui sebuah Keputusan Presiden dan menghasilkan Rancangan Undang-Undang Penataan Ruang yang pertama di Indonesia, yang

disahkan menjadi Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 pada Oktober 1992. Undang-undang ini meletakkan rencana tata ruang dalam posisi yang penting di samping rencana pembangunan. Sebelumnya rencana tata ruang adalah nomor dua setelah rencana pembangunan. Rencana tata ruang dulu disusun sesudah rencana pembangunan nasional dan daerah, karenanya tidak menjadi dasar bagi penyusunan rencana sektoral maupun daerah. Instansi sektoral maupun daerah lebih memperhatikan program-program yang dicantumkan dalam rencana pembangunan karena implikasi keuangannya lebih terlihat daripada dalam rencana tata ruang. Namun sejak ditetapkannya UU No. 24 Tahun 1992 kedudukan rencana tata ruang berubah. Rencana tata ruang nasional disebutkan di dalam GBHN tahun 1993 sebagai pedoman proses perencanaan pembangunan agar pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam dapat berjalan secara efisien dan efektif. Posisi penataan ruang pun bergeser menjadi arus utama dalam proses perencanaan pembangunan. Setidaknya dimensi keruangan menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan pembangunan sektoral di tingkat pusat sejak diberlakukannya undang-undang tersebut (Suroso, 2001).

Salah satu faktor pendorong diberlakukannya undang-undang di atas adalah persoalan-persoalan lingkungan yang kental dimensi keruangannya. Undang-undang ini menyediakan payung bagi pengintegrasian isu lingkungan yang sebelumnya hanya diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kentalnya aspek lingkungan dalam Undang-Undang tentang Penataan Ruang tak lepas dari peran Profesor Emil Salim yang pada saat itu menjabat sebagai Menteri Lingkungan Hidup, dan secara *ex-officio* menjabat sebagai Wakil Ketua Tim Penataan Ruang Nasional. Beliau adalah anggota Komisi Brundtland yang kuat

komitmennya dalam mengampanyekan dan menjalankan konsep pembangunan berkelanjutan di Indonesia, karena itu sangat dihormati. Pada saat itu banyak pejabat di Kementerian Lingkungan Hidup yang mulai menyadari bahwa banyak persoalan lingkungan yang dihadapi dapat dihindari, atau dipecahkan, andaikan suatu rencana tata ruang memiliki status hukum yang lebih tinggi. Untuk itu sangatlah penting bila penataan ruang diatur di dalam sebuah undang-undang (Suroso, 2001). Hasilnya sebagaimana kita ketahui, aspek lingkungan dan partisipasi masyarakat menjadi ciri khas Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Penutup

Urbanisasi dan perkembangan kota, penataan ruang serta manajemen (pengelolaan) perkotaan, dan pembangunan berkelanjutan adalah sesuatu yang tidak dapat dipisahkan antara satu dan lainnya. Urbanisasi dan perkembangan kota adalah sesuatu yang berjalan seiring dengan perkembangan sosio-ekonomi dan demografi yang terjadi pada masyarakat, sedangkan penataan ruang serta manajemen dan tata kelola (*governance*) kota dan wilayah sangat diperlukan untuk menata pembangunan baik secara fisik, sosio-ekonomis, dan kelembagaan. Sementara itu, tata kelola yang baik harus mengacu pada tujuan-tujuan pembangunan berkelanjutan.

Profesor Emil Salim adalah seorang figur yang sangat memahami keterkaitan faktor-faktor ini. Selama lebih daripada tiga puluh tahun beliau sangat memberikan perhatian, tindakan, serta kritik untuk menuju pada pembangunan yang lebih baik, sebagai birokrat, pakar, dan intelektual, maupun sebagai warga biasa (*citizen*). Beliau sangat kritis ketika pemerintah bersama DPR dan masyarakat menyusun perubahan Undang-Undang Penataan Ruang, yang kemudian dikenal dengan

Undang-Undang No. 26 Tahun 2007. Kritik yang sangat mendalam adalah bahwa penataan ruang, baik dalam aspek perencanaan, pemanfaatan, dan pengendaliannya harus bersifat lintas bidang, tidak bersifat sektoral. Memang tata ruang sebenarnya merupakan instrumen pengendali agar pembangunan berjalan menuju cita-cita yang diinginkan, yaitu membawa kesejahteraan bagi masyarakat luas serta berkelanjutan, bukan hanya bagi segelintir kelompok tertentu saja yang mungkin mempunyai kepentingan ekonomi atau politik tersendiri.

Satu contoh komitmen teguh Profesor Emil Salim terhadap pembangunan berkelanjutan, dalam beberapa kasus konflik antara pemanfaatan sumber daya alam dan perlindungan lingkungan hidup di wilayah metropolitan Jabodetabek selama menjabat sebagai Menteri Lingkungan Hidup, adalah perintah pembongkaran Restoran Rindu Alam, Kawasan Puncak Bogor, karena lokasinya tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kawasan Bopunjur. Bahkan konon surat tersebut beliau sendiri yang membuat drafnya. Hal ini menunjukkan betapa Profesor Emil Salim, demi kepentingan lingkungan hidup, tidak pernah takut berhadapan dengan orang/kelompok yang sangat dekat dengan pusat kekuasaan. Meskipun sampai saat ini, dengan berbagai pertimbangan, Restoran Rindu Alam masih tetap berdiri di lokasinya semula.

Salah satu ciri khas yang menonjol dari kepribadian Profesor Emil Salim adalah kesederhanaan dan kejujuran, selain tentu saja intelektualisme serta keberaniannya. "*Value transfer*" kepada generasi yang lebih muda diharapkan dapat berlangsung terus. Semoga jejak langkah dan kepribadian beliau bisa terus dijadikan teladan yang luar biasa bagi para generasi penerus di Republik ini. Suatu hal yang perlu kita kagumi dan teladani, bahwa kini dalam usia yang jelas tidak

Emil Salim Isi Esti.indd 530 6/16/10 8:54 AM

muda lagi, beliau masih menunjukkan kepedulian yang besar bagi pembangunan untuk kemaslahatan bangsa dan negara. Selamat berulang tahun Pak Emil, mudah-mudahan Tuhan YME selalu memberikan bimbingan dan kesehatan yang prima kepada Bapak. Amin.

Daftar Pustaka

Firman, T. 2008. "In Search of a Governance Institution Model for Jakarta Metropolitan Area (JMA) under Indonesia's New Decentralisation Policy: Old Problems, New Challenges." *Public Administration and Development*, 28, hlm. 1-11.

Gardiner, P. dan M. Gardiner. 2006. "Ecology of population dynamics in Indonesian Metropolitan Areas." Makalah tidak dipublikasikan.

Ilmie, M.I. dan A. Jauhari. 2006. "Sutiyoso's Megapolitan Concept Provokes Pros and Cons." *Antara News*, edisi 24 Februari 2006. http://www.antara.co.id/en/print/?i=1140767268.

Kompas. 2005. "Penataan bukan Pencaplokan." 27 September 2005.

Simmonds, R. dan G. Hack (ed.). 2000. *Global City Regions: Their Emerging Forms*. London: Spon Press.

Suroso, D.S.A. 2001. *Spatial Planning and Environmental Assessment in Indonesia: A Case Study of the Strategic Environmental Assessment of the Surabaya Spatial Plan*. Unpublished Ph.D. Thesis. St. Lucia, QLD: The University of Queensland.

Emil Salim Isi Esti.indd 532 6/16/10 8:54 AM

Bagian 5

Emil Salim

Emil Salim Isi Esti.indd 533 6/16/10 8:54 AM

Emil Salim Isi Esti.indd 534 6/16/10 8:54 AM

28

Hitam Putih Emil Salim[1]

Eka Budianta

"KALAU kamu katakan putih di depanku, katakan putih juga di belakangku. Begitu yang disukai Pak Harto. Kamu harus dapat dipercaya," kata Prof. Dr. Emil Salim, ketika ditanya apa rahasianya dapat menjadi menteri sepanjang empat periode pada zaman pemerintahan Jenderal Soeharto. "Bayangkan, akhir tahun 1996 dia dijadikan jenderal bintang lima. Semua orang memeluknya, menciumnya di hari Lebaran 1997. Rumahnya penuh tamu berdesak-desakan. Berjalan pun susah."

"Pada bulan Maret 1998 ia dipilih lagi menjadi presiden, lalu didemo habis-habisan. Pada 21 Mei berikutnya ia mengundurkan diri dan dihujat di mana-mana. Oktober berikutnya Lebaran, rumahnya sepi. Saya datang, ditanya oleh wartawan, mengapa Bapak Lebaran sama Pak Harto? Terkejut betul saya.

[1] Sebagian dari tulisan ini berdasarkan wawancara dengan Emil Salim pada tanggal 15 Januari 2010.

Emil Salim Isi Esti.indd 535 6/16/10 8:54 AM

Bagaimana bisa bertanya begitu? Saya tidak bisa membenci Pak Harto!" Emil Salim setengah berteriak menahan emosi. Jengkel betul rasanya. Ia sungguh tidak mengerti jalan berpikir bangsanya.

"Mengapa begitu banyak orang bicara lain di depan dan di belakang?" keluhnya. Bapak Lingkungan Hidup Indonesia itu genap berusia 80 tahun pada Selasa, 8 Juni 2010. Wajahnya tulus, pandangannya jernih dan tajam, badannya sehat dan tegap, pakaiannya safari lengan pendek warna abu-abu sederhana.

Kata sifat yang paling disukainya adalah "jujur"—karena tidak banyak orang jujur pada zaman sekarang. Begitu alasannya. Emil lahir sebagai anak ke-6 dari 7 bersaudara, keluarga Minangkabau, di Lahat, Sumatera Selatan. Ayahnya bernama Baay Salim, lahir di Koto Gadang, Sumatera Barat, 18 Agustus 1895, wafat dalam usia 56 tahun di Palembang, 1951. Ibunya, Siti Sjahsinan, juga dari Koto Gadang, kelahiran 20 Juli 1896, wafat di Jakarta pada 25 Januari 1980 dalam usia hampir 84 tahun, dimakamkan di Tanah Kusir.

"Ibu memberikan landasan agama yang kuat. Sedangkan Ayah memberikan logika," tutur Emil Salim. Ia mengakui pengaruh ayah dan ibunya sama kuat dalam dirinya. Ayahnya mendorong untuk menjadi yang terbaik dalam setiap bidang yang digelutinya.

"Kalau masuk perkumpulan usahakan menjadi pemimpinnya. Kalau jadi dosen jadilah guru besar. Kalau pegawai negeri jadilah menteri. Bukan untuk mendapat jabatan, tapi untuk mengukur kemampuanmu yang tertinggi," begitu pesan ayahnya. Baay Salim sendiri memberi contoh. Pegawai pemerintah daerah itu berhasil menjadi walikota Palembang pada masa revolusi.

Apa yang dilakukan Emil Salim pada 17 Agustus 1945?

"Kami di Palembang terlambat satu hari. Baru mendengar proklamasi dari radio pada 18 Agustus. Jadi Palembang merdeka terlambat satu hari," katanya. Emil yang berusia 15 tahun ikut mendengar berita di radio dan berkobar-kobar semangatnya.

"Pidato Bung Karno dan Bung Tomo membakar semangat kami. Saya bertugas merekam dan menyebarkannya. Waktu itu belum ada kaset dan perekam. Jadi harus ditulis cepat-cepat dan disalin sebanyak-banyaknya."

"Jangan lupa, untuk mendengarkan radio pun harus sembunyi-sembunyi. Itu siaran klandestin, karena Indonesia masih dikuasai Jepang. Tetapi setelah mendengar siaran radio itu, kami segera membentuk pemerintahan republik dan menyatakan Palembang adalah bagian Indonesia yang merdeka," katanya.

Emil Salim dan teman-temannya segera membentuk pasukan, latihan baris-berbaris dan belajar menggunakan senjata untuk mempertahankan kemerdekaan. Kakak-kakaknya yang sudah lebih besar langsung ikut berjuang. Yang sulung, Hery Salim, masuk tentara sampai berpangkat Letnan Kolonel, sebelum kemudian aktif dalam industri perminyakan di Plaju.

Kakaknya nomor dua, Corry Salim, menjadi polisi. Kakak ketiga, Ferdy Salim, ikut menyelundupkan senjata dari Singapura ke Tembilahan. Saat kapal motornya kepergok patrol, Ferdy ditangkap dan masuk penjara. Setelah merdeka ia bekerja di Departemen Luar Negeri, sempat menjadi duta besar untuk Argentina dan Brunei Darussalam.

Kakak nomor empat, Darry Salim, bersekolah di Akademi Perniagaan, kemudian menjadi datuk, bekerja di Departemen Perdagangan. Dialah yang memimpin perwakilan Republik Indonesia dalam berbagai perundingan perdagangan di Jenewa. Kakak nomor lima, Toety Salim adalah satu-satunya

perempuan di antara tujuh anak Baay Salim dan Siti Sjahsinan. Sedangkan adiknya, si bungsu, Thaufick Salim, menjadi Duta Besar Republik Indonesia di Tanzania.

"Ibu saya sangat religius, tetapi hanya berpendidikan sekolah dasar. Beliau menuntut semua anaknya menjadi dokter, karena dokter adalah simbol orang yang sukses kalau belajar ke Jawa. Ayo kalian belajar, belajar yang rajin dan jadi dokter," ceritanya.

Kata ibunda Emil Salim, menjadi dokter itu enak. Asal pegang tangan orang saja, uang sudah masuk. "Maka, ketika saya pulang dan menjadi doktor, ibu saya bertanya apakah setiap kali pegang tangan orang, saya mendapat uang? Tidak, jawab saya. Kalau begitu saya belum dokter, katanya. Saya terangkan doktor lain dengan dokter. Ibu saya bilang bukan dokter itu yang saya maksud." Ibunya hanya menyukai dokter seperti yang dilihatnya di Kotagadang, setiap memeriksa kesehatan selalu mendapat uang.

Siapa yang Tidak Menangis?

Ibu Siti Sjahsinan melahirkan Emil Salim di Lahat, Sumatera Selatan, pada 8 Juni 1930. Ketika masih kecil, Emil sempat dibawa orangtuanya ke Banjarmasin, Kalimantan Selatan. Ayahnya bekerja sebagai pegawai departemen umum yang bertugas membangun jalan dan saluran irigasi. Tahun 1935 Emil menjadi murid taman kanak-kanak, Frobelschool. Selanjutnya disambung sekolah dasar berbahasa Belanda, Europesche Lagere School (ELS), 1936-1940. Menjelang pecah Perang Dunia II, ia kembali ke Lahat.

"Di luar kota Lahat ada sebuah bukit yang bentuknya seperti tangan yang sedang mengacungkan jempol. Bukit Serelo namanya. Setiap akhir pekan, guru kami, de Jong, suka mengajak murid-muridnya naik ke bukit itu. Saya kelas tiga sekolah dasar," kata Emil mengenang masa kecilnya.

"Lihat, itu lintah," kata Emil menirukan de Jong. "Kepalanya selalu mengarah ke tempat yang lebih hangat. Di dalam hutan, arah yang lebih hangat adalah matahari. Jadi lintah bisa berfungsi sebagai kompas. Kalau kamu tersesat, perhatikan arah yang ditunjukkan oleh lintah."

"Kalau lapar? Dengarkan baik-baik suara beruk. Kalau banyak beruk, berarti banyak pohon buah-buahan yang dapat dimakan juga oleh manusia. Kalau haus, perhatikan tanaman yang mengandung air. Atau perhatikan lebah terbang mencari madu. Bunga-bunga yang dihisap lebah tentu mengandung madu yang baik untuk manusia."

Maka, hutan adalah gudang makanan dan buku ilmu pengetahuan yang sangat berguna. Sejak itu, Emil Salim memahami hutan sebagai kata benda yang paling berharga. Lebih berharga daripada uang dan kekayaan lainnya. Karena itu ia tidak habis pikir, dan bisa meledak kemarahannya, kalau bertemu pejabat yang tidak paham bahwa kekayaan sejati bangsa Indonesia adalah hutan. Bukan untuk dieksplorasi, dibuka, tetapi justru harus dipelihara sebaik-baiknya.

"Pada suatu hari, de Jong mengajak anak-anak mendaki bukit lagi. Ini pendakian kita yang terakhir, katanya. Lihatlah, desa-desa yang terbentang di sana. Tempat yang indah ini adalah tanah airmu." Emil menirukan kata-kata gurunya. Pandangannya menerawang, seolah melihat hamparan hutan, sawah, ladang, sungai, dan bahkan laut di kejauhan.

"Inilah tanah airmu. Aku punya tanah air sendiri, yaitu Negeri Belanda. Sekarang kampung halamanku sedang diserbu Jerman. Aku harus pulang untuk mempertahankan tanah airku. Kamu tinggal di sini. Jagalah tanah airmu baik-baik."

Anak-anak menangis.

Perpisahan dengan de Jong itu membekas sepanjang hidupnya. Ia akan membela tanah air, seperti dipesankan gurunya. Ia juga menjadi yang terbaik, sesuai dengan pesan ayahnya.

Yang terjadi selanjutnya sudah jelas. Tahun 1942 Jepang datang. Indonesia "digembleng" untuk menjadi bangsa yang kuat. Sumber daya manusia dan hasil bumi diisap habis-habisan. Emil Salim dimasukkan ke sekolah menengah pertama, Dai Ichi Shogakko di Palembang. Sekolah ini dilengkapi dengan asrama.

"Di dalam asrama itu saya benar-benar mengenal arti kata lapar," katanya.

"Setiap pagi kami diberi sarapan bubur kanji. Siangnya hanya sepiring nasi tanpa lauk-pauk. Kalau mau makan enak, silakan cari lauk sendiri. Maka, sepulang sekolah, pada saat seharusnya beristirahat siang antara pukul 2 sampai 5 sore, kami bertani, mencangkul, bekerja di kebun."

Emil dan teman-temannya menanam sayur: bayam, tomat dan kacang-panjang. Untuk pupuk mereka mengunakan limbah kakus. Kotoran manusia, setelah dimatangkan dengan kapur, baunya hilang dan menjadi pupuk berkualitas tinggi. Menurut ceritanya, Emil dan kawan-kawannya berhasil memanfaatkan bukan hanya isi WC asrama, tapi juga WC penduduk di sekitarnya. Hasilnya sayur-mayur yang besar-besar dan sangat sehat.

Setelah Indonesia merdeka, tahun 1946 Emil Salim memimpin Ikatan Pemuda Pelajar Indonesia (IPPI) Sumatera Selatan. Salah satu sahabat karibnya sejak zaman Jepang adalah A.T. Mahmud, yang kelak sangat terkenal sebagai komponis lagu anak-anak.

"Kami sering pergi berkemah bersama," kenang Emil tentang pengarang lagu "Pelangi" dan "Ambilkan Bulan Bu" itu. Abdullah Totong Mahmud, kelahiran Palembang, hanya selisih empat bulan lebih tua daripada Emil. Mereka satu regu dan bersahabat karib seterusnya.

Logistik untuk Perjuangan

Selain menjadi ketua IPPI Sumatera Selatan (1946-1949), Emil Salim juga memimpin Tentara Pelajar Palembang. "Kami berlatih baris-berbaris dan perang-perangan dengan senapan kayu untuk membela Republik Indonesia. Ketika meletus 'Clash Pertama', 21 Juli 1947, Belanda menduduki Palembang. Orang-orang berlari mengungsi keluar kota. Kami justru berbaris masuk kota," kenangnya sambil tertawa.

Mengapa? "Orang-orang menghindari jalan kereta api. Kami justru menggunakan rel sebagai jalan pintas menuju kota. Padahal rute kereta api adalah tempat operasi Belanda. Bodoh betul. Kami semua tertangkap ketika beristirahat di sebuah stasiun. Saya diinterogasi di dalam ruang gelap dan kecil di penjara. Muka saya disorot lampu, dan disuruh menjawab berbagai pertanyaan."

Hasil interogasi hari pertama, Emil dinyatakan tidak kooperatif. Hari kedua, ayah Emil yang menjadi Walikota Palembang mendengar anaknya ditahan dalam penjara, menelepon dan meminta agar dia dibebaskan. Emil dibolehkan pulang dengan berbagai syarat. Di antaranya tidak boleh keluar rumah dan tidak boleh berorganisasi, apalagi bergiat macam-macam.

Itu jelas tidak mungkin bagi Emil Salim. Agar dia bisa tetap giat, maka diputuskan supaya dia pergi dari Palembang. Ia pindah ke Jawa Barat dan masuk ke Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 1 di Bogor. Segera Emil menjadi Ketua IPPI Bogor dan anggota Korps Mobilisasi Pelajar Siliwangi (1949). Kegiatannya sampai jauh ke pelosok Sukabumi.

"Di Jawa Barat itulah perhatian saya pada pentingnya logistik untuk perjuangan mulai berkembang. Ketika mengerahkan tenaga untuk berperang, kita harus memikirkan bagaimana memberikan makanan. Maka, kita memperhatikan kondisi

rakyat di desa-desa. Minat saya pada masalah ekonomi mulai berkembang," kenangnya.

Setelah lulus SMA (1951), ia mendaftar ke Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Pada tahun itulah ayahnya wafat karena sakit kembung perut. "Kalau sekarang disebut lever," kata Emil. Ayahnya dimakamkan di Taman Makam Pahlawan Palembang. "Beliau sempat mendengar kabar bahwa saya diterima kuliah di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta."

Emil tinggal bersama kakaknya di Jalan Gereja Theresia, Menteng, berdekatan dengan rumah pamannya, Haji Agus Salim. Setelah pamannya wafat, jalan itu dibubah menjadi Jalan Haji Agus Salim, sedangkan Jalan Gereja Theresia pindah ke jalan di sebelah gereja, dekat Jalan Timor.

"Ketika masuk, saya diplonco oleh Widjojo Nitisastro," cerita Emil tanpa menyembunyikan rasa kagumnya. Ia kagum karena Widjojo yang dikenal sangat pandai. "Lebih kagum lagi, Widjojo adalah asisten Sumitro Djojohadikusumo, yang terkenal sebagai menteri ekonomi." Setelah Widjojo pergi melanjutkan sekolah ke luar negeri, Emil menggantikannya sebagai asisten. "Setelah Pak Mitro terlalu sibuk, saya diminta mengajar, menggantikan posisi beliau. Enak juga mengajar ya," kenangnya.

Emil Salim pandai berbahasa Inggris, ia juga menjadi asisten Bruce Glassburner, yang mengajar Economic Development. "Dia mengajar dalam bahasa Inggris. Mahasiswa kita kurang mengerti bahasa Inggris. Setelah kuliah, saya diminta menampung pertanyaan-pertanyaan. Di sana saya mulai mengerti ada banyak aliran dalam ilmu ekonomi."

Teman-temannya beruntung mendapat berbagai bahan yang sudah diterjemahkan. Emil Salim adalah asisten dosen yang rajin membantu mahasiswa yang mengalami kesulitan

terjemahan. Kepandaian dan bakatnya memimpin mengantarkan Emil menjadi Ketua Dewan Mahasiswa Universitas Indonesia.

"Bersama Nugroho dan Awaloedin, kami dianggap sebagai tokoh-tokoh mahasiswa waktu itu. Saya juga aktif di GMD, Gerakan Mahasiswa Djakarta," cerita Emil. "Pada saat perploncoan di Pegangsaan Timur, saya bertemu Roosminnie Roza. Ia masuk Fakultas Hukum. Ia datang bersama dua orang temannya." Apa yang terjadi kemudian?

Roosminnie, kelahiran 12 Januari 1934, kelak menjadi Ny. Emil Salim, sedangkan seorang temannya menjadi istri Nugroho Notosusanto yang terkenal sebagai Rektor Universitas Indonesia merangkap Menteri Pendidikan dan Kebudayaan pada akhir 1980-an. Seorang lagi menjadi istri Awaloedin Djamin, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia yang pertama, merangkap Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (1966-1967). Awaloedin juga pernah menjadi Kepala Kepolisian Republik Indonesia (1978-1982).

Bertemu Bung Karno

Ketika menjadi Ketua Dewan Mahasiswa Universitas Indonesia itulah ia bertemu Presiden Soekarno. Waktu itu, tahun 1953, Universitas Indonesia membuka asrama mahasiswa di kawasan Rawamangun, Jakarta Timur. Bung Karno datang untuk meresmikannya. Sebagai Ketua Dewan Mahasiswa, Emil Salim mendapat kesempatan mendampingi presiden.

"Bung Karno datang dan bertanya: mana pacul? Ia mengambil cangkul, dan: 'Bung! Ayo kita mencangkul,' katanya. Kami segera mengambil cangkul dan bersemangat membersihkan halaman. Dulu daerah itu masih berupa rawa-rawa,"

cerita Emil, lebih daripada 56 tahun berikutnya. Intinya Emil ingin mengatakan, sebenarnya Bung Karno lebih banyak dan lebih suka bekerja daripada bicara.

Konsep asrama itu harus diurus sendiri, dikelola oleh mahasiswa. Bung Karno mengatakan, asrama itu memiliki dapur yang paling besar di seluruh Asia Tenggara. Pada awal 1950-an belum banyak hotel raksasa. Asrama yang dapat memberi makan lebih daripada 400 orang tentu punya dapur sangat besar. Konsep pengelolaan oleh mahasiswa.

"Pertemuan kedua dengan Bung Karno terjadi ketika kami mengadakan Konferensi Mahasiswa Asia Afrika. Sayangnya, ketika dijadwalkan berpidato, beliau harus pergi ke luar-negeri. Maka sambutannya direkam. Saya dan beberapa orang teman diminta menjadi audiensnya, beliau berpidato dalam bahasa Inggris. Wah hebat! Saya semakin kagum lagi dengan Bung Karno."

"Ketiga kali, setelah konferensi mahasiswa itu, para delegasi Aljazair tinggal di Jakarta. Mereka minta agar Indonesia mendukung kemerdekaan, dan bersama negara sahabat lain memperjuangkan Aljazair di Perserikatan Bangsa-Bangsa." Nama para delegasi itu adalah Mohammed Sedik Ben Yahia dan Badar Ibrahim. Perang Aljazair menuntut kemerdekaan dari Prancis berlangsung antara tahun 1954 hingga 1962.

"Ben Yahia, ketua delegasinya, minta tolong pada kita supaya dipertemukan dengan Bung Karno. Kami punya kontak dan segera menghubungi. Baik, kata Bung Karno, tapi jangan dua orang. Kamu isi penuh istana merdeka." Begitu cerita Emil Salim yang mengerahkan teman-temannya di lapangan, yang kemudian menjadi Gedung Bappenas di Jalan Imam Bonjol, Jakarta Pusat.

"Mengapa kami kumpul di sana? Sebab di sebelahnya adalah rumah Duta Besar Prancis. Kami demonstrasi dulu

di sana, kemudian bergerak ke Istana Merdeka. Celakanya, di tengah jalan hujan lebat. Dalam keadaan basah kuyup kami masuk ke Istana. Bung Karno senang melihat kami bersemangat. Kami minta maaf datang basah kuyup, beliau bilang tidak apa-apa. Saya diminta duduk di sebelah beliau," cerita Emil.

"Saya membuka pertemuan itu. Kemudian Ben Yahia ngomong. Ia menceritakan nasib rakyat Aljazair yang menderita di bawah penjajahan Prancis. Ben Yahia itu berpidato sampai menangis. Sementara itu saya lihat tangan Bung Karno sangat geram, marah, mencengkeram kursinya. Waduh! Sekarang Aljazair tidak punya teman, hanya Indonesia yang bisa menolong, katanya."

Bung Karno bangkit. "Wah! Hebat, dia tahu sejarah Aljazair, antikolonalisme. Republik Indonesia membela Aljazair! Semua gemuruh tepuk tangan. Malam ini juga saya perintahkan menteri luar negeri berangkat ke PBB! Kata Bung Karno. Tepuk tangan makin riuh. Pokoknya kita bantu Aljazair sekuat tenaga," cerita Emil Salim. Karena itu, kalau kita pergi ke Aljazair, ada jalan yang bernama Jalan Soekarno.

Rakyat Aljazair sangat berterima kasih kepada Indonesia. Ben Yahia kembali ke tanah airnya dan menjadi menteri yang penting. "Tetapi pada tahun 1982, Ben Yahia tewas ketika pesawat yang ditumpanginya jatuh ditembak," cerita Emil.

Setelah Emil juga menjadi menteri, ia sempat berkunjung ke Aljazair dan bertemu Badar Ibrahim yang juga menjadi menteri. "Setelah menjadi menteri, ia aktif di Perserikatan Bangsa-Bangsa. Pertemuan terakhir dengan Ibrahim, ketika dia menjadi Wakil Sekjen PBB, dan berperan sebagai juru damai di Erritrea, Ethiopia. *Hey, what are you doing here*, tanya Brahim." Begitu ceritanya.

Kapan Emil Salim terakhir kali bertemu Bung Karno?

"Pertemuan keempat waktu Dies Natalis Unversitas Indonesia. Nah, terakhir, ketika saya di Berkeley tahun 1963. Beliau menginap di San Francisco. Berbondong-bondong kita ke San Francisco mau mengajak diskusi. Rupanya sudah ada acara di sana, ada *stewardess* PanAm bersama beliau. Bung Karno mengajak kami menari lenso."

Kaget juga Emil Salim, rupanya Bung Karno sudah berubah. "Kami tidak jadi berdiskusi karena Bung Karno ada acara lain, rupanya diajak ke Night Club—wah! Saya tidak tahu apa yang terjadi selama kami belajar di Berkeley. Saya juga tidak diberitahu ketika Bung Karno wafat. Tidak keburu melayat karena jenazahnya sudah dibawa ke Blitar," kata pengagum Bung Karno itu.

Ketika ditanya apakah Emil pernah ikut berdemonstrasi menjatuhkan Bung Karno, ia menggeleng dan berkata, "Oh, tidak."

Bertemu Jenderal Soeharto

Emil Salim pertama kali berjumpa Soeharto dalam satu seminar di Sekolah Staf dan Komando Angkatan Darat (Seskoad). Waktu itu Soeharto adalah komandan Seskoad.

"Pada zaman 1965-1966 kita tidak boleh berpikir bebas tentang ekonomi. Ada Manipol Usdek. Ada semboyan-semboyan politik yang harus kaupatuhi. Tidak boleh pakai Keynes. Kau harus menyerahkan buku-buku itu. Saya tidak mau. Ada yang memperingatkan agar kau berhati-hati bicara. Dalam kelas ada spion atau mata-mata yang dapat melaporkan kalau kau tidak menggunakan bahasa yang tidak sesuai dengan kepentingan negara."

Bersama Widjojo Nitisastro dan beberapa dosen lain, Emil Salim naik bus ke Bandung untuk mengajar para perwira di Seskoad. Soeharto ketika itu berpangkat letnan jenderal. Ia

membuka rapat dengan berkata, "Saya komandan di sini. Ini teritori saya. Dalam ruang ini Anda sekalian bebas bicara. Saya yang bertanggung jawab."

Nah, inilah yang disenangi Emil Salim. "Suasana tertekan menjadi hilang, dan kita merasa bebas," katanya. Setelah itu muncul pertanyaan sederhana: bagaimana menyehatkan ekonomi negara. Lalu keluar jawaban ilmiah yang praktis, realistis, tidak bombastis, bahkan tidak filosofis dan sloganistis seperti yang berkembang pada zaman itu.

"Sebelumnya, kalau berbicara tentang modal, mahasiswa diajarkan definisi. Pengertian modal menurut ahli ini adalah begini, menurut si anu adalah begitu. Setelah itu, kita ajarkan, pengertian modal adalah tabungan, adalah penghasilan, adalah hal-hal yang konkret," papar Emil yang merasa mendapatkan kebebasan berbicara. Tahun 1966, Emil diangkat menjadi anggota Tim Penasihat Ekonomi Presiden, kemudian menjadi Ketua dan Anggota Tim Teknis Badan Stabilitas Ekonomi (1967-1969).

Kegiatannya mengajar di Seskoad dan Seskoal berlanjut, sambil menjabat Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara merangkap Wakil Kepala Bappenas (1971-1973).

"Pada suatu hari, saya menemani Menteri Perhubungan, Frans Seda, berkunjung ke pedalaman Irian Jaya. Di sana beliau mendapat serangan jantung, kami semua ketakutan, karena jauh dari rumah sakit," Emil mengenang. Presiden Soeharto mengangkat Emil menjadi Menteri Perhubungan dalam Kabinet Pembangunan Kedua, 1973-1978.

Sasaran tugasnya sederhana, yaitu bagaimana menolong Presiden agar dapat berhubungan dengan seluruh aparatnya, khususnya semua bupati dan walikota di seluruh Indonesia, pada hari itu juga. Emil Salim tahu, saat itu belum ada alat

transportasi maupun komunikasi yang memungkinkan bangsa Indonesia dapat berhubungan dengan Jakarta pada hari yang sama. Kabel telepon belum menjangkau seluruh daerah. Penerbangan juga belum mencapai pelosok terpencil.

Bersama Prof. Dr. Iskandar Alisjahbana, pakar telekomunikasi dari ITB, Emil mengajukan konsep satelit. Palapa!

"Negeri kita ini sangat luas. Banyak daerah terpencil belum mempunyai sarana pelabuhan, bandar udara, maupun jalan. Satu-satunya cara adalah teknologi komunikasi yang canggih, yaitu satelit," cerita Emil. Presiden Soeharto mendengarkan dengan saksama, lalu bertanya, "Alternatif lainnya apa?"

"Tidak ada," jawab Emil.

"Kalau begitu, laksanakan," kata Soeharto ditirukan Emil.

Maka, jadilah Indonesia negara miskin dan terbelakang, tapi punya satelit canggih pada 1970-an. Dunia boleh heran. Indonesia mulai mempunyai jalan tol, dan satelit komunikasi yang pertama, ketika Emil Salim menjadi Menteri Perhubungan. Presiden Soeharto menyematkan Bintang Mahaputera Adipradhana di dada Emil Salim pada 1973. Sampai 20 tahun berikutnya, Emil menjadi menteri.

Dalam Kabinet Pembangunan III (1978-1983), Emil menjadi Menteri Negara Urusan Kependudukan dan Lingkungan Hidup. Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia mengangkatnya menjadi guru besar pada 1983, yang pada waktu itu harus dengan persetujuan presiden.

Menteri Negara Pengawasan Pembangunan

Emil Salim memahami dan mendukung cara berpikir Presiden Soeharto yang dianggapnya sangat profesional, tegas, praktis, dan tepat untuk merespons berbagai persoalan di Indonesia. Dalam Kabinet Pembangunan IV dan V (1983-1993), Emil dijadikan Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan

Lingkungan Hidup. Ia boleh bertemu dan bicara dengan Soeharto sewaktu-waktu, bila ada hal yang mendesak.

Pada suatu ketika ada 235 ekor gajah terjebak di satu areal perkebunan. Emil Salim mendapat telepon bahwa tentara akan mengusir paksa atau menembaki gajah-gajah itu. "Segera saya datang pada Pak Harto, dan minta supaya hal itu tidak terjadi. Gajah-gajah itu memang tinggal dan melintasi daerahnya sendiri. Kita, manusia yang menggunakan habitat mereka untuk pembangunan," katanya.

"Pak Harto saat itu juga menelepon Jenderal Try Soetrisno, panglima angkatan bersenjata, dan minta agar tidak seekor gajah pun luka. Bedil dan peluru disimpan. Senjata diganti kentongan dan perkakas dapur. Maka, gajah digiring dengan kasih sayang." Emil Salim memasang kain sulam besar yang melukiskan iringan gajah itu di kamar tamunya.

Gajah-gajah itu digiring pelan-pelan selama sepuluh hari, menjauhi areal perkampungan dan perkebunan menuju hutan. Tiba-tiba iring-iringan berhenti. Semua alat bunyi-bunyian diperkeras, para gajah tetap tidak bergerak. Ada apa?

"Ternyata ada seekor anak gajah terjatuh di jalan. Semua rombongan harus berhenti. Induk gajah menolong anaknya dan menunggu sampai anak gajah kuat berjalan lagi," kata Emil. Para penggiring pun menunggu dengan sabar. Setelah anak gajah itu sehat, mereka berjalan lagi.

Kalau menyeberang sungai, gajah-gajah besar berjajar membentuk jembatan. Anak-anak gajah berjalan di atas punggung mereka dan harus lewat dulu dengan selamat. Begitu seterusnya. Komandan penggiring gajah ini adalah seorang Bali yang terkenal lembut hati, bernama I.G.K. Manila.

"Sampai pada suatu tempat, gajah dan manusia harus berpisah. Satu per satu gajah masuk hutan. Tinggal seekor yang paling besar menunggu di paling belakang. Gajah itu

mengangkat belalainya dan menyerukan bunyi terompet. Ia ingin berterima kasih dan mengucapkan selamat jalan," Emil mengakhiri ceritanya.

Semua tentara menangis. Sudah berhari-hari mereka berjalan, berhenti, mengaso, dan bermalam bersama gajah-gajah itu. Sekarang mereka harus berpisah dan kembali ke habitat masing-masing.

Itulah pengawasan pembangunan yang harus dilakukan Emil Salim. Tentu yang digusur bukan hanya gajah. Seringkali juga manusia. Berkali-kali dia mendapat telepon dari kalangan yang terpinggirkan.

Ada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang dipersulit, dimusuhi oleh aparat pemerintah daerah. Menteri Negara Urusan Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup melindungi mereka. Contohnya, seorang bupati merasa disaingi oleh sekelompok LSM yang lebih berhasil melaksanakan program penyediaan air bersih di daerahnya. Bupati itu marah dan menangkap para aktivis dengan tuduhan palsu bahwa mereka berindikasi komunis.

Pada masa Orde Baru, kalau seseorang dituduh terlibat komunis, hidupnya jadi susah, kariernya hancur, dimusuhi banyak pihak. Maka perlu ada pejabat yang kuat, mau, dan dapat membelanya. Beruntung kalau dapat dibebaskan dari aniaya karena dikenal dan ditolong Emil. Jadi, sekiranya ada istilah untuk menghargai jasanya, Emil Salim adalah "ayah para aktivis LSM yang teraniaya di Indonesia".

Dicalonkan sebagai Wakil Presiden

Emil Salim juga dikenal aktif dalam berbagai organisasi nonpemerintah (ornop) yang lebih populer sebagai LSM atau organisasi masyarakat madani (Civil Society Organization, CSO) baik dalam bentuk yayasan maupun perkumpulan.

Tiga di antara sejumlah lembaga yang didirikannya adalah Dana Mitra Lingkungan (DML), Yayasan Pembangunan Berkelanjutan (YPB) dan Yayasan Keanekaragaman Hayati (Kehati). Selanjutnya ia menjadi penyantun untuk ketiga organisasi itu.

Pada awal 1990-an peranan LSM sangat marak dan kontroversial, karena dianggap sebagai "musuh pemerintah". Mungkin karena kedekatannya pada gerakan masyarakat madani itulah, Emil Salim tidak diangkat lagi menjadi menteri pada Kabinet Pembangunan VI (1993-1998).

Meskipun begitu, kesibukannya tidak berkurang. Dia menjadi anggota Komisi Nasional untuk Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), dan sangat aktif di berbagai lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa. Di antaranya sebagai Ketua Tim Screening Program Pembangunan PBB (UNDP), dan *co-chairman* pada Komisi Dunia untuk Hutan dan Pembangunan Berkelanjutan (1994).

Sementara itu, Presiden Soeharto dikelilingi oleh teknokrat-teknokrat yang ingin mengubah Indonesia dengan lebih cepat. Tokohnya adalah Prof. Dr. B.J. Habibie, seorang insinyur berpendidikan Eropa dan sangat getol memajukan industri mahal dan supercanggih. Karakter ini berbeda dengan Emil Salim yang lebih mengutamakan teknologi sederhana, kelas menengah ringan.

"Selama 25 tahun pertama, Presiden Soeharto berhasil membangun basis ekonomi Indonesia melalui pertanian, khususnya mencapai swasembada beras," katanya. "Pada hemat saya, selanjutnya yang dikembangkan adalah teknologi pengolahan pascapanen dan pengolahan pangan."

Pemikiran Emil Salim itu didukung oleh banyak kalangan, terutama organisasi masyarakat madani. Maka ketika nama B.J. Habibie diajukan sebagai calon wakil presiden untuk

mendampingi Jenderal Soeharto pada Kabinet Pembangunan VII (1998-2003), para pendukung Emil maju dengan calon alternatifnya.

Emil Salim diajukan sebagai calon wakil presiden dan diterima oleh Fraksi Utusan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat, yang waktu itu dipimpin Sutiyoso, Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Pencalonan ini cukup menarik perhatian publik dan mendapat dukungan luas. Tetapi Presiden Soeharto tidak memilihnya. Prof. Dr. B.J. Habibie menjadi wakil, dan kemudian menjadi presiden setelah atasannya mengundurkan diri pada 21 Mei 1998.

Indonesia mengalami krisis multidimensi, serentak dengan terjadinya krisis perbankan dan ekonomi di banyak negara Asia. Nama Emil Salim kembali muncul dalam pemerintahan, ketika Presiden K.H. Abdurrahman Wahid, sebagai Ketua Dewan Ekonomi Nasional (DEN) 1999-2000.

Pesta Durian Bersama Gus Dur

Usia Emil Salim sudah 70 tahun waktu itu. Teman-temannya mengumpulkan dan menerbitkan karya-karya esainya dalam buku berjudul *Kembali ke Jalan Lurus: Esai-esai 1966-1999*.

"Pada suatu malam, sekitar pukul sembilan, telepon berdering. Pak Emil diminta bertemu Presiden di Istana Merdeka," begitu ceritanya. Maka berangkatlah Emil dengan semua perlengkapan yang dapat dipersiapkannya. Data-data dan informasi terbaru mengenai ekonomi, serta ide-ide segar untuk memperbaiki situasi Indonesia. Semua dimasukkan dalam satu tas besar, dan berangkatlah dia untuk bertemu Presiden Republik Indonesia, K.H. Abdurrahman Wahid di Istana Merdeka.

"Hallo, Pak Emil. Ayo sini, kita makan durian," sambut Gus Dur melihat Emil datang dengan gembira.

Onde mande! Sambut Emil Salim. Bukan main! Dia sudah sangat serius dalam kapasitasnya sebagai Ketua Dewan Ekonomi Nasional; dia datang malam-malam dan menduga ada rapat darurat, namun ternyata ada undangan pesta durian.

"Ayo makan durian, selagi dokternya tidak ada," ajak Gus Dur.

Emil mulai ikut makan. Tetapi dia segera khawatir. Tingkat kolesterol Gus Dur tinggi, durian sangat berbahaya untuk kesehatan Gus Dur. Tetapi siapa yang dapat memperingatkan Presiden? Tidak ada dokter di ruang tengah istana itu.

Cepat-cepat Emil Salim menyelinap dan minta agar adik Presiden Gus Dur dipanggil. Adik Gus Dur seorang dokter, dan harus segera bertindak sebelum kakaknya makan durian terlalu banyak. Untunglah dokter yang juga adik presiden itu cepat datang. Ia marah dan menyingkirkan semua durian yang tersisa. Emil Salim telah berhasil menghentikan pesta durian itu, dan pulang dengan gembira.

"Presiden Megawati memanggil saya Oom. Hubungan kami baik, seperti keluarga," kenang Emil. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengangkatnya menjadi Anggota Dewan Pertimbangan Presiden (2007-sekarang). Itulah jabatan kenegaraan terakhirnya. Apa yang diharapkan Emil dari bangsanya?

"Kalau kamu katakan putih di depanku, katakan juga putih di belakang. Kamu harus dapat dipercaya." Demikianlah catatan "Hitam-Putih Emil Salim", menyambut hari lahirnya ke-80, pada 8 Juni 2010.

Selamat ulang tahun, Guru Bangsa. Semoga panjang usia dan makin bijaksana.

Emil Salim Isi Esti.indd 554 6/16/10 8:54 AM

Indeks

A

Adaptation Fund 465
Adipura 208, 214, 226, 232
akuntabilitas 98, 143, 210, 219, 222, 226, 232, 237, 262, 347, 458
Amdal xiii, 199, 200, 201, 202, 203, 210, 213, 216, 225, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 265, 268
Analytic Hierarchy Process 74
Analytic Network Process 74
angkatan kerja 502, 510, 511, 512
Antam xv, 431, 432, 433, 434, 435, 446, 447
Arutmin 441, 442, 443, 444, 448

B

Bali Road Map 177, 178, 180
Bapedal 200, 201, 202, 220, 224, 232, 233, 236, 256
barang publik 6, 22, 45, 56, 58, 112, 464, 488, 490
batu bara 397, 399, 426, 427, 440, 441, 442, 443, 462
BBM 399, 400, 462
biaya individu 51
biaya kesempatan 34, 68
biaya marjinal 32, 62
biaya produksi 54, 56, 57, 86, 87
biaya sosial 28, 132, 269
biaya transaksi 32, 59, 389
Blueprint Pengembangan Energi Nasional 424
bonus demografi 497, 498, 500, 509, 510, 512, 513

Emil Salim Isi Esti.indd 555 6/16/10 8:54 AM

C

cap-and-trade 60, 61, 63, 405
carbon footprint 180
carbon tax 186
CBD 165, 322, 353
Coasian bargaining 58
command-and-control 59, 60, 63
Conference on the Human Environment 1, 133, 195, 212
Copenhagen Accord 181, 182
Coral Triangle 307, 314, 356
CSR 10, 111, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 267, 268, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 447

D

Desa Sehat 493
DNPI 178, 179, 180, 184, 185, 188

E

EIR 3, 166, 167, 168, 173, 429, 446
ekolabel 187, 377, 378, 395
ekonomi ekologi 351
energi arus 403
EPA 46, 173
ethanol 406
Extractive Industries Review 166, 173, 446
Exxon 36, 421

F

Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia 7, 109, 122, 452, 542, 548
free, prior and informed consent 266
free rider 58

G

gas bumi 13, 166, 167, 330, 334, 399, 414, 415, 416, 418, 421, 426, 427, 462
gas rumah kaca 13, 22, 26, 101, 102, 103, 174, 175, 176, 180, 314, 323, 326, 451, 462, 464, 465, 469, 471, 473, 478
GBHN xvi, 118, 197, 198, 212, 528
geotermal 180, 342, 397, 399, 402, 403, 407
green economy 111, 112
greenwashing 262
Gunung Pongkor 431, 432, 433
gurandil 431, 433, 434, 435

H

HAM 149, 274, 386, 429, 551

I

ICCSR 182
imperfect information 56, 58
Indeks Pembangunan Manusia 24, 71, 96, 456
Indonesia Sehat 15, 483, 484, 485, 486, 487, 491, 492, 493, 494, 495
invisible hand 55
IPCC xvi, 174, 176, 177, 194, 450, 451, 457, 474
ISO 9000 29

ISO 14000 29, 272
ISO 26000 29, 272
IUCN 126, 150, 324

J
jasa lingkungan 352

K
kegagalan pasar 28, 33, 170, 468
KLH 9, 197, 200, 201, 202, 203, 204, 207, 208, 209, 210, 212, 217, 218, 220, 223, 227, 228, 232, 233, 234, 239, 240, 247, 248, 251, 252, 253, 254, 255, 280, 308, 324, 358, 359, 360, 361, 373, 459, 460, 461, 470
Komisi Brundtland 3, 164, 263, 528
Krisis Asia 206
KTT Bumi 165

L
lapangan kerja 84, 94, 419, 497
LEI 377, 379, 380, 395
local capture 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 81

M
mangrove 359, 360, 361, 364
marketable permit 60
MDGs 118, 119, 135, 136
MEA 324, 352, 353, 364, 371, 373
mikrohidro 397, 402
minyak bumi 357, 396, 399, 415, 417, 440
MRV 181, 183, 184, 321
MSY 361, 362, 367

N
NGO 153, 160, 161, 162, 164, 187
NOAA 36
nuklir 399

O
ornop 159, 161, 162, 163, 171, 550
overfishing 362, 364
ozon 101, 169, 186

P
padang lamun 359, 360, 361
PBB 1, 3, 4, 8, 9, 133, 134, 135, 155, 156, 161, 162, 165, 176, 177, 182, 193, 195, 202, 545, 551
PDB 27, 90, 101, 102, 110, 111, 120, 121, 122, 322, 381, 426, 502
pembangunan konvensional 21, 22, 23, 24, 28, 151, 162, 169, 172, 196
pengangguran 56, 106, 107, 432, 441, 502
PETI 431, 441, 442, 443, 444, 447
PNB 104, 105
PPLH 162, 198, 199, 200, 210, 211, 212, 215, 216, 217, 225, 228, 229, 231, 245, 382
Produk Domestik Bruto 27, 101, 122, 322, 426, 502

Prokasih 9, 204, 208, 213, 214, 218, 219, 222, 223, 225, 226, 231, 232, 235, 236
Proper 9, 214, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 236
Protokol Kyoto 175, 176, 465
PSL 171, 199, 201, 202, 216, 240

R
REDD vi, xvii, 11, 321, 326, 327, 330, 342, 343, 344, 346, 347, 348
rente 116
RPJM 118
RUTR 284

S
Sistem Jaminan Kesehatan Nasional 489
Sistem Jaminan Sosial Masyarakat xviii, 489
Sistem Kesehatan Daerah 485, 488
Sistem Kesehatan Nasional 485, 488
skala ekonomi 86, 88, 89, 97, 405
spillover effect 90

T
tenaga air 402
tenaga angin 397, 400, 402
tenaga biomassa 397
tenaga surya 397, 400, 402, 404, 410, 424
teori *endogenous institution* 69
terumbu karang 103, 309, 314, 323, 356, 357, 358, 359, 361, 364, 368
The Climate Project 189
trade-off 12, 35, 39, 371
transparansi 98, 143, 227, 262, 267, 274, 458
Tri Hita Karana 178

U
UNCED 127, 134, 135
UNFCCC xviii, 4, 134, 165, 175, 176, 177, 183, 184, 194, 314, 468, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479
UU PPLH xviii, 210, 211, 212, 382
UU PT xviii, 261, 274, 276

W
Walhi 187, 194, 212, 420, 425
WTP xviii, 38