

KERANGKA PENGEMBANGAN SISTEM ADMINISTRASI DAN INFORMASI LINGKUNGAN (SAIL) DALAM PEMERINTAHAN YANG SEHAT¹

Tri Pranadji

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor*

PENDAHULUAN

Jika pada seorang awam lingkungan di Jakarta kita katakan bahwa beberapa bulan lagi, saat musim hujan tiba, Jakarta akan dilanda banjir seperti tahun lalu, hampir dapat dipastikan orang awam tadi tidak akan terkejut atau segera bergegas-gegas mengemasi perabot rumah tangganya untuk mengungsi ke daerah bebas banjir. Demikian juga setiap tahun hampir menjadi pemberitaan rutin di media massa, pada musim kemarau paling tidak ada dua peristiwa yang selalu muncul. Pertama, Indonesia menuai protes bertubi-tubi dari beberapa negara tetangga (terutama Singapura) tentang kabut asap, emisi dari kebakaran (atau) hutan/kebun (yang sengaja dibakar). Kedua, hampir di setiap tempat (kota dan desa) mengalami kesulitan air bersih dan produksi pertanian (terutama pangan) terancam gagal, dan bahaya kelaparan serta serangan berbagai penyakit menjadi kian dekat dengan kehidupan sehari-hari masyarakat. Anehnya, kedua peristiwa ini kian tahun tidak menunjukkan gejala semakin mereda. Lebih aneh lagi, tidak pernah kedengaran pemerintah berniat akan menuntut kompensasi pada negara lain, terutama Singapura, yang penduduknya setiap saat banyak menghisap oksigen yang dihasilkan dan hutan tropis Indonesia.

Beberapa peristiwa tersebut telah cukup memberikan gambaran betapa lemahnya SAIL yang ada di Indonesia. Sistem administrasi kita masih jauh ketinggalan dengan dinamika masalah lingkungan yang timbul. Selain itu, pengembangan sistem informasi lingkungan yang sekarang ini (seharusnya) dijalankan pemerintah juga masih jauh ketinggalan. Selain anggaran (yang berasal dari APBN) sangat kecil, kekuatan lembaga yang mengelola lingkungan hidup baik yang dibentuk pemerintah, termasuk Kementerian Lingkungan Hidup, maupun nonpemerintah jauh dari memadai.

Membicarakan aspek lingkungan dalam kondisi krisis ekonomi dan politik yang belum usai seperti sekarang ini adalah sesuatu yang sulit. Ibarat sulitnya seorang Kyai yang harus "mendakwahkan" betapa pentingnya membaca ayat suci Al-Qur'an (dan pemaknaannya) di tengah keramaian pesta musik dangdut

¹ Makalah dikembangkan dari bahan yang disampaikan pada "Temu Pakar Kelembagaan Lingkungan Hidup", 10 Juli 2003, Kantor Kementerian Lingkungan Hidup, Jakarta.

(lengkap dengan tarian erotisnya) yang secara luar biasa menghipnotis kesadaran normal penonton ("masyarakat"). Memang akan terasa amat sayang jika membicarakan masalah lingkungan (yang sudah memasuki tanda "lampu merah") tertunda-tunda. Juga teramat sayang jika forum diskusi lingkungan yang dihadiri banyak pakar lingkungan hanya mampu menjangkau perspektif normatifnya, sementara itu implikasi penerapannya di lapangan masih jauh dari memadai. Bagaimanapun juga, mengingat masalah lingkungan sudah "lampu merah", masalah ini harus secara intensif dibicarakan serius.

Visi utama penyelenggaraan SAIL adalah upaya untuk peningkatan kesejahteraan hidup masyarakat lintas generasi dan spasial. Dengan kata lain penyelenggaraan SAIL adalah bagian dari penyelenggaraan pembangunan berkelanjutan. Tulisan ini menjelaskan sebuah proposisi bahwa penyelenggaraan SAIL hanya akan dapat dijalankan dengan baik jika dan hanya jika dilatarbelakangi sistem dan penyelenggaraan pemerintahan yang sehat. Adalah semacam "bermimpi indah" jika kita mengharapkan SAIL berjalan baik sementara penyelenggaraan pemerintah masih belum sehat. Pandangan ini sedikit berbeda dengan Edmunds and Letey (1973) yang lebih menekankan bahwa manusia adalah bagian dari alam, karena ketergantungannya (antara lain) untuk mendapat energi, sumberdaya, tempat hidup dan makanan.

Makna administrasi (*administration*; Neufeldt and Guralnik, 1988) lingkungan mencakup kegiatan manajemen atau pengelolaan lingkungan. Dikaitkan dengan pemerintahan dan kebudayaan masyarakat, administrasi lingkungan mencakup kegiatan diagnostik terhadap permasalahan lingkungan dan cara mengatasinya: pengevaluasian terhadap berbagai permasalahan lingkungan yang timbul dan melakukan prediksi atau peramalan terhadap masalah lingkungan yang akan timbul dengan indikator yang teramat saat ini. Dengan gambaran itu pemerintah bisa memperoleh "petunjuk" tentang cara mengambil manfaat yang bijaksana dari kekayaan lingkungan yang ada: menjaga pelestariannya dan memperbaikinya. Jangan sampai generasi mendatang memandang kita dengan sebelah mata, dalam arti kita ini dinilai hanya mau enaknya saja (hanya mengambil manfaat yang sudah tersedia di lingkungan), tapi mengabaikan upaya pelestariannya dan (apalagi) memperbaikinya.

MASALAH LINGKUNGAN DAN PEMBANGUNAN

Dalam banyak buku yang membahas pembangunan berkelanjutan (Munasinghe, 1993; Panayotou, 1994 dan Van Dieren, 1995) dapat ditarik benang merah bahwa masalah lingkungan dan pembangunan ibarat "dua muka" dari sebuah koin. Sebagian besar masalah lingkungan muncul karena kegiatan manusia ("masyarakat"). Hampir dapat dikatakan tidak akan muncul masalah lingkungan jika tidak ada pembangunan. Masalahnya adalah bahwa kegiatan pembangunan itu

sendiri sudah menjadi tuntutan dari keberadaan masyarakat. Bisa saja seorang pakar lingkungan, seperti Chiras (1985) dan Thijsse (1982), tidak menyatakan secara terbuka bahwa munculnya masalah lingkungan adalah akibat dari kegiatan pembangunan; melainkan karena adanya tekanan jumlah penduduk, kegiatan ekonomi (termasuk usaha pertanian), politik kebijakan publik, budaya dan seterusnya. Walaupun demikian, intinya tetap tidak berbeda bahwa masalah lingkungan adalah masalah pembangunan. Demikian juga sebaliknya, bahwa masalah pembangunan adalah masalah lingkungan.

Pada taraf minimal fungsi SAIL seharusnya melakukan harmonisasi agar hubungan antara kegiatan pembangunan dan pengelolaan lingkungan tidak saling mengeliminasi. Pada taraf lebih maju, SAIL dapat dijadikan alat pengendali pembangunan. Selama ini masih banyak terjadi pertentangan antara kegiatan pembangunan, terutama yang menekankan pencapaian pertumbuhan ekonomi jangka pendek, dengan pengelolaan lingkungan yang menekankan pada keberlanjutan pembangunan. Dalam bentuk gambar, kerangka hubungan antara fungsi SAIL, masalah lingkungan dan pembangunan dapat diilustrasikan pada Gambar 1.

Tampak pada Gambar 1 bahwa fungsi SAIL dalam pengelolaan pembangunan sangat strategis, yaitu harus mampu melakukan akselerasi dan improvisasi agar tujuan pembangunan yang bervisi lintas generasi dan spasial tercapai secara komprehensif. Pemecahan masalah lingkungan menjadi bagian penting dari pencapaian tujuan pembangunan itu sendiri, dan bukan sekedar sebagai wawasan atau embel-embel yang kurang bermakna (misalnya: pembangunan pertanian berwawasan lingkungan). Dalam perspektif ini pelestarian dan peningkatan daya dukung sumberdaya alam dan lingkungan hidup merupakan salah satu tujuan yang harus dicapai dalam penyelenggaraan pembangunan yang digerakkan pemerintah. Jika suatu rejim penyelenggara pembangunan tidak mampu mengatasi kerusakan atau penurunan daya dukung (misalnya) lahan untuk kelanjutan usaha pertanian, maka rejim pengelola pembangunan tadi harus dinilai gagal.

Perkembangan masalah lingkungan hidup di Indonesia, baik di lingkungan terestrial, perairan maupun udara, dinilai sudah memasuki ambang gawat. Masalah lingkungan hidup yang menonjol di Indonesia secara ringkas dapat dibagi dalam beberapa golongan, yaitu:

- (1) Besarnya tekanan penduduk yang melebihi batas atau daya dukung lingkungan, misalnya dicerminkan adanya rata-rata pemilikan lahan pertanian berukuran sempit (kurang dari 0,5 ha/KK) dan kurang layaknya kawasan pemukiman di Jawa dan perkotaan.
- (2) Kekurangan bahan pangan berkelanjutan, karena kurang terencananya penataan lahan usaha pertanian dan mengabaikan pentingnya penataan agraria. Bisa juga hal itu disebabkan oleh rendahnya kemampuan lahan, karena

penurunan kesuburan (karena eksploitasi yang berlebihan) dan pencemaran oleh faktor produksi kimiawi dan limbah pabrik.

- (3) Tingginya pencemaran lingkungan udara (misalnya karena emisi kendaraan bermotor dan pabrik), darat (karena sedimentasi bahan kimia pertanian) dan air (karena limbah industri, rumah tangga dan pertambangan).
- (4) Perubahan iklim global yang tidak menentu. misalnya adanya anomali *El-Nino* dan *La-Nina*, menyebabkan terganggunya pola hujan dan siklus hidrologi yang cukup serius.
- (5) Penggundulan hutan primer, baik yang dilakukan karena keterbukaan pasar internasional terhadap hasil hutan maupun untuk usaha pertanian, pariwisata, pertambangan, pemukiman ("liar") dan industri. Dampak penggundulan hutan antara lain, kekacauan sistem hidrologi, penurunan tingkat kesuburan lahan, kekacauan keseimbangan hubungan antara elemen-elemen ekosistem dan pemanasan global.
- (6) Penurunan biodiversitas dan punahnya berbagai jenis tanaman dan hewan tertentu menimbulkan penurunan mutu dan nilai intrinsik lingkungan hidup. Pada gilirannya hal ini akan mengubah keseimbangan ekologis dan dapat berimplikasi negatif bagi kelangsungan hidup masyarakat.

Menurut Chiras (1985), munculnya masalah lingkungan yang gawat biasanya dibarengi dengan masalah sosial, ekonomi dan politik. Kasus masalah yang muncul di Indonesia dan negara ASEAN adalah belum stabilnya kehidupan ekonomi akibat krisis, tingginya kriminalitas dan ancaman teroris (termasuk bioterorisme, kasus SARS), ancaman perang dengan senjata pemusnah massal, ketidakjelasan dan ketidaknyamanan kehidupan sosial ekonomi, keterbelakangan (dan kebodohan) masyarakat dan rendahnya kualitas kesehatan masyarakat. Secara sistematis tampak jelas adanya hubungan interaktif antara kerusakan lingkungan dan rendahnya pencapaian tujuan pembangunan. Tidak berlebihan jika keberhasilan mengatasi masalah lingkungan disarankan dijadikan komponen tujuan pembangunan secara lintas sektor dan daerah. Oleh sebab itu, pengembangan SAIL harus dijadikan instrumen penting pencapaian tujuan pembangunan.

Dalam rangka menemukan cara memecahkan masalah secara lebih akurat dan efisien, perlu dilakukan diagnosa terhadap masalah lingkungan yang muncul. Dengan kata lain, pemecahan masalah lingkungan tidak terbatas pada kulit luarnya, melainkan harus mampu menjangkau akar permasalahannya yang lebih dalam. Karena itu, latar belakang atau penyebab timbulnya masalah lingkungan haruslah dikaji secara lebih kritis. Paling tidak ada lima kategori penyebab masalah lingkungan yang harus dilakukan pendalaman, yaitu:

- (1) Situasi alamiah yang sulit dikendalikan manusia, misalnya ledakan gunung berapi, puting beliung, gempa bumi, *el-nino*, *la-nina*, gelombang *tsunami*, kebakaran hutan dan peristiwa alam lainnya yang menyebabkan kerusakan lingkungan secara serius.

- (2) Pola interaksi masyarakat dengan lingkungannya yang mengarah pada penguasaan dan pengusahaan sumberdaya alam yang tidak sehat. Kondisi alamiah dan budaya masyarakat harus dilihat secara simultan, karena faktor suku atau ras bukan satu-satunya penjelas (Firth *et al.*, 1968) terjadinya kerusakan lingkungan hidup.
- (3) Lemahnya jaringan prasarana publik yang berimplikasi pada tingginya biaya sosial dan eksternalitas lainnya. Misalnya, pada kondisi prasarana publik bagus petani bisa mendapat penghasilan cukup dari 0,5 ha lahan, namun pada kondisi prasarana publik yang buruk petani perlu lahan lebih dari 1,0 ha.
- (4) Pendekatan pembangunan, termasuk kebijakan politik pemerintah, yang berimplikasi mengabaikan dan merusak lingkungan. Sebagai gambaran, dengan menonjolkan pertumbuhan ekonomi (*growth maniac*) sumberdaya hutan Indonesia rusak parah (karena penebangan yang tidak terkendali) dan sebagian besar hutan mangrove hancur (karena tekanan untuk usaha tambak udang, pengembangan kawasan industri dan pemukiman; contoh di daerah Rungkut, Surabaya dan Pantai Indah Kapuk, Jakarta). Pembangunan dengan istilah “berwawasan lingkungan” yang dislogankan pemerintah saat ini masih cenderung mengabaikan lingkungan.
- (5) Lemahnya tatanan kelembagaan yang berperan melindungi dan memperbaiki lingkungan. Tatanan kelembagaan yang lemah ini mencakup:
 - Lemahnya penegakkan sistem hukum yang memihak lingkungan.
 - Sistem manajemen pemerintahan yang masih tidak sehat dan boros cenderung mengesampingkan kerusakan lingkungan
 - Lemahnya kompetensi SDM, tata nilai, kepemimpinan, manajemen sosial dan timpangnya struktur sosial.

Dari Gambar 1 dapat dijelaskan bahwa pengembangan SAIL terkait erat dengan pemberdayaan masyarakat pada umumnya dan pengkayaan pengetahuan masyarakat pada khususnya. Adalah sangat tidak masuk akal jika dikatakan faktor lingkungan akan baik dengan sendirinya tanpa melibatkan peran serta masyarakat setempat. Basis pengembangan SAIL adalah kecerdasan masyarakat yang terlibat dalam kegiatan pembangunan dan pengelolaan lingkungan.

KETERBATASAN PEMBANGUNAN SEKTORAL

Hingga kini pendekatan sektoral dan subsektor masih sangat mewarnai penyelenggaraan pembangunan di pusat dan daerah. Misalnya, karena upaya untuk mengejar target ketahanan pangan, kegiatan peningkatan produksi tanaman pangan yang dijalankan Departemen Pertanian hampir sama sekali tidak mempertimbangkan residu bahan kimia yang membahayakan makhluk hidup

lainnya. Kegiatan penangkapan ikan dengan menggunakan bahan peledak dan racun kimia yang merusak ekosistem terumbu karang hampir tidak mendapat sanksi apapun, baik dari masyarakat maupun pemerintah. Demikian juga yang terjadi pada usaha jasa perhotelan. Pengusaha hotel berbintang di Pantai Carita tidak ambil pusing bahwa dengan membuang limbah hotel begitu saja akan membahayakan ekosistem ke perairan di sekitarnya.

Paling tidak ada dua masalah serius dari pembangunan yang menggunakan pendekatan sektoral. Pertama, umumnya pembangunan sektoral menggunakan pendekatan "kaca mata kuda". Ini bisa dimengerti karena hanya dengan begitu pencapaian target fisik segera dapat ditunjukkan dan pelaksanaan pembangunan dinilai berhasil. Adalah sangat masuk akal jika dikatakan bahwa dengan pendekatan ini masalah lingkungan hidup kurang sekali mendapat porsi perhatian yang wajar. Keberhasilan pembangunan dalam satu sektor atau subsektor yang hasil fisiknya segera terlihat seringkali harus dibayar lebih mahal di kemudian hari dalam bentuk tingginya tingkat kerusakan dan pencemaran lingkungan. Eksternalitas negatif yang menimbulkan biaya sosial dan lingkungan yang tinggi umumnya tidak dimasukkan dalam kalkulasi nilai keberhasilan pembangunan sektoral.

Kedua, upaya untuk menutupi atau membungkus ego sektoral dalam penyelenggaraan pembangunan telah banyak dilakukan pemerintah. Bahkan akhir-akhir ini terdapat kesan bahwa setiap kegiatan pembangunan harus diberi embel-embel "berwawasan lingkungan". Penggunaan kata "wawasan" yang dijadikan bungkus kegiatan pembangunan tersebut hampir tidak memiliki makna nyata. Bahwa dengan mengemukakan slogan "pembangunan berwawasan lingkungan seakan-akan masalah lingkungan akan terselesaikan dengan sendirinya hal itu dapat dipandang sebagai pembodohan diri sendiri dan pembodohan publik. Masing-masing pemegang kegiatan pembangunan sektoral umumnya diliputi sindrom rasa "sungkan" untuk saling memberi nasehat. Upaya mengingatkan tentang pentingnya memperhatikan kerusakan lingkungan pada sesama aparat bisa dipandang sebagai bentuk "mencampuri rumah tangga orang lain" dan hal itu dipandang sebagai sesuatu yang tabu.

Secara sistematis pemecahan masalah lingkungan tidak dapat didekati dengan pendekatan pembangunan sektoral. Gambar 2 menunjukkan pentingnya dibentuk lembaga yang secara khusus menangani masalah lingkungan berbarengan dengan dijalankannya pembangunan sektoral oleh Badan atau Departemen Pemerintah. Pembentukan lembaga/organisasi SAIL bisa dipandang sebagai upaya terobosan untuk mengatasi masalah lingkungan, terutama yang ditimbulkan oleh pendekatan pembangunan sektoral. Informasi timbulnya masalah lingkungan pada masing-masing penyelenggara pembangunan sektoral harus disampaikan secara transparan pada lembaga SAIL. Hanya dengan cara demikian lembaga SAIL dapat melakukan analisis secara akurat dan mencari langkah pemecahannya.

Dari Gambar 2 dapat ditunjukkan bahwa pencapaian tujuan pembangunan secara komprehensif lebih diutamakan dan pada pencapaian tujuan sektor per sektor. Setiap Badan atau Departemen yang menyelenggarakan pembangunan sektoral secara sadar harus menyediakan "ruang strategis" agar masalah lingkungan dapat ditangani lebih sistematis. Dengan menempatkan pelestarian dan perbaikan lingkungan sebagai bagian dari pencapaian tujuan pembangunan sektoral, maka penyelenggaraan pembangunan sektoral akan dilakukan dengan lebih hati-hati.

Walaupun dinilai sebagai langkah maju, pemberian kewenangan yang lebih luas atau otonomi pada daerah untuk menyelenggarakan kegiatan pembangunannya masih mengandung unsur berbahaya. Penyelewengan atau penyalahgunaan kewenangan yang diberikan pada daerah tingkat II sangat terbuka dan sulit dikendalikan. Pemberian otonomi pada daerah untuk menyelenggarakan kegiatan pembangunannya secara mandiri belum dapat dinilai sebagai kunci pembuka pemecahan masalah lingkungan. Pemberian otonomi tersebut bisa berubah menjadi "kotak pandora" yang justru membahayakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup di daerah. Gejala meluasnya etnosentrisme dalam rekrutmen pejabat daerah bisa menjadi pintu masuk terjadinya bencana "kotak pandora" lingkungan. Kontrol terhadap kelalaian penyelenggara pembangunan terhadap aspek lingkungan akan semakin sulit dilakukan oleh pemerintah pusat dan lembaga-lembaga publik lainnya.

Dengan memperhatikan kelemahan pembangunan sektoral yang terjadi selama ini, tampaknya perlu ada keberanian melakukan perombakan pendekatan pembangunan. Walaupun pembangunan sektoral tidak dapat diabaikan, namun upaya mendudukkan aspek pelestarian dan perbaikan lingkungan sebagai tujuan pembangunan sektoral sangat penting untuk dipertimbangkan. Para perancang dan penyelenggara pembangunan di pusat dan daerah perlu diberi pemahaman lebih mendalam terhadap pentingnya pelestarian dan perbaikan lingkungan hidup. Advokasi ke arah itu harus disertai tekanan politik yang kuat, sehingga akuntabilitas perbaikan lingkungan hidup dalam penyelenggaraan pembangunan menjadi lebih konkrit.

PEMBERDAYAAN KELEMBAGAAN LOKAL

Pandangan yang cenderung "pemerintah sentris" dalam pengelolaan lingkungan hidup perlu mendapat koreksi serius. Bahwa pada akhirnya pemerintah mempunyai peran penting dalam SAIL harus diterima sebagai kenyataan tidaklah salah. Hanya saja, kedudukan pemerintah yang cenderung *isolated* ("terpisah") terhadap masyarakat tidak akan efektif dalam pengelolaan lingkungan hidup yang sehat. Kerap terjadi pada saat kedudukan pemerintah *isolated*, lembaga pemerintah justru dimanfaatkan oknum aparatnya untuk "pura-pura tidak tahu" dan main mata

dengan pengusaha. Dengan gambaran ini peran pemerintah menjadi sangat kontra produktif terhadap perbaikan lingkungan hidup.

Kelembagaan lokal yang sehat dapat diposisikan sebagai salah satu "filter utama" pencegah terjadinya kerusakan lingkungan hidup. Beberapa bulan lalu lembaga *pecalang* yang digerakkan oleh tokoh-tokoh adat setempat di Bali berhasil menghalangi manajemen Hotel Patra Jasa Denpasar untuk membangun jaringan pemecah ombak yang terbuat dari bahan beton. Masyarakat setempat menganggap bahwa cara yang ditempuh Hotel Patra Jasa Denpasar tersebut tidak sesuai dengan ajaran dan kepercayaan masyarakat Bali. Jaringan pemecah ombak yang diinginkan masyarakat Bali sebaiknya dibuat dengan menggunakan pendekatan keseimbangan alam ("ekologis"). Penggunaan bangunan beton dinilai akan mengganggu keseimbangan lingkungan. Jika dibuat jaringan pemecahan ombak, misalnya dengan menanam mangrove atau jenis tanaman air lainnya, masyarakat akan dengan senang hati menerimanya.

Ilustrasi lembaga lokal yang kuat dapat ditunjukkan oleh masyarakat Bali. Sistem pertanian masyarakat Bali sangat kental dikendalikan lembaga lokal yang didasarkan atas lembaga kepercayaan adat Bali yang dikenal dengan "Tri Hita Karana". Salah satu butir lembaga *Tri Hita Karana* adalah kewajiban menjaga keseimbangan hubungan antara masyarakat dan lingkungannya. Lembaga SUBAK adalah contoh penerapan lembaga *Tri Hita Karana*. Walaupun di Bali mengalami tekanan penduduk dan perkembangan ekonomi turisme sangat besar, namun pengawasan dan pengendalian kerusakan lingkungan oleh masyarakat setempat sangat kuat. Kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh tekanan penduduk dan kegiatan ekonomi bisa ditekan hingga tingkat aman.

Gambaran yang ditunjukkan oleh masyarakat (adat) Bali bisa menjadi sumber inspirasi penting untuk mengembangkan SAIL yang melibatkan kekuatan lembaga lokal. Selama sistem hukum nasional belum mampu menjangkau secara nyata pada masalah lingkungan, sangat penting pemerintah membangun jaringan kemitraan dengan lembaga lokal. Dalam kaitan ini, posisi pemerintah sebaiknya difungsikan untuk melakukan proses internalisasi masalah lingkungan pada masyarakat lokal. Pemberdayaan kelembagaan berbasis masyarakat lokal untuk memperbaiki pengelolaan lingkungan hidup, dengan demikian, harus menjadi bagian penting pengembangan SAIL.

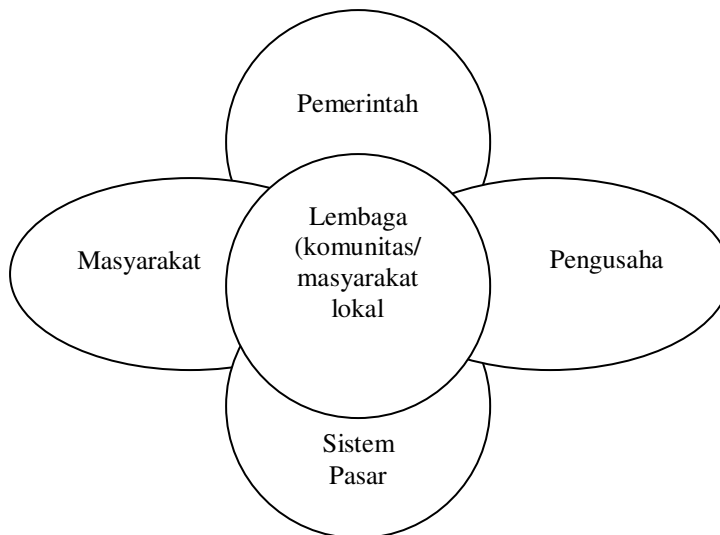
Kasus kerusakan ekosistem terumbu karang di berbagai tempat (misalnya: di Pantura Jawa, Taman Nasional Ujung Kulon, perairan Kepulauan Padaido, Biak dan daerah Saparua, Ambon), sebagaimana yang penulis amati setahun terakhir ini banyak disebabkan tidak efektifnya peran lembaga lokal dalam pencegahan kerusakan ekosistem terumbu karang. Demikian pula terjadinya berbagai pencemaran, misalnya pada perairan di Selat Sunda, Teluk Jakarta, Sungai Asahan dan sungai-sungai di Lampung; hampir semuanya disebabkan tidak efektifnya peran lembaga lokal. Terlalu gegabah jika pemerintah pusat dan daerah merasa mampu mengembangkan SAIL tanpa dukungan lembaga lokal yang kuat.

Masyarakat adat lain, seperti: Suku Dayak, subetnis Jawa di Gunung Kidul dan Badui di Lebak (Jawa Barat) mempunyai khasanah tata nilai dan aturan moral yang tinggi untuk mencegah terjadinya pengrusakan lingkungan hidup yang berlebihan. Jika saja pengetahuan masyarakat tadi tentang lingkungan hidup dapat ditingkatkan maka sangat dimungkinkan beban pemerintah dalam memecahkan masalah lingkungan akan sangat tertolong. Dalam bukunya "*Environmental Governance*", Hempel (1996) mengangkat pentingnya tindakan masyarakat tokal dalam pengelolaan lingkungan. Lembaga lokal mempunyai kandungan kompetensi tinggi untuk merumuskan tindakan-tindakan spesifik (lokal) untuk pemecahan masalah ekologis (global). Istilah "*glocalization*" atau "*global locallization*" yang diperkenalkan Akio Morita sangat sesuai untuk pemberdayaan lembaga lokal yang diuraikan di muka.

Gambar 3 menunjukkan keterkaitan erat antara lembaga masyarakat, pemerintah dan sistem pasar dalam pengelolaan lingkungan. Masing-masing lembaga mempunyai keterbatasan yang serius dalam mengelola lingkungan hidup secara sehat. Peran lembaga lokal diperkirakan akan efektif dalam membantu mengakomodasi berbagai kepentingan *stakeholders* lingkungan hidup. Beberapa catatan penting upaya pemberdayaan lembaga lokal untuk mengelola lingkungan hidup yang sehat, yaitu:

- (1) Dibutuhkan adanya kompetensi SDM lokal yang kuat, terutama dilihat dari tingkat pengetahuan terhadap lingkungan, daya empati untuk menggalang kerja sama yang efektif dan efisien, serta apresiasi yang tinggi terhadap pengetahuan dan pemecahan masalah berdasar kaidah ilmiah.
- (2) Tata nilai maju yang bervisi menghargai kebutuhan generasi mendatang, semangat kerja keras, rasa malu tinggi, semangat produktif dan berprestasi tinggi, haus inovasi, penggunaan cara berpikir sistematis dan berdaya empati tinggi. Tata nilai ini sangat relevan untuk membangun sistem ekonomi yang berdaya saing tinggi secara berkelanjutan, dimana faktor lingkungan hidup menjadi salah satu unsur pentingnya.
- (3) Kepemimpinan lokal yang kuat, yang dicirikan oleh integritas personal yang tinggi, visi ke depan yang kuat dan implementatif, daya inspirasi yang kuat terhadap anggota masyarakat yang dipimpinnya, tindakan yang altruistik (untuk mendapat kepercayaan yang tinggi dari masyarakat), memiliki keunggulan pengetahuan yang kuat terhadap lingkungan, bermampuan tinggi dalam memecahkan konflik (*conflict resolution*) secara elegan, memiliki daya komunikasi yang tinggi, berfikir dan bertindak rasional, dan menegakkan sistem kolektivitas kerja yang tinggi.
- (4) Manajemen sosial yang terkait dengan sistem pengambilan keputusan yang mencerminkan asas kolektivitas, transparansi (dalam bentuk informasi dan argumentasi), akuntabilitas yang jelas, rasionalitas, demokratis dan bisa dilakukan koreksi dan audit secara terbuka. Manajemen sosial yang demikian ini sangat dinamik, terutama dalam kaitannya dengan pemecahan masalah lingkungan yang bersifat dinamik dan holistik.

- (5) Mengembangkan tatanan sosial yang sehat dan memberi jaminan lebih baik bagi terwujudnya sistem interdependensi yang simetris, terutama melalui upaya mengurangi ketimpangan struktur sosial. Adanya gejala stratifikasi sosial yang polaristik, terutama tercermin pada semakin lebarnya jurang antara "si elit-kaya dan kuat dan kaum massa-miskin dan lemah", mencerminkan struktur sosial yang timpang.



Gambar 3. Hubungan Antara Pemerintah, Pengusaha, Masyarakat dan Sistem Pasar dalam Pengelolaan Lingkungan yang Dikendalikan Lembaga Lokal

PERLUNYA PEMERINTAHAN YANG SEHAT

Sampai saat ini kita masih sulit membicarakan pemerintahan yang sehat, terlebih lagi jika dikaitkan dengan pengelolaan lingkungan hidup. Dengan gambaran masih belum mapannya lembaga-lembaga tinggi negara (seperti: MPR, DPR, Mahkamah Agung dan Kepresidenan) dalam menjalankan fungsinya, kita belum bisa membayangkan secara akurat "seperti apa pemerintahan yang sehat itu?" Dikaitkan dengan pengelolaan lingkungan hidup, dalam makalah tidak banyak dibahas tentang pemerintahan yang sehat, kecuali hanya pada ciri-cirinya. Walaupun demikian seharusnya tetap bisa diajukan suatu gagasan pengelolaan lingkungan ideal yang didasarkan pada pemerintahan yang sehat. Oleh sebab itu, dalam makalah ini diajukan suatu pernyataan penting bahwa: "pemerintahan yang sehat adalah pemerintahan yang mampu mewujudkan SAIL yang sehat".

Pada uraian di muka telah dikemukakan bahwa untuk mengembangkan sistem pengelolaan lingkungan yang sehat, melalui pengembangan SAIL, perlu

dilakukan koreksi serius terhadap strategi pembangunan yang ditempuh pemerintah hingga dewasa ini. Cara pandang ini sesuai dengan pemikiran Thomas Khun (1967), bahwa untuk menghasilkan sesuatu yang lebih baik kita tidak bisa hanya memperbaiki paradigma (pembangunan) yang ada. "Biaya" untuk memperbaiki paradigma yang sudah usang seringkali "lebih tinggi" dibanding "nilai tambah" yang dihasilkan. Dengan cara berpikir demikian dapat dikatakan bahwa untuk menghasilkan sistem pengelolaan lingkungan yang lebih baik perlu ditempuh perombakan terhadap pendekatan atau strategi pembangunan yang selama ini dijalankan pemerintah.

Penyelenggaraan pemerintahan yang sehat, dengan demikian, haruslah didudukkan dalam bingkai strategi pembangunan yang menempatkan pelestarian dan peningkatan daya dukung lingkungan sebagai tujuan pembangunan yang penting. Atas dasar cara pandang ini, suatu pemerintahan dapat dikatakan sehat jika bisa mengembangkan SAIL yang lebih menjamin tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan daya dukung sumberdaya alam dan mutu lingkungan hidup yang lebih baik. Berbagai studi menunjukkan bahwa tugas ini mustahil bisa dijalankan secara sendiri-sendiri oleh pemerintah (pusat dan daerah), lembaga dunia usaha, masyarakat dan sistem pasar. Sistem kelembagaan atau "pemerintahan lokal" mungkin saja bisa menjalankan sebagian dari tugas ini, namun cakupan wilayah yang bisa dikelola relatif sangat terbatas.

Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang "Otonomi Daerah" dapat dinilai bahwa pemerintah pusat sudah berupaya serius dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang sehat. UU No. 22 tahun 1999 dapat dipandang sebagai "modal politik" yang besar untuk mendekatkan kedaulatan masyarakat di daerah dengan sistem pemerintahannya. Hanya sayangnya, modal politik yang sangat berharga tersebut belum mampu menjadikan sistem pemerintahan daerah kabupaten dan kota (tingkat II) sebagai bagian dari representasi kepentingan masyarakat setempat dan masyarakat luas. Lembaga pemerintahan kabupaten dan kota masih "dikuasai" elite politik daerah yang tidak memiliki sambungan yang kuat dengan kepentingan masyarakatnya. Kebanyakan kalangan elite politik di berbagai daerah masih sangat kurang memiliki daya empati sosial setempat. Tidak berlebihan jika dikatakan bahwa agar bisa bertahan hidup, masyarakat harus mampu membangun sistem "pemerintahan cadangan" (atau sistem pemerintahan "ban serep") yang tidak harus sejalan dengan kerangka kerja pemerintahan yang sedang dijalankan elite daerah.

Dan berbagai pengamatan di lapangan, termasuk pernyataan dari banyak petani dan tokoh setempat di pedesaan, diperoleh gambaran bahwa cara kerja para elite dan aparat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah (tingkat II) masih banyak yang mirip dengan cara kerja pengemudi angkutan umum. Mengejar setoran (PAD = pendapatan asli daerah) lebih diutamakan daripada meningkatkan pelayanan pada masyarakat (Pranadji, 2001). Memikirkan tentang perbaikan lingkungan seakan-akan dipandang sebagai "barang mewah" yang tidak terjangkau oleh daya beli ("pikiran") elite daerah. Menyusun sistem kerja yang

menghasilkan output yang relatif lama atau tidak instan cenderung dipandang sebagai kesia-siaan usaha. Hingga saat ini masih jarang ditemui adanya upaya yang menempatkan kegiatan perbaikan lingkungan menjadi agenda utama sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Sejalan dengan berkembangnya tingkat kecerdasan masyarakat desa terhadap pentingnya aspek lingkungan hidup, pemerintahan yang sehat harus diproyeksikan pada terwujudnya daya dukung lingkungan hidup yang semakin baik. Dengan gambaran ini pemerintahan yang sehat dapat dirumuskan dengan ciri-ciri berikut:

- (1) Pemerintahan daerah harus bisa dipandang sebagai bagian dari representasi kepentingan masyarakat. Anggota badan legislatif daerah idealnya diisi oleh wakil-wakil yang dipilih langsung masyarakat.
- (2) Setiap keputusan dan tindakan pemerintah harus bersifat terbuka, terutama ditinjau dan latar belakang informasi dan argumentasi yang digunakan. Pemerintah tidak boleh sewenang-wenang dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan rakyat banyak.
- (3) Sifat "otoritarian" bisa saja dapat ditempuh pemerintah, terutama menyangkut masalah yang kompleks (misalnya: koordinasi antarsektor, hubungan antardaerah dan pemerintah pusat), namun di kemudian hari tetap harus ada pertanggungjawaban (akuntabilitas) yang jelas. Cara otoritarian (yang menuntut kesabaran masyarakat) harus bisa dikompensasi dalam bentuk atribut peningkatan pelayanan atau kesejahteraan yang lebih tinggi.
- (4) Pemerintah harus mengajarkan masyarakat tentang pentingnya sistem pengambilan keputusan yang berlandaskan rasionalitas dan tata cara demokratik. Hal ini penting untuk mewariskan sistem atau kelembagaan administrasi yang "cerdas" dalam setiap pengambilan keputusan publik yang berkaitan dengan lingkungan hidup.
- (5) Setiap keputusan dan tindakan harus bisa dipandang dari segi kesesuaiannya dengan masalah yang berkembang di lapangan setiap saat. Oleh sebab itu, setiap keputusan dan tindakan pemerintah bersifat dinamik dan terbuka untuk dievaluasi dan diubah sesuai dengan tuntutan keadaan.

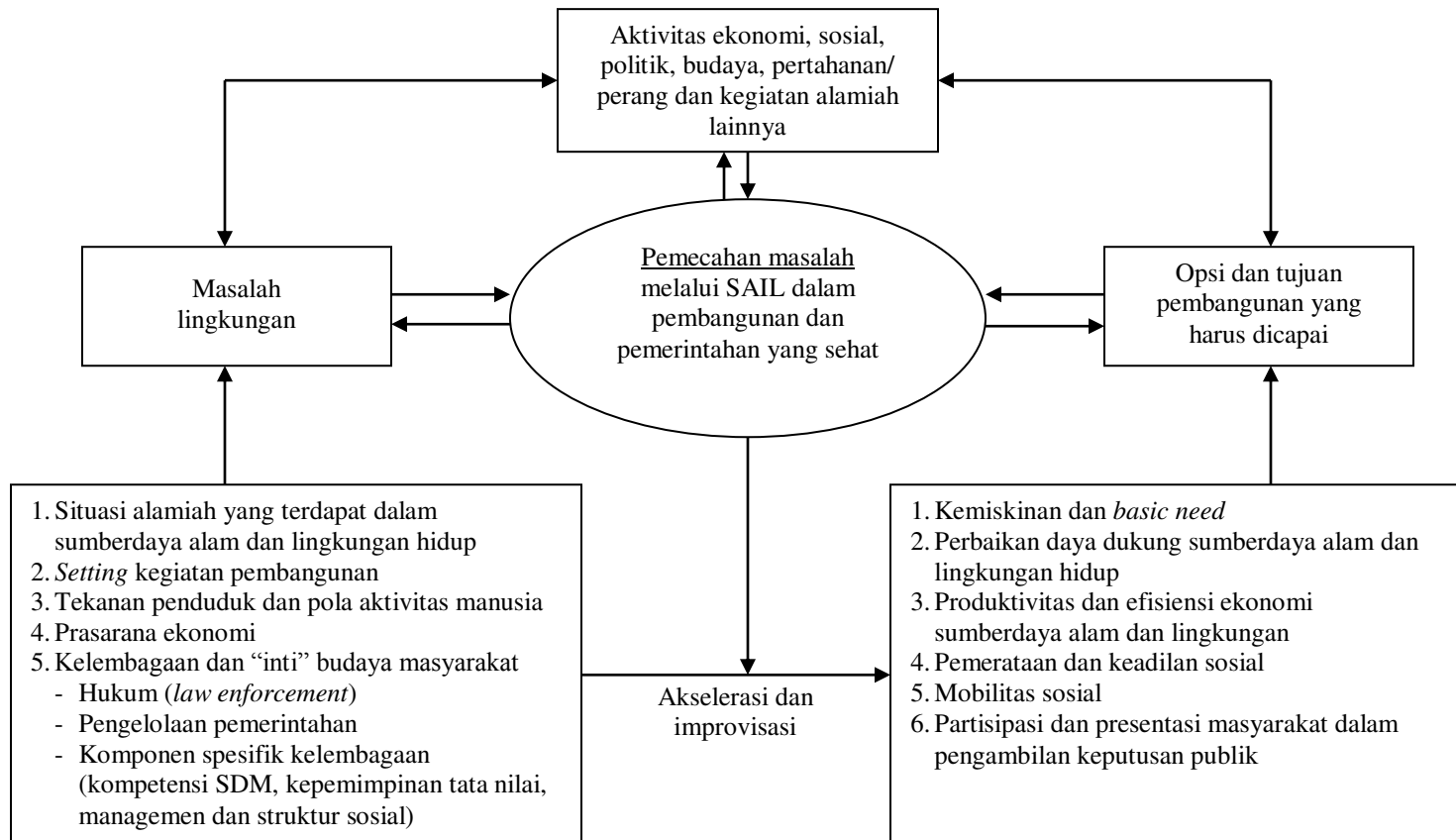
KESIMPULAN DAN SARAN

- (1) Kegiatan pembangunan dan upaya mengatasi masalah lingkungan di Indonesia masih dalam situasi yang sangat dilematis. Langkah yang ditempuh untuk memecahkan masalah lingkungan secara sistematis masih jauh ketinggalan dibanding perkembangan masalah lingkungan yang timbul. Kekuatan lembaga yang menangani masalah lingkungan hidup yang ada masih belum memadai dibanding dengan besarnya masalah lingkungan hidup yang dihadapi.

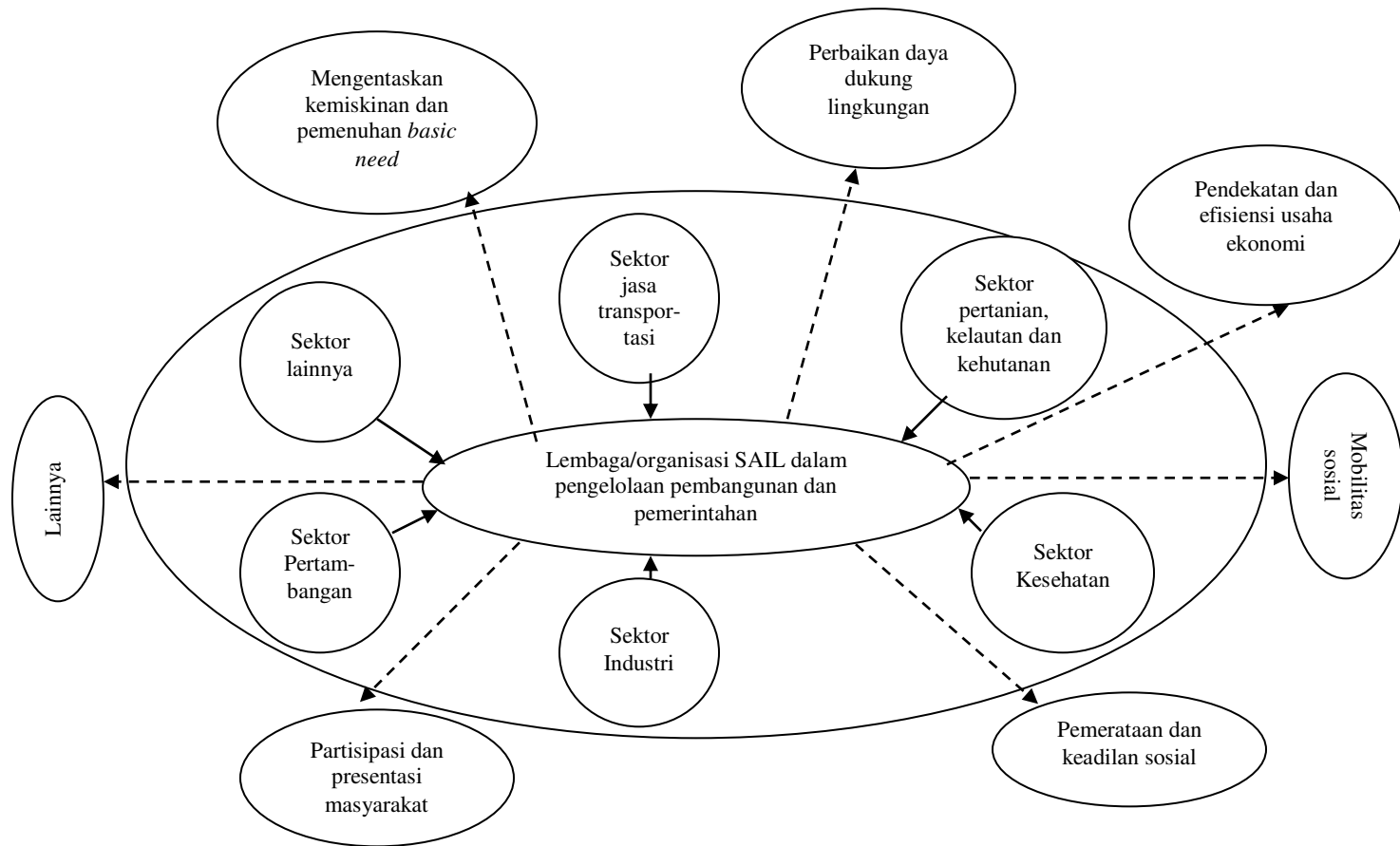
- (2) Mengingat sudah meluasnya kerusakan lingkungan hidup di Indonesia, pengembangan sistem administrasi dan informasi lingkungan (SAIL) merupakan hal yang mendesak dilakukan. Namun yang lebih penting lagi adalah bagaimana menempatkan lembaga SAIL ini dalam sistem penyelenggaraan pembangunan secara lebih tepat. Fungsi lembaga SAIL diperkirakan akan efektif jika perbaikan daya dukung sumberdaya alam dan lingkungan hidup dimasukkan sebagai tujuan pembangunan.
- (3) Sesuai butir 2, lembaga SAIL disamping harus bisa mengakselerasi pencapaian tujuan kesejahteraan masyarakat juga harus mampu melakukan improvisasi cara agar pencapaian tujuan pembangunan lebih efektif. Fungsi penting lembaga SAIL lain adalah mengeliminir dampak pembangunan yang berporos pada ego sektoral. Lembaga ini harus bisa mengambil alih pekerjaan yang terkait dengan perbaikan lingkungan hidup yang tidak dapat dijalankan oleh lembaga setingkat Badan atau Departemen Pemerintah.
- (4) Lembaga lokal diperkirakan bisa menjadi pengintegrasi (hubungan) antar lembaga atau para *stakeholders* lingkungan hidup. Pemberdayaan lembaga lokal dan terbentuknya pemerintahan yang sehat merupakan pasangan yang serasi untuk meningkatkan efektivitas lembaga SAIL dalam memecahkan masalah lingkungan secara komprehensif. Pemberian modal politik dalam bentuk pemberian otonomi pada daerah untuk menyelenggarakan pembangunannya secara mandiri oleh pemerintah pusat baru bisa dinilai sebagai pembuka ke arah untuk memfungsikan lembaga SAIL yang lebih efektif.
- (5) Beberapa aspek kelembagaan yang penting dikembangkan untuk mendukung peran lembaga SAIL dalam perbaikan lingkungan hidup adalah : (a) Penegakan sistem hukum yang efektif untuk mengatasi penyimpangan pelaksanaan pembangunan, terutama yang berimplikasi negatif terhadap lingkungan hidup; (b) Terbentuknya sistem pemerintahan yang sehat; dalam arti bisa merepresentasi kepentingan masyarakat banyak, setiap keputusan harus dilakukan secara transparan serta dapat dilakukan perbaikan; (c) Peningkatan kompetensi SDM setempat, kepemimpinan lokal yang kuat, tata nilai maju, perbaikan manajemen sosial dan perbaikan struktur sosial.
- (6) Dalam rangka mengatasi permasalahan lingkungan secara komprehensif, holistik dan berkelanjutan maka pendekatan pembangunan nasional harus mengalami penyesuaian, dan jika perlu diubah. Perubahan pada pendekatan atau paradigma pembangunan harus ditunjukkan dengan memasukkan perbaikan lingkungan sebagai tujuan yang harus dicapai. Berkaitan dengan itu, perlu dilakukan sosialisasi pada penyelenggara pembangunan tentang perubahan paradigma pembangunan yang dimaksud. Sosialisasi tadi perlu dibarengi dengan tekanan atau gerakan politik agar aspek perbaikan lingkungan hidup menjadi tolok ukur keberhasilan penyelenggaraan pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Chiras, D.D. 1984. Environmental Sciences: A Framework for Decision Making. The Benjamin/Cumming Publishing Company, Inc. California.
- Dieren, W.V. 1995. Taking Nature Into Account. A Report to the Club of Rome Toward Sustainable National Income. Springer-Verlag New York, Inc. New York.
- Edmunds, S. and J. Letey. 1973. Environmental Administration. McGraw-Hill Book Company, New York.
- Firth, R., B. Mochtan dan S. Puspanegara. 1968. Tjiri-tjiri dan Alam Hidup Manusia: Suatu Pengantar Antropologi Budaya. Penerbit Sumur Bandung. Bandung.
- Hempel, L.C. 1996. Environmental Governance: The Global Challenge. Inland Press. Washington D.C.
- Kuhn, T.S. 1967. The Structure of Scientific Revolutions. The University of Chicago Press. Chicago.
- Munasinghe, M. 1993. Environmental Economics and Sustainable Development: World Bank Environment Paper Number 3. The World Bank. Washington, D.C.
- Neufeldt, V. and D.B. Guralnik. 1988. Webster's New World Dictionary. Webster's New World. New York.
- Panayotou, T. 1987. Economy and Ecology in Sustainable Development. *in* Economy and Ecology in Sustainable Development. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Pranadji, T. 2002. Reformasi Aspek Sosio-Budaya untuk Kemandirian Perekonomian Pedesaan. Seminar Nasional : Menggalang Masyarakat Indonesia Baru yang Berperikemanusiaan. Ikatan Sosiologi Indonesia (ISI). 28-29 Agustus 2002, Bogor.
- Pranadji, T. 2001. Otonomi Daerah dan Daya Saing Agribisnis: Pelajaran dari Provinsi Lampung. Makalah Analisis Kebijakan Kelembagaan Pembangunan Pertanian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Sajogyo. 1982. Ekologi Pedesaan: Sebuah Bunga Rampai. C.V. Rajawali. Jakarta.
- Soerianegara, I. 1977. Pengelolaan Sumberdaya Alam, Bagian I. Sekolah Pasca Sarjana Jurusan Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan. Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Thijsse, J. 1982. Apakah Jawa akan Menjadi Padang Pasir? *dalam* Ekologi Pedesaan: Sebuah Bunga Rampai (Penyunting Sajogyo). C.V. Rajawali. Jakarta.



Gambar 1. Hubungan Interaktif Antara Masalah Lingkungan, Aktivitas Kehidupan Masyarakat, Pemecahan Masalah Lingkungan dan Pencapaian Tujuan Pembangunan yang Dikelola Melalui Pengembangan Sistem Administrasi dan Informasi Lingkungan (SAIL) dalam Pengelolaan Pembangunan dan Pemerintahan



Gambar 2. Lembaga Lintas Sektor Dalam Pengelolaan Lingkungan untuk Efektivitas Pencapaian Tujuan Pembangunan