

Kekayaan Sumber Daya Alam di Bawah Cengkeraman Korupsi Institucional

...

Hariadi Kartodihardjo

Guru Besar Kebijakan Kehutanan IPB



**1000 GAGASAN PEMBANGUNAN EKONOMI
TANPA MERUSAK LINGKUNGAN**

Kekayaan Sumber Daya Alam di Bawah Cengkeraman Korupsi Institusional

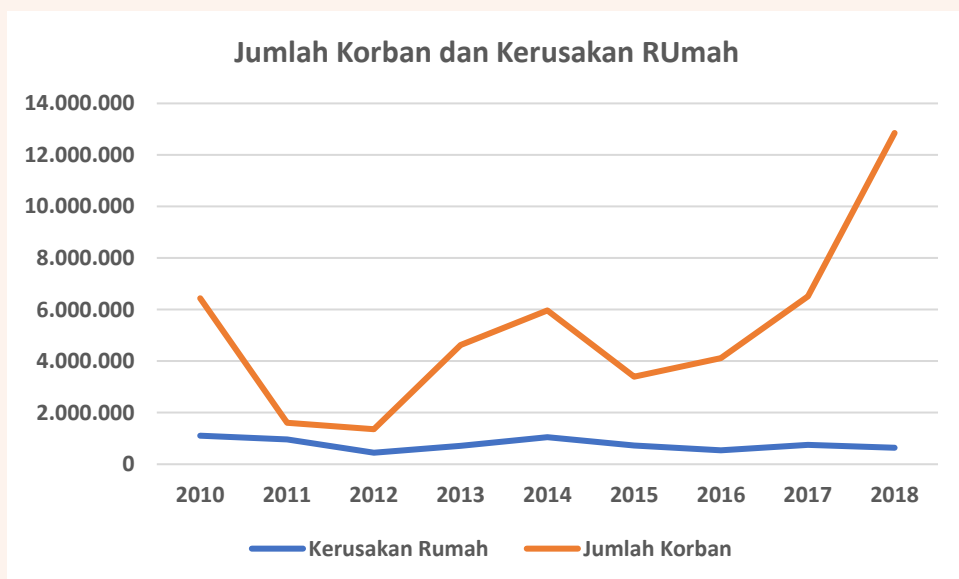
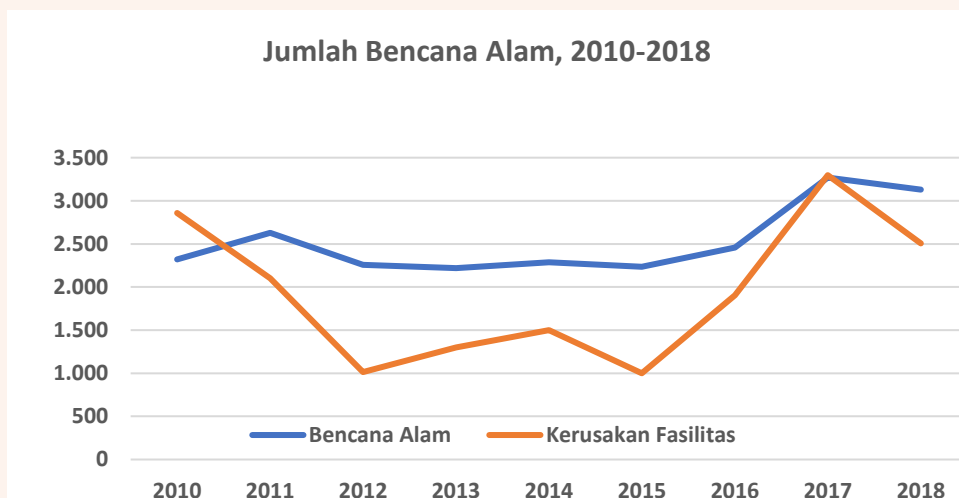
Hariadi Kartodihardjo
Guru Besar Kebijakan Kehutanan, IPB University

Pola pikir bahwa apabila ada investasi maka diikuti adanya dampak positif, terutama bagi ekonomi, dan dampak negatif, terutama bagi lingkungan hidup, dapat menjadi titik awal bagaimana pembangunan itu seharusnya berjalan. Namun, tidak sesederhana itu, karena dampak positif maupun negatif tersebut dapat dirasakan oleh kelompok masyarakat tertentu dan tidak dirasakan oleh kelompok masyarakat lainnya, dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Agar selalu terjadi keseimbangan dan keadilan, investasi bukan saja harus dikendalikan sesuai daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, tetapi hasil dan dampaknya harus dapat didistribusikan secara adil. Hal itu menunjukkan bahwa di satu sisi, penggunaan ilmu pengetahuan harus komprehensif, yang dikenal dalam bentuk transdisiplin, dan peka terhadap nilai-nilai keadilan dan kemanusiaan. Di sisi lain, penggunaan ilmu pengetahuan itu harus patuh pada hukum alam yang bekerja atas kehendak sifat-sifat alam itu sendiri.

Namun demikian, dalam kenyataannya terdapat berbagai bentuk pengingkaran. *Pertama*, berdasarkan kedua sisi itu, pola pikir pembangunan berpotensi tidak dipenuhi asumsi-asumsinya apabila tolok ukur keberhasilan yang digunakan berdasarkan angka atau nilai agregat. Hal itu disebabkan nilai agregat, misalnya agregasi untuk kondisi nasional, tidak menggambarkan keragaman atas perbedaan daya dukung dan daya tampung, termasuk perbedaan karakteristik sumber daya alam maupun sosial-budaya masyarakat. Artinya, kebenaran pola pikir pembangunan yang diletakkan dalam konteks “nasional” tidak mencerminkan kondisi sesungguhnya yang beragam. Kesalahan itu tidak dapat dihapus, misalnya dengan dalih bahwa perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sudah memenuhi prosedur dan asas legalitas. Ibarat bus yang dioperasikan, walaupun sudah memenuhi berbagai syarat legalitas dan administrasi, tetapi bus itu salah jalan.

Kedua, praktik penggunaan pola pikir utuh mengenai pembangunan itu dipisah berdasarkan keahlian, namun upaya menyatukan kembali untuk mampu melihat fenomena pembangunan secara utuh masih menjadi persoalan. Sue L.T. McGregor (2004) dalam publikasinya: *The Nature of Transdisciplinary Research and Practice* menjelaskan persoalan itu. Disebutnya bahwa pendekatan interdisiplin sejauh ini telah mewujudkan pendekatan-pendekatan ekonomi rumah tangga, sosial-ekonomi, politik-ekonomi, ekologi-politik, dll. yang khas sebagai pendekatan interdisiplin. Namun, berbagai pendekatan itu belum sampai memahami fenomena dunia nyata seutuhnya (*holistic*). Setelah lebih dari 100 tahun, yang terjadi hanyalah tumbuhnya ahli-ahli interdisiplin dan bukan pemecahan masalah dengan melihat kompleksitasnya. Akibatnya, masyarakat luas telah terbukti kehilangan peluang untuk menentukan masalah yang benar dan menyelesaikannya, apabila hanya bertumpu pada pendekatan interdisiplin.

Dalam pergeseran pendekatan interdisiplin ke transdisiplin, terdapat *sharing* pendekatan secara dialogis, sekaligus asumsi-asumsi yang digunakan. Salah satu kuncinya yaitu terdapat ruang dialog antardisiplin dalam menetapkan masalah, menetapkan solusi, serta dampak-dampak yang diakibatkannya. Tujuan pendekatan ini pada dasarnya ingin memahami dunia nyata dengan berbagai kompleksitasnya, daripada hanya fokus pada bagian-bagiannya saja. Misalnya, untuk hal yang sangat elementer, dampak bencana akibat investasi ekstraktif pemanfaatan sumber daya alam tidak pernah dikalkulasi sebagai biaya pembangunan. Akibatnya, sebagaimana dinyatakan dalam dua gambar berikut, bencana banjir, kekeringan dan longsor serta korbannya terus mengalami peningkatan dari waktu-ke waktu - dalam hal ini dapat dianggap sebagai *proxy* deforestasi - serta masih diabaikan begitu saja karena kejadian-kejadian itu sengaja dijauhkan dari atau tanpa mengurangi angka pertumbuhan ekonomi. Segala upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi dianggap menjadi prestasi besar, padahal seluruh pengorbanannya diabaikan.



Ketiga, akibat ketiadaan pendekatan transdisiplin itu, hasil-hasil pemikiran atau bahkan hasil penelitian hanya melihat aspek tertentu tanpa memperhatikan aspek lainnya, sehingga kebenarannya hanya dalam “lingkup laboratorium” yang terkontrol. Kenyataan demikian itu

serupa dengan cara memikirkan sesuatu secara linier, jika A dikerjakan maka B diwujudkan, misalnya jika ada investasi maka masyarakat akan sejahtera. Padahal, yang memungkinkan terjadinya B itu juga ada syarat lain, misalnya C yang sama sekali diabaikan. Cara berpikir linier itu sudah mengakar sangat dalam, bahkan juga masuk dalam pemikiran asosiasi swasta. Misalnya Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) 2019 dalam bahan presentasinya menyatakan bahwa terdapat perusahaan hutan tanaman yang tidak menanam sebanyak 201 perusahaan dan terdapat 82 perusahaan hutan alam yang tidak menebang. Dengan tanpa mengidentifikasi secara seksama apa yang terjadi di balik kenyataan seperti itu, rekomendasi yang diajukan yaitu: "Perlu didorong peningkatan kinerja perusahaan hutan tanaman dan hutan alam yang tidak aktif menjadi aktif dan melakukan penanaman atau penebangan." Rekomendasi itu ibarat seseorang mendapati suatu desa miskin lalu ia meminta agar orang-orang di desa itu bekerja lebih giat. Atau, ketika ditemukan suatu desa yang penghuninya kurang gizi, disarankan agar makan makanan bergizi. William Dunn mengatakan pernyataan seperti itu sebagai "logis tetapi tidak terpakai."

Demikian pula, untuk menyelesaikan tumpang tindih penggunaan ruang yang hanya dilihat sebagai persoalan teknis ketidaksamaan peta dan data. Kemudian terdapat keputusan Presiden mengenai percepatan pembuatan satu peta dan satu data. Pertanyaannya, apakah adanya satu peta dan satu data itu dapat mengubah persoalan buruknya institusi yang memproduksi tumpang tindih?

Kempat, kegagalan membangun pendekatan transdisiplin tersebut semakin dalam karena diperkuat oleh pemisahan fungsi dan tugas-tugas lembaga-lembaga negara. Walaupun secara normatif, struktur dan pola ruang maupun berbagai jenis instrumen lingkungan hidup dapat menyatukan pemisahan fungsi dan tugas itu di suatu bentang alam tertentu, namun sistem pengelolaan organisasi lembaga-lembaga negara tidak mendukungnya. Mereka tidak mempunyai landasan perencanaan yang memungkinkan adanya *goal* bersama dan *goal* itu dicapai melalui kerja sama lembaga-lembaga. Hal itu dapat diilustrasikan seperti dalam permainan sepak bola, bukan menonjolkan pemain-pemain secara individual, tetapi mewujudkan kemenangan tim. Dalam keadaan tertentu, bahkan perbuatan lembaga-lembaga negara itu saling meniadakan (*trade-off*). Sawah-sawah subur di Indonesia terus mengalami konversi, pencemaran air, maupun hilangnya sumber air atas nama pembangunan ekonomi melalui investasi tambang, perumahan, infrastruktur, maupun pembukaan lahan-lahan berhutan untuk kebun dan pengembangan desa-desa.

Hal demikian itu terjadi karena tujuan utama dari setiap lembaga bukanlah menyediakan *input* bagi lembaga lain yang mempunyai tugas berbeda, melainkan punya urusan sendiri untuk menjalankan tugas serta menyerap anggaran yang sudah disediakan. Pengawasan pembangunan juga bertumpu pada urusan administrasi itu, dengan mengesampingkan apa-apa yang harus diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. KPK menemukan persoalan itu sebagai pokok permasalahan dalam pelaksanaan Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP-SDA) dalam lima tahun terakhir ini. Hal-hal yang terkait dengan penguatan tata kelola sumber daya alam seolah-olah menjadi urusan KPK karena lembaga-lembaga negara tidak mempedulikan buruknya kinerja *output* dan *outcome* pembangunan yang sangat dipengaruhi oleh rendahnya tata kelola itu. Mereka lebih fokus pada penyerapan anggaran dan pertanggungjawaban administrasi keuangan.

Kelima, karena kinerja *input* (serapan anggaran) lebih diutamakan daripada kinerja *output* dan *outcome*, maka proses untuk menyelesaikan masalah secara coba-coba (*trial and error*) pun tidak terjadi. Dengan hilangnya *output* dan *outcome* dari perhatian para penyusun program, maka tidak akan berguna menjalankan upaya-upaya - termasuk *trial and error* - untuk menentukan program yang paling relevan. Yang lebih relevan yaitu menjalankan program memaksimalkan *input* (menyerap anggaran) sesuai prosedur dan asas legalitasnya agar anggaran dapat terserap seluruhnya. Kajian mengenai hal ini pernah penulis lakukan pada 2017 untuk pelaksanaan program dan kegiatan di Taman Nasional Gunung Pangrango, Taman Nasional Halimun Salak dan BKSDA Jawa Barat. Serapan anggaran itu sendiri sengaja dikaitkan dengan penambahan pendapatan pegawai. Menghabiskan anggaran menjadi insentif bagi pegawai karena tambahan pendapatan diperoleh dari biaya perjalanan, rapat, dll., sehingga *by design*, kegiatan-kegiatan fiktif sengaja disediakan melalui kebijakan struktur anggaran negara itu.

Keenam, kelima bentuk pengingkaran terhadap pola pikir pembangunan di atas dapat bertahan lama karena sistem pengambilan keputusan kebijakan-kebijakan ekonomi tidak bebas dari konflik kepentingan. Sebagaimana disebut oleh Wolmer dkk. (2006) dalam publikasinya "*Understanding Policy Processes: A review of IDS research on the environment*," University of Sussex, bahwa peluang-peluang perubahan yang tersedia dalam pembuatan kebijakan sangat tergantung pada tiga kekuatan yaitu diskursus, kepentingan maupun jaringan. Untuk pembuatan kebijakan di Indonesia - khusus untuk mengintegrasikan pembangunan ekonomi dan lingkungan hidup - faktor kepentinganlah yang paling berpengaruh. Untuk menjalankan kepentingan ini, seluruh sumber daya alam yang dikuasai negara tidak dimasukkan sebagai aset negara yang dikalkulasi dan diketahui neracanya secara aktual.

Sumber daya hutan yang dikelola Perum Perhutani, misalnya, apabila pohon yang masih berdiri di hutan dicuri, kejadian seperti itu tidak menyebabkan perusahaan berkurang keuntungannya. Bahkan apabila pohon curian tersebut ditemukan, nilai pohon itu dapat menjadi pendapatan perusahaan. Akuntansi model yang demikian itu memudahkan perusahaan mendapat untung walaupun mengorbankan seluruh aset perusahaan. Cara berpikir itu serupa dengan cara berpikir pembangunan ekonomi yang mengorbankan lingkungan hidup dan keadilan sosial sebagaimana diuraikan di muka.

Korupsi Institusional

Tidak ada "membangun tanpa merusak," ada yang menyatakan. "Membangun rumah dengan menggali tanah saja juga dapat membunuh cacing." Tentu yang dimaksud bukan demikian. Kerusakan yang dimaksud ada yang tidak dapat ditoleransi, tidak dapat dipulihkan, tidak dapat diminimumkan, ataupun tidak dapat ditanggung secara adil. Lebih jauh, segala bentuk pengorbanan—langsung ataupun tidak langsung, harus dapat dikendalikan, dicegah, ataupun dihentikan melalui sanksi. Tetapi mengapa pengendalian seperti itu - khususnya dalam pengelolaan sumber daya alam, umumnya tidak berjalan?

Salah satu penjelasan yang mungkin adalah terjadinya korupsi institusional (Steinberg, 2015). Institusi atau kelembagaan yang dimaksud di sini pada dasarnya merupakan himpunan nilai-

nilai abstrak yang membatasi perilaku dan tindakan manusia. Institusi atau kelembagaan di samping dalam pengertian lembaga/organisasi atau perangkat keras, juga termasuk perangkat lunak seperti: aturan main, norma, budaya-kognitif, mekanisme kerja, serta besaran dan distribusi kewenangan dan otoritas yang berjalan (Scott, 2008). Dalam hal ini, kelembagaan melihat peraturan-perundangan dari isi pengaturannya sebagai cara sah untuk mencapai tujuan, yaitu kemampuan mengatur untuk dapat menyelaraskan perilaku masyarakat ke arah tujuan yang telah ditetapkan. Kemampuan mengatur itu sendiri sangat tergantung efektivitas proses interaksi sosial. Proses itu mencakup partisipasi dalam pembuatan peraturan yang menentukan rasa memiliki peraturan tersebut serta komunikasi, informasi, interpretasi dan pemaknaan isi peraturan berlangsung dan melibatkan pengetahuan dan pengalaman maupun jaringan kekuasaan (*web of power*) yang telah ada di masyarakat (Shore & Wright, 1997; Ribot & Peluso, 2003).

Apabila tidak terjadi interaksi sosial secara efektif dan ada kepentingan-kepentingan yang cenderung menolak peraturan itu, maka peraturan itu dapat kehilangan legitimasi sehingga cenderung tidak bisa berjalan. Dalam hal ini dapat ditegaskan bahwa baik-buruknya peraturan atau efektif-tidaknya peraturan mampu mengarahkan perilaku masyarakat, bukan hanya tergantung pada “kualitas” isi atau teksnya, melainkan tergantung pada efektivitas interaksi sosialnya.

Terjadinya korupsi institusional itu ada empat kemungkinan (lihat **Tabel 1**). Institusi “tidak efisien” pada Kuadran I menunjukkan walaupun institusi dengan preferensi sosialnya menekankan perwujudan keseimbangan atau kelestarian, namun faktanya tidak dapat mencapainya. Dalam hal ini, Masyarakat menderita karena korupsi, masalah hubungan *principal-agent*, lingkungan peraturan yang melarangnya, birokrasi berbuat inovasi atau kebijakan yang dirancang dengan buruk.

Tabel 1. Anatomi Korupsi Institusional

Kemauan Mewujudkan Kelestarian (<i>sustainability will</i>) oleh masyarakat (termasuk pengusaha)	Kemauan Mewujudkan Kelestarian (<i>sustainability will</i>) oleh Publik (Kebijakan Pemerintah)	
	Tinggi	Rendah
Tinggi	I. TIDAK EFISIEN Korupsi, kekakuan birokrasi, kelemahan desain program	II. LEMAH Klientilisme, interpreneurship
Rendah	III. DILANDA KONFLIK <i>Out of date</i>	IV. TIDAK BERSEDIA Menghindari tujuan pengelolaan lingkungan

Sumber: Steinberg (2015), dipublikasi online: *The Measure of Success: Some Methodological Considerations for Research on Institutional Performance*; dimodifikasi.

Pada Kuadran II, yaitu institusi “lemah”, walaupun misi masyarakat termasuk pengusaha menekankan tujuan kelestarian, tetapi tidak menikmati dukungan kebijakan publik. Dalam beberapa kasus, perusahaan mungkin akan berwirausaha membuktikan bahwa kelestarian dapat diwujudkan yang kemudian diterima oleh masyarakat. Dalam kasus lain, di mana perusahaan-perusahaan yang ditopang oleh negara - sebagai bentuk klientilisme- bahkan

mengejar agenda yang bertentangan dengan kehendak publik dan berakibat tidak mampu memberi pelayanan seperti yang seharusnya.

Kegagalan institusional pada Kuadran III “dilanda konflik” menunjukkan ketidakcocokan antara kehendak masyarakat dengan arah kebijakan publik. Dalam hal ini, kita tidak hanya harus bertanya apakah berbagai lembaga memiliki tujuan yang sama, tetapi yang dipersoalkan yaitu perbedaan prioritas antar lembaga itu. Dalam kasus-kasus seperti itu, banyak lembaga hanya mempunyai visi misi kelestarian, termasuk membuat berbagai kaukus lingkungan, merevisi peraturan-perundangan, sementara dalam praktiknya tidak mengarah pada visi misinya itu.

Kegagalan institusional pada Kuadran IV “tidak bersedia” yaitu apabila kebijakan publik dan masyarakat memang sepakat bahwa mereka tidak akan mengejar kelestarian. Dalam hal ini, kegagalan hanya dari perspektif pengamat luar yang kepentingannya memang berbeda dari kepentingan pemerintah yang bersangkutan. Pengamat seperti itu mungkin ingin terlibat dalam peningkatan kesadaran atau menumbuhkan nilai-nilai baru, agar kelestarian menjadi tujuan.

Indikasi terjadinya korupsi institusional tersebut dapat ditunjukkan apabila setiap orang di suatu lembaga negara bekerja sesuai dengan prosedur dan asas legalitas, tetapi lembaga itu tidak dapat memenuhi tujuan-tujuan publik yang diembannya. Masalah korupsi institusional itu, sejauh ini, nampak belum pernah dibenahi. Untuk itu kelima pengingkaran yang telah diutarakan di muka perlu dipecahkan melalui berbagai upaya untuk membuka peluang perubahan, seperti yang disebut dalam pengingkaran yang keenam. Secara teknis pemecahannya dapat mengikuti empat kuadran Steinberg itu ■

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