

MEMBANGUN TIDAK MERUSAK, BISA?

...

Azis Khan

Senior Research Fellow – Conservation Strategy Fund (CSF)



**1000 GAGASAN PEMBANGUNAN EKONOMI
TANPA MERUSAK LINGKUNGAN**

MEMBANGUN TIDAK MERUSAK, BISA?¹

Oleh Azis Khan²

PENGANTAR

PERTANYAAN di atas terasa naif, bila dihadapkan pada realita, bahwa dimanapun, terlebih di Indonesia, membangun itu menghasilkan pula dampak negatif yang bahkan merusak. Kejadian banjir, longsor, kekeringan dan kebakaran hutan dan lahan di banyak tempat di seantero negeri ini, nyaris menjadi langganan tahunan³. Sedemikian “rutin”nya, sejumlah dokumen perencanaan pembangunan di beberapa provinsi dan kabupaten menampilkan berbagai kejadian itu semacam “profil kebencanaan”⁴. Dampak demikian, seberapapun kecilnya, apalagi sampai merombak bentang alam (*landscape*) karena deforestasi dan degradasi hutan, misalnya, pastilah tak diinginkan⁵. Namun faktanya, tidak terhindarkan. Artinya, hampir mustahil membangun dengan nol kerusakan.

Semakin naif pertanyaan itu, bila tidak cukup jelas dan tegas batasan terkait setidaknya dua hal dan menghubungkan keduanya: kinerja keberhasilan pembangunan yang ditargetkan dan kerusakan yang dapat ditolerir sebagai akibat yang tak terhindarkan dari kebutuhan mencapai target pembangunan itu. Perlu pula gambaran, batasan tadi sesungguhnya preferensi siapa dan seberapa sadar batasan itu disepakati sebagai kebutuhan dan kompromi nalar bersama para pihak pemangku kepentingan pembangunan. Proses menarik batasan itu menjadi keniscayaan, agar pertanyaan tidak terlalu naif dan logis untuk coba dijawab.

Tulisan ini coba mengeksplorasi dan mengelaborasi dialektika substantif di atas. Tujuannya sederhana: memahami secara kualitatif seberapa kerusakan dapat ditolerir untuk serangkaian target pembangunan yang (idealnya) telah jadi kesepakatan para pihak itu. Lalu menarik implikasinya yang relevan dalam menjawab pertanyaan itu, terutama terkait pendekatan yang diperlukan. Eksplorasi ini penting, terutama bila basis pembangunan masih harus bertumpu pada ekstraksi sumberdaya alam (SDA) dan lingkungan.

¹ Pandangan Pribadi - disiapkan untuk “1000 Gagasan Pembangunan Tidak Merusak”. Yayasan Madani Berkelanjutan

² Sr Research Fellow pada Conservation Strategy Fund (CSF) – azis@conservation-strategy.org; a_jazz44@yahoo.com.au

³ Dengan kata kunci “bencana alam” saja, Paman Google mengonfirmasi macam, jumlah, frekwensi, sebaran kejadian bencana alam di Indonesia, dan jumlah korban, kerusakan infrastruktur fisik dan lenyapnya nyawa manusia. Saat naskah ini ditulis, terjadi banjir bandang di Masamba, Luwu Utara, Sulawesi Selatan 14 Juli 2020.

⁴ Lihat misalnya Dokumen KLHS RPJMD Provinsi Aceh 2017-2022, KLHS RTRW Kabupaten Gayo Luwes (2013-2033), KLHS RPJMD Provinsi KalimantanTengah (2016-2021), KLHS RPJMD Papua (2019-2023), dan Draft KLHS Revisi RTRW Papua Barat (2013-2033).

⁵ Berbagai sumber (Mongabay, Katadata, dan WRI) dengan mengacu data resmi KLHK menyebutkan bahwa deforestasi di kawasan hutan sempat mencapai kisaran 2,5 -3 juta ha lebih dalam kurun 1996-2000

NARASI PEMBANGUNAN

Pemahaman akan batasan di atas dapat didekati setidaknya dari sejumlah diskursus sekaligus narasi terkait arah dan orientasi pembangunan. Pertumbuhan ekonomi diperlukan untuk membangun kesejahteraan masyarakat dan mengurangi jumlah penduduk miskin. Untuk itu perlu investasi guna membuka kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan masyarakat, pendapatan asli daerah (PAD), dan mendongkrak perolehan pajak dan devisa. Meningkatnya peran investasi menunjukkan adanya pergeseran ke arah struktur pertumbuhan ekonomi yang lebih produktif. Investasi kemudian menjadi motor pertumbuhan baru. Maka investasi penting, dan hal-hal yang menghambatnya perlu diatasi. Peningkatan investasi membutuhkan stabilitas keamanan, selain kepastian hukum dan penegakannya⁶.

Begitulah kiranya serangkaian narasi pembangunan yang sering kita dengar dan saksikan selama ini. Kesannya positif dan ideal, bahkan mulia: mengatasi kemiskinan sekaligus membangun kesejahteraan masyarakat. Namun, luput dari diskursus itu, antara lain batasan kerangka “kompromistis” alokasi SDA yang (akan) “diekstraksi” dan toleransi akan tingkat deplesinya; termasuk potensi kerusakan lingkungan. Ini menguatkan sinyalemen Prof. Emil Salim yang dalam banyak kesempatan sering sekali menyesalkan, bahwa arus utama pembangunan Indonesia selama dan sampai saat ini (2020), faktanya masih berfokus pada pertumbuhan ekonomi⁷.

Dalam dokumen RPJMN 2020-2024, antara lain disebutkan sasaran pembangunan, yakni mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan penekanan pada struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah, didukung sumber daya manusia berkualitas dan berdaya saing. Rencana pembangunan ini mengarusutamakan *Sustainable Development Goals* (SDGs) dengan 17 target, beserta indikatornya. Ini telah menjadi bagian dari agenda pembangunan Indonesia ke depan⁸. Rencana pembangunan ini menjadi titik tolak mencapai **Visi Indonesia 2045: Indonesia Maju**. Maka penguatan proses transformasi ekonomi⁹ dalam rangka mencapai tujuan pembangunan 2045 menjadi fokus utama dalam rangka pencapaian infrastruktur, kualitas sumber daya manusia, layanan publik, serta

⁶ Rangkaian narasi ini mengemuka antara lain pada kesempatan Dialog Nasional ke 8 “Indonesia Maju” pada 11 Maret 2018

⁷ Terakhir sinyalemen Prof Emil Salin ini berulang dalam kesempatan Zoom-Webinar 18 Juni 2020

⁸ Ada 7 agenda Pembangunan sebagaimana dimuat dalam dokumen RPJMN 2020-2024 – halaman I-16.

⁹ Transformasi ekonomi dimulai 2020-2024 sebagai landasan menuju Indonesia Maju 2045

kesejahteraan rakyat yang lebih baik. Begitulah narasi pembangunan lainnya, sebagaimana telah tertuang resmi dalam dokumen formal itu dalam payung legal Perpres 18/2020.

NARASI KERUSAKAN ITU

Pada tataran paradigmatik, setidaknya dari sisi *rules in form*¹⁰, rencana pembangunan di atas memperlihatkan target, sasaran, titik berangkat dan tujuan yang secara kualitatif relatif jelas dan lengkap. Pembangunan berkelanjutan bahkan menjadi arus utama. Batasan pembangunan demikian memperlihatkan kadar optimisme: dengan arus utama SDGs pembangunan diyakini akan *sustain*. Dalam optimisme itu belum tergambar secara tegas narasi dan kadar kerusakan SDA dan lingkungan sebagai akibat dari pembangunan yang diagendakan.

Narasi “kerusakan” baru tersua di bagian-bagian lebih dalam dari dokumen dimaksud. Melihat sifatnya, narasi kerusakan yang mengemuka dapat diposisikan kedalam *Ex-Ante* dan *Ex-Poste*. Dalam bab-bab awal disebutkan, bahwa kerusakan itu telah (lama) berlangsung. Yang dimaksud antara lain sebagaimana tercantum dalam Tabel 1. Langkah lanjut atas narasi semacam ini lebih pada penanggulangan, pemulihan dan semacamnya (*Ex-Poste*). Dalam tabel yang sama tampak narasi kerusakan lainnya, bersifat potensi yang diduga menghambat. Langkahnya kemudian adalah antisipatif, berangkat dari ”apa yang akan dibangun” (*Ex-Ante*).

Tabel 1. Contoh Potongan Narasi Kerusakan dan Langkah Aksi¹¹

EX-POSTE		EX-ANTE	
Deskripsi	Langkah Aksi	Deskripsi	Langkah Aksi
“...semakin meluasnya kerusakan pada lahan gambut dari tahun ke tahun...”	“...lahan gambut perlu dipertahankan pada luas minimal seperti kondisi di tahun 2000 ... sehingga diperlukan tambahan gambut yang direstorasi”	“...bukan hanya berpotensi menimbulkan kerusakan infrastruktur dan konektivitas dasar namun juga dapat menimbulkan kerugian...”	“Memperhatikan kondisi tersebut, upaya membangun lingkungan hidup, meningkatkan ketahanan bencana, dan perubahan iklim ditetapkan sebagai salah satu prioritas nasional... yakni: (1) meningkatkan kualitas lingkungan hidup; (2) meningkatkan ketahanan bencana dan perubahan iklim; (3) menerapkan pendekatan pembangunan rendah karbon.”
“Kerusakan tutupan hutan diperkirakan akan memicu terjadinya kelangkaan air baku ...”		“...tingginya ancaman kerusakan hutan yang mengakibatkan terancamnya...”	
“Upaya rehabilitasi hutan dan lahan belum mampu mengatasi laju kerusakan lahan.. “		“...belum optimalnya sistem pemantauan dan pencatatan kerusakan infrastruktur dan pemanfaatan air...”	
		“...terutama drainase yang merupakan kelengkapan penting dalam mencegah kerusakan jalan ...”	
		“...pembebanan berlebih di jalan (road overloading) yang menjadi penyebab utama kerusakan jalan ...”	
		“...risiko bencana tinggi ditambah dengan adanya pengaruh perubahan iklim dapat menimbulkan kehilangan, kerugian, dan kerusakan yang lebih besar di masa mendatang apabila ...”	

¹⁰ Meminjam terma dalam kerangka analisis dan pengembangan kelembagaan Ostrom et al (2006) *Rules, Games and Common- Pool Resources*. The University of Michigan Press. Ann Arbor. USA.

¹¹ Serangkaian potongan narasi ini hanyalah beberapa contoh otentik yang diambil secara acak dengan pendekatan diskursus dari dokumen “narasi” RPJMN 2020-2024 sebagai pemantik dalam membaca secara kritis dokumen perencanaan ini

Tabel di atas merepresentasikan empat hal: (a) kerusakan SDA dan lingkungan telah terjadi dan terindikasi kuat sebagai akumulasi akibat pembangunan-pembangunan sebelumnya; diduga (b) kerusakan itu masih akan terus berlanjut, karena (c) penanganan penyebab kerusakan itu belum optimal hingga saat ini, sehingga menjadi (d) potensi kerusakan lanjutan yang sifatnya mengancam, sehingga perlu diantisipasi. Representasi ini, semakin menguatkan sinyalemen bahwa hampir mustahil pembangunan itu nol kerusakan. Maka, seberapa besar kadar kerusakan akibat pembangunan dapat ditolerir, menjadi pertanyaan yang lebih relevan dan fungsional. Dengan begitu, agenda menekan kerusakan menjadi keniscayaan lainnya.

MENEKAN KERUSAKAN

Menekan kerusakan tampak jadi kebutuhan yang melekat dalam rencana pembangunan di atas. Ini mencakup perlunya langkah pemulihan dan antisipasi. Antisipasi potensi kerusakan dan kerusakan lanjutan dari kegiatan¹² yang akan dilakukan dan terlebih pada wilayah dengan karakteristik rawan bencana. Menekan potensi kerusakan seperti itu, perlu langkah penanganan tersendiri. Perlu setidaknya langkah-langkah atau kerangka pengamanan (*safeguards*) baik bagi upaya pemulihan kerusakan yang telah dan sedang terjadi maupun langkah antisipasi kerusakan atas kegiatan lanjutan yang direncanakan.

Kerangka pengamanan itu perlu dipastikan mengandung nilai-nilai utama yang diemban dalam rencana pembangunan dari mulai arahan presiden, kerangka pikir pembangunan, dan prinsip dasar pembangunan, dan lainnya¹³. Keseluruhannya perlu jadi rujukan juga dalam upaya melindungi lingkungan, SDA dan sosial serta menjamin hasil atau outcome realisasi pembangunan yang baik bagi kesejahteraan masyarakat.

Kerangka pengaman (*safeguard*) demikian menjadi semakin diperlukan, bila dicermati narasi dan tabulasi proyek prioritas strategis, termasuk matriks pembangunan di tingkat Kementerian/Lembaga maupun arah pembangunan wilayah¹⁴. Pada tabulasi proyek prioritas strategis, tersua sejumlah informasi terkait “Nama Proyek”, “Manfaat”, “Indikasi Pendanaan”, dan “Pelaksana”. Matriks pembangunan wilayah memuat informasi “Program/Kegiatan/Proyek Prioritas”, “Indikator”, “Indikasi Target Per Tahun (2020-2024)”, “Indikasi Pendanaan”, “Lokasi”, “Proyek Prioritas Strategis”, dan “Instansi Pelaksana”. Dalam tabulasi arah pembangunan wilayah dicakup informasi “Program/Kegiatan/Proyek Prioritas

¹² Dalam Bahasa RPJMN yang dimaksud adalah program/kegiatan/proyek prioritas.

¹³ Sebagaimana tertuang dalam Bab I RPJMN 2020-2024

¹⁴ Rincian dapat dilihat pada Lampiran 2-3 Dokumen RPJMN 2020-2024

Nasional”, “Indikator”, “Target 2024”, “Total Indikasi Pendanaan (2020-2024), “Lokasi”, “Program K/L” dan “Instansi Pelaksana”. Dari keseluruhan narasi dan tabulasi itu, tidak dijumpai informasi yang memadai tentang pendekatan kerangka pengaman (*safeguard approach*), yang menggambarkan bagaimana program/kegiatan/proyek prioritas itu masing-masing akan diamankan baik dari mulai perencanaan sampai pelaksanaan, pemantauan dan penilaian hasil atau *outcome*, terutama dari sisi potensi dampak termasuk kerusakan lingkungan, sosial dan aspek keterlaksanaan (*workability*) secara menyeluruh.

Secara agregat dan kualitatif, absennya kerangka pengaman itu, mengisyaratkan beberapa hal. Antara lain, ketiadaan takaran dan skala dampak merusak atau kerusakan itu sendiri yang dapat ditolerir dari perencanaan pembangunan yang dicanangkan. Isyarat lain, kerangka pengaman dalam proses perencanaan tidak jadi kepedulian bersama (*focal concerns*). Dugaannya, karena diskursus yang dikonstruksi para pihak yang peduli akan perlunya kerangka pengaman itu, kurang berhasil meyakinkan pihak lainnya selama proses perencanaan. Kemungkinan lain, prosesnya sendiri yang sudah coba memenuhi prinsip inklusif-partisipatif¹⁵, namun dalam pelaksanaannya minim kontestasi-negosiasi. Ini dapat diartikan proses perencanaan pembangunan akhirnya memang luput menakar soal ini.

PENUTUP

Tulisan ini mengonfirmasi, perencanaan pembangunan perlu sedari awal menyertakan kerangka pengaman dan toleransi atas kerusakan yang berpotensi tidak terhindarkan. Seberapa kerusakan dapat ditolerir demi pembangunan menjadi lebih utama untuk dijawab dalam proses perencanaan. Berapapun itu, secara kuantitatif memerlukan proses kontestasi dan negosiasi lintas pihak, terutama para pemangku kepentingan pembangunan. Dalam proses ini pula perlu dibuat kerangka pengaman berorientasi lingkungan dan sosial. Dengan menyusun kerangka pengaman inilah takaran dan potensi kerusakan dikontestasikan, dan toleransinya disepakati. Maka proses perencanaan partisipatif yang benar, efektif¹⁶ dan inklusif harus menjadi kebutuhan bersama. Antara lain dengan cara ini “seberapa mungkin membangun tanpa terlalu merusak”, beroleh gambaran awalnya, terutama secara kuantitatif. Dengan begitu, pengarus-

¹⁵ Sebagaimana diatur antara lain dalam Permen PPN/BAPPENAS No. 1/2014 untuk RPJMN sebelumnya.

¹⁶ Menakar Musrenbang sebagaimana diatur Perpres 40/2006 menjadi penting, terutama dari sisi hadir tidaknya proses kontestasi kepentingan, negosiasi dan kesepakatan dan ketidak sepakatan para pemangku. Efektivitas Musrenbang sering dipertanyakan, bahkan jadi sindiran sarkastik, seperti pada Bisnis Indonesia Edisi 15 Desember 2018 Halaman 2 (Opini): “Musyawarah Keren Hasil Ngambang”.

utamaannya SDGs dapat lebih konkret, otentik dan operasional; tidak berhenti seputar pemenuhan target dan indikator secara tabulatif-administratif.

Konfirmasi ini hanyalah salah satu opsi, yang sekalipun instrumentatif, mewujudkannya akan memerlukan pelurusan paradigmatik dalam perencanaan pembangunan. Harapannya, opsi ini saling menguatkan dengan opsi lain yang sama-sama bertujuan menekan kerusakan SDA dan lingkungan akibat pembangunan. Opsi lain itu, misalnya, transformasi pendekatan pembangunan dari ekstraktif ke non-ekstraktif. Tentu non-ekstraktif yang mengutamakan intensifikasi multimanfaat SDA dan lingkungan secara efektif-efisien dengan orientasi peningkatan nilai tambah secara kreatif.

Apapun opsinya, perlu dipelajari betul jawaban kunci mengapa dampak pembangunan selama ini sampai pada tahap merusak yang mustahil ditolerir, tapi tetap terjadi. Bahkan dibalik fenomena kerusakan itu, terserak juga berbagai isu konflik dan ketidak-adilan (sosial), serta perlakuan “tidak adil” terhadap kapasitas SDA dan daya dukung lingkungan yang ada. Belajar dari jawaban ini, perlu digali sejumlah kondisi pemungkin bagi keterlaksanaan (*workability*) apapun opsi yang ditawarkan itu. Galian ini tentu sangat luas, antara lain tapi tidak terbatas pada persoalan struktural dari mulai kelembagaan baik dalam pengertian organisasi maupun aturan-main¹⁷, politik, dan supremasi hukum¹⁸, terutama dalam penanganan mafia dan megakorupsi terkait SDA¹⁹. Dalam proses perencanaan, “bahan galian” ini menjadi penting dan strategis, terutama saat meletakkan mimpi “membangun tanpa merusak” sebagai tekad bersama para pihak pemangku kepentingan pembangunan yang harus jadi kenyataan. Di titik inilah perlunya pelurusan paradigmatik dalam proses perencanaan pembangunan beroleh urgensinya. [AK-July 26, 2020]

¹⁷ Lihat misalnya Connor Robin dan Stephen Dovers (2004) *Institutional Change for Sustainable Development*. Centre for Resource and Environmental Studies, The Australian National University, Canberra, Australia. Edward Elgar Publishing.

¹⁸ Upaya mewujudkan keadilan: setiap orang memiliki kedudukan serta perlakuan yang sama tanpa pandang bulu, tanpa kecuali, termasuk hak dasarnya. Ini jadi prasyarat kunci dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, sebagaimana juga perspektif PK Ojong (Kompas Ed. 25 Juli 2020, Hal 1): “Tidak ada pembangunan yang bisa jalan, tanpa supremasi hukum”

¹⁹ Misalnya catatan Tempo 13 Mei 2020; Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menangani 27 kasus tindak pidana korupsi di sektor SDA, khususnya hutan. KPK masuk area ini, antara lain karena SDA memiliki kontribusi yang sangat besar baik dari sisi penerimaan pajak, non-pajak, maupun serapan tenaga kerja. (<https://nasional.tempo.co/read/1341909/kpk-telah-menangani-27-kasus-korupsi-di-sektor-sumber-daya-alam/full&view=ok>) – akses 25 Juli 2020

1000 GAGASAN PEMBANGUNAN EKONOMI TANPA MERUSAK LINGKUNGAN



INFORMASI #1000GAGASANEKONOMI SELENGKAPNYA

bit.ly/1000Gagasan

SAMPAIKAN GAGASANMU KE

1000gagasan@madaniberkelanjutan.id

SYARAT DAN KETENTUAN

bit.ly/Kontribusi1000gagasan