
Bagian Pertama

**PERUBAHAN SOSIAL
DAN
KEBIJAKAN PEMBANGUNAN**

Difinisi dan Lingkup Perubahan Sosial

Manusia adalah makhluk individu yang tidak dapat melepaskan diri dari hubungan dengan manusia lain. Sebagai akibat dari hubungan yang terjadi di antara individu-individu (manusia) kemudian lahirlah kelompok-kelompok sosial (*social group*) yang dilandasi oleh kesamaan-kesamaan kepentingan bersama. Namun bukan berarti semua himpunan manusia dapat dikatakan kelompok sosial. Untuk dikatakan kelompok sosial terdapat persyaratan-persyaratan tertentu. Dalam kelompok sosial yang telah tersusun susunan masyarakatnya akan terjadinya sebuah perubahan dalam susunan tersebut merupakan sebuah keniscayaan. Karena perubahan merupakan hal yang mutlak terjadi dimanapun tempatnya.

Perubahan sosial adalah perubahan dalam hubungan interaksi antar orang, organisasi atau komunitas, ia dapat menyangkut “struktur sosial” atau “pola nilai dan norma” serta “peran”. Dengan demikian, istilah yang lebih lengkap mestinya adalah “perubahan sosial-kebudayaan” karena memang antara manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat dipisahkan dengan kebudayaan itu sendiri. Cara yang paling sederhana untuk mengerti perubahan sosial (masyarakat) dan kebudayaan itu, adalah dengan membuat rekapitulasi dari semua perubahan yang terjadi di dalam masyarakat itu sendiri, bahkan jika ingin mendapatkan gambaran yang lebih jelas lagi mengenai perubahan masyarakat dan kebudayaan itu, maka suatu hal yang paling baik dilakukan adalah mencoba mengungkap semua kejadian yang sedang berlangsung di tengah-tengah masyarakat itu sendiri.

Kenyataan mengenai perubahan-perubahan dalam masyarakat dapat dianalisa dari berbagai segi diantaranya ke “arah” mana perubahan dalam masyarakat itu “bergerak” (*direction of change*), yang jelas adalah bahwa perubahan itu bergerak meninggalkan faktor yang diubah. Akan tetapi setelah meninggalkan faktor itu mungkin perubahan itu bergerak kepada sesuatu bentuk yang baru sama sekali, akan tetapi boleh pula bergerak kepada suatu bentuk yang sudah ada di dalam waktu yang lampau.

Kebanyakan definisi membicarakan perubahan dalam arti yang sangat luas. *Wilbert Moore* misalnya, mendefinisikan perubahan sosial sebagai “perubahan penting dari stuktur sosial” dan yang

dimaksud dengan struktur sosial adalah “pola-pola perilaku dan interaksi sosial”. Dengan demikian dapat diartikan bahwa perubahan sosial dalam suatu kajian untuk melihat dan mempelajari tingkah laku masyarakat dalam kaitannya dengan perubahan.

Perubahan sosial adalah proses di mana terjadi perubahan struktur dan fungsi suatu sistem sosial. Perubahan tersebut terjadi sebagai akibat masuknya ide-ide pembaruan yang diadopsi oleh para anggota sistem sosial yang bersangkutan. Proses perubahan sosial biasa terdiri dari tiga tahap:

- 1) *Invensi*, yakni proses di mana ide-ide baru diciptakan dan dikembangkan
- 2) *Difusi*, yakni proses di mana ide-ide baru itu dikomunikasikan ke dalam sistem sosial.
- 3) *Konsekuensi*, yakni perubahan-perubahan yang terjadi dalam sistem sosial sebagai akibat pengadopsian atau penolakan inovasi. Perubahan terjadi jika penggunaan atau penolakan ide baru itu mempunyai akibat.

Menurut *Max Weber* dalam *Berger* (2004), bahwa, tindakan sosial atau aksi sosial (*social action*) tidak bisa dipisahkan dari proses berpikir rasional dan tujuan yang akan dicapai oleh pelaku. Tindakan sosial dapat dipisahkan menjadi empat macam tindakan menurut motifnya:

- (1) Tindakan untuk mencapai satu tujuan tertentu
- (2) Tindakan berdasar atas adanya satu nilai tertentu
- (3) Tindakan emosional
- (4) Tindakan yang didasarkan pada adat kebiasaan (tradisi)

Anonim dalam *Media Intelektual* (2008) mengungkapkan bahwa, aksi sosial adalah aksi yang langsung menyangkut kepentingan sosial dan langsung datangnya dari masyarakat atau suatu organisasi, seperti aksi menuntut kenaikan upah atau gaji, menuntut perbaikan gizi dan kesehatan, dan lain-lain. Aksi sosial adalah aksi yang ringan syarat-syarat. Perlu dibandingkan dengan aksi politik, maka aksi sosial lebih mudah digerakkan daripada aksi politik. Aksi sosial sangat penting bagi permulaan dan persiapan aksi politik.

Dari aksi sosial, massa atau demonstran bisa dibawa dan ditingkatkan ke aksi politik. Aksi sosial adalah alat untuk mendidik dan melatih keberanian rakyat. Keberanian itu dapat digunakan untuk

mengembangkan kekuatan aksi, menguji barisan aksi, mengukur kekuatan aksi dan kekuatan lawan serta untuk meningkatkan menjadi aksi politik. Selanjutnya *Netting, Kettner* dan *McMurtry* (2004) berpendapat bahwa, aksi sosial merupakan bagian dari pekerjaan sosial yang memiliki komitmen untuk menjadi agen atau sumber bagi mereka yang berjuang menghadapi beragam masalah untuk memerlukan berbagai kebutuhan hidup.

Perubahan sosial dalam masyarakat bukan merupakan sebuah hasil atau produk tetapi merupakan sebuah proses. Perubahan sosial merupakan sebuah keputusan bersama yang diambil oleh anggota masyarakat. Konsep dinamika kelompok menjadi sebuah bahasan yang menarik untuk memahami perubahan sosial. *Kurt Lewin* dikenal sebagai bapak manajemen perubahan, karena ia dianggap sebagai orang pertama dalam ilmu sosial yang secara khusus melakukan studi tentang perubahan secara ilmiah. Konsepnya dikenal dengan model *force-field* yang diklasifikasi sebagai model *power-based* karena menekankan kekuatan-kekuatan penekanan. Menurutnya, perubahan terjadi karena munculnya tekanan-tekanan terhadap kelompok, individu, atau organisasi. Ia berkesimpulan bahwa kekuatan tekanan (*driving forces*) akan berhadapan dengan penolakan (*resistences*) untuk berubah. Perubahan dapat terjadi dengan memperkuat *driving forces* dan melemahkan *resistences to change*.

Langkah-langkah yang dapat diambil untuk mengelola perubahan, yaitu:

- (1) *Unfreezing*, adalah suatu proses penyadaran tentang perlunya, atau adanya kebutuhan untuk berubah
- (2) *Changing*, adalah langkah tindakan, baik memperkuat *driving forces* maupun memperlemah *resistences*
- (3) *Refreezing*, adalah membawa kembali kelompok kepada keseimbangan yang baru (*a new dynamic equilibrium*). Pada dasarnya perilaku manusia lebih banyak dapat dipahami dengan melihat struktur tempat perilaku tersebut terjadi daripada melihat kepribadian individu yang melakukannya. Sifat struktural seperti sentralisasi, formalisasi dan stratifikasi jauh lebih erat hubungannya dengan perubahan dibandingkan kombinasi kepribadian tertentu di dalam organisasi.

Lippit (1958) mencoba mengembangkan teori yang disampaikan oleh *Lewin* dan menjabarkannya dalam tahap-tahap yang harus dilalui dalam perubahan berencana. Terdapat lima tahap

perubahan yang disampaikan olehnya, tiga tahap merupakan ide dasar dari *Lewin*, tahap-tahap perubahan tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Tahap inisiasi keinginan untuk berubah.
- (2) Penyusunan perubahan pola relasi yang ada.
- (3) Melaksanakan perubahan.
- (4) Perumusan dan stabilisasi perubahan.
- (5) Pencapaian kondisi akhir yang dicita-citakan.

Konsep pokok yang disampaikan oleh *Lippit* diturunkan dari *Lewin* tentang perubahan sosial dalam mekanisme interaksional. Perubahan terjadi karena munculnya tekanan-tekanan terhadap kelompok, individu, atau organisasi. Ia berkesimpulan bahwa kekuatan tekanan (*driving forces*) akan berhadapan dengan penolakan (*resistences*) untuk berubah. Perubahan dapat terjadi dengan memperkuat *driving forces* dan melemahkan *resistences to change*. Peran agen perubahan menjadi sangat penting dalam memberikan kekuatan *driving force*.

Atkinson (1987) dan *Brooten* (1978), menyatakan definisi perubahan merupakan kegiatan atau proses yang membuat sesuatu atau seseorang berbeda dengan keadaan sebelumnya dan merupakan proses yang menyebabkan perubahan pola perilaku individu atau institusi. Ada empat tingkat perubahan yang perlu diketahui yaitu pengetahuan, sikap, perilaku, individual, dan perilaku kelompok. Setelah suatu masalah dianalisa, tentang kekuatannya, maka pemahaman tentang tingkat-tingkat perubahan dan siklus perubahan akan dapat berguna.

Etzioni (1973) mengungkapkan bahwa, perkembangan masyarakat seringkali dianalogikan seperti halnya proses evolusi. suatu proses perubahan yang berlangsung sangat lambat. Pemikiran ini sangat dipengaruhi oleh hasil-hasil penemuan ilmu biologi, yang memang telah berkembang dengan pesatnya. Peletak dasar pemikiran perubahan sosial sebagai suatu bentuk "evolusi" antara lain *Herbert Spencer* dan *August Comte*. Keduanya memiliki pandangan tentang perubahan yang terjadi pada suatu masyarakat dalam bentuk perkembangan yang linear menuju ke arah yang positif. Perubahan sosial menurut pandangan mereka berjalan lambat namun menuju suatu bentuk "kesempurnaan" masyarakat.

Menurut *Spencer*, suatu organisme akan bertambah sempurna apabila bertambah kompleks dan terjadi diferensiasi antar organ-organnya. Kesempurnaan organisme dicirikan oleh kompleksitas, diferensiasi dan integrasi. Perkembangan masyarakat pada dasarnya berarti pertambahan diferensiasi dan integrasi, pembagian kerja dan perubahan dari keadaan homogen menjadi heterogen. *Spencer* berusaha meyakinkan bahwa masyarakat tanpa diferensiasi pada tahap pra industri secara intern justru tidak stabil yang disebabkan oleh pertentangan di antara mereka sendiri.

Pada masyarakat industri yang telah terdiferensiasi dengan mantap akan terjadi suatu stabilitas menuju kehidupan yang damai. Masyarakat industri ditandai dengan meningkatnya perlindungan atas hak individu, berkurangnya kekuasaan pemerintah, berakhirnya peperangan antar negara, terhapusnya batas-batas negara dan terwujudnya masyarakat global.

Seperti halnya *Spencer*, pemikiran *Comte* sangat dipengaruhi oleh pemikiran ilmu alam. Pemikiran *Comte* yang dikenal dengan aliran *positivisme*, memandang bahwa masyarakat harus menjalani berbagai tahap evolusi yang pada masing-masing tahap tersebut dihubungkan dengan pola pemikiran tertentu. Selanjutnya *Comte* menjelaskan bahwa setiap kemunculan tahap baru akan diawali dengan pertentangan antara pemikiran tradisional dan pemikiran yang berifat progresif. Sebagaimana *Spencer* yang menggunakan analogi perkembangan makhluk hidup, *Comte* menyatakan bahwa dengan adanya pembagian kerja, masyarakat akan menjadi semakin kompleks, terdeferiansi dan terspesialisasi.

Membahas tentang perubahan sosial, *Comte* membaginya dalam dua konsep yaitu *social statics* (bangunan struktural) dan *social dynamics* (dinamika struktural). Bangunan struktural merupakan struktur yang berlaku pada suatu masa tertentu. Bahasan utamanya mengenai struktur sosial yang ada di masyarakat yang melandasi dan menunjang kestabilan masyarakat. Sedangkan dinamika struktural merupakan hal-hal yang berubah dari satu waktu ke waktu yang lain. Perubahan pada bangunan struktural maupun dinamika struktural merupakan bagian yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan.

Kornblum (1988), berusaha memberikan suatu pengertian tentang perubahan sosial. Ruang lingkup perubahan sosial meliputi unsur-unsur kebudayaan baik yang material maupun immaterial. Penekannya adalah pada pengaruh besar unsur-unsur kebudayaan

material terhadap unsur-unsur immaterial. Perubahan sosial diartikan sebagai perubahan-perubahan yang terjadi dalam struktur dan fungsi masyarakat.

Definisi lain dari perubahan sosial adalah segala perubahan yang terjadi dalam lembaga kemasyarakatan dalam suatu masyarakat, yang mempengaruhi sistem sosialnya. Tekanan pada definisi tersebut adalah pada lembaga masyarakat sebagai himpunan kelompok manusia dimana perubahan mempengaruhi struktur masyarakat lainnya (Soekanto, 1990). Perubahan sosial terjadi karena adanya perubahan dalam unsur-unsur yang mempertahankan keseimbangan masyarakat seperti misalnya perubahan dalam unsur geografis, biologis, ekonomis dan kebudayaan.

Moore (2000), perubahan sosial merupakan bagian dari perubahan budaya. Perubahan dalam kebudayaan mencakup semua bagian, yang meliputi kesenian, ilmu pengetahuan, teknologi, filsafat dan lainnya. Akan tetapi perubahan tersebut tidak mempengaruhi organisasi sosial masyarakatnya. Ruang lingkup perubahan kebudayaan lebih luas dibandingkan perubahan sosial. Namun demikian dalam prakteknya di lapangan kedua jenis perubahan perubahan tersebut sangat sulit untuk dipisahkan (Soekanto, 1990). Aksi sosial dapat berpengaruh terhadap perubahan sosial masyarakat, karena perubahan sosial merupakan bentuk intervensi sosial yang memberi pengaruh kepada klien atau sistem klien yang tidak terlepas dari upaya melakukan perubahan berencana. Pemberian pengaruh sebagai bentuk intervensi berupaya menciptakan suatu kondisi atau perkembangan yang ditujukan kepada seorang klien atau sistem agar termotivasi untuk bersedia berpartisipasi dalam usaha perubahan sosial.

Dikatakan oleh Selo Soemardjan sosial “Perubahan-perubahan sosial adalah segala perubahan pada lembaga-lembaga kemasyarakatan dalam suatu masyarakat, yang mempengaruhi sistem sosialnya, termasuk didalamnya nilai-nilai, sikap-sikap dan pola-pola per-kelakuan diantara kelompok-kelompok dalam masyarakat”. Definisi ini menekankan perubahan lembaga sosial, yang selanjutnya mempengaruhi segi-segi lain struktur masyarakat. Lembaga sosial ialah unsur yang mengatur pergaulan hidup untuk mencapai tata tertib melalui norma.

Definisi lain dari perubahan sosial adalah segala perubahan yang terjadi dalam lembaga kemasyarakatan dalam suatu masyarakat, yang mempengaruhi sistem sosialnya. Tekanan pada

definisi tersebut adalah pada lembaga masyarakat sebagai himpunan kelompok manusia dimana perubahan mempengaruhi struktur masyarakat lainnya. Perubahan sosial terjadi karena adanya perubahan dalam unsur-unsur yang mempertahankan keseimbangan masyarakat seperti misalnya perubahan dalam unsur geografis, biologis, ekonomis dan kebudayaan. Sorokin (1957), berpendapat bahwa segenap usaha untuk mengemukakan suatu kecenderungan yang tertentu dan tetap dalam perubahan sosial tidak akan berhasil baik. Perubahan sosial merupakan bagian dari perubahan budaya. Perubahan dalam kebudayaan mencakup semua bagian, yang meliputi kesenian, ilmu pengetahuan, teknologi, filsafat dan lainnya. Akan tetapi perubahan tersebut tidak mempengaruhi organisasi sosial masyarakatnya. Ruang lingkup perubahan kebudayaan lebih luas dibandingkan perubahan sosial. Namun demikian dalam prakteknya di lapangan kedua jenis perubahan tersebut sangat sulit untuk dipisahkan.

Adanya perubahan sosial seperti yang disampaikan *Lerner*, 1983, dalam salah satu penelitiannya tentang keberadaan etnis Cina kebun sayur di Medan, bahwa "Seperti di kota lain, perekonomian di Medan juga dikuasai orang Cina. Mereka itu umumnya tinggal di pusat kota dan kawasan bisnis lain yang sedang tumbuh. Agak sulit menafsirkan berapa besar aset mereka karena bersifat tertutup. Dibanding dengan etnik sejenis di Pulau Jawa, Cina Medan lebih sering bepergian untuk urusan keluarga dan bisnis ke negara tetangga. Terutama ke Singapura, Malaysia, Taiwan, dan Hong Kong. Ada sebuah tradisi bahwa Cina Medan yang telah bereksepsi tak pernah melepaskan akarnya. Sehingga cina tidak bisa melepas rantai bisnisnya dimana pun mereka berada. Kehidupan sosial dan ekonomi cina kebun sayur kini tidak terlepas dari bayang-bayang kehidupan masa lalu mereka terdahulu".

Perubahan kehidupan yang tidak asing lagi dan benar-benar pribadi misalnya suatu keluarga petani di daerah terpencil kepada suatu kerja yang asing dan dingin didalam suatu kota yang ramai dan padat dengan manusia yang tidak dikenal, merupakan suatu dampak perubahan. Konsep *Daniel Lerner* tersebut diterapkan kepada perubahan sosial yang terjadi pada komunitas cina kebun sayur, dimana adanya sistem kehidupan yang masih tradisional berubah menjadi lebih maju. Pada komunitas cina kebun sayur sendiri telah mengalami perubahan perekonomian. Bila dahulunya sangat sengsara karena terikat dengan Belanda, sekarang mereka telah memperbaiki nasib dengan mencari pekerjaan yang lebih layak. Sedangkan kehidupan sosial yang dahulunya sering terjadi

diskriminasi etnis, marginalisasi, konflik etnis, sampai kesenjangan sosial sekarang telah berubah menjadi lebih baik.

Dari hasil penelusuran dari berbagai literatur mengenai perbedaan antara cina masa lalu dan cina masa kini digambar *Lerner* berikut ini:

Gambar: 1
Aspek Sosial Ekonomi Pada Etnis Cina Masa Dahulu Dan Masa Kini



Sumber: *Lerner, 1983*

Gambar diatas menjelaskan bahwa perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi cukup signifikan. Cina kebun sayur sendiri telah menampakkan perubahan itu sendiri baik didalam kehidupan perekonomian maupun kehidupan sosial mereka. Cina kebun sayur berubah dari yang dahulunya termasuk dalam kategori miskin menjadi kaya, dari nasionalis ke internasional, dari ekonomi perencanaan ke ekonomi pasar. Semua perubahan itu merupakan proses panjang yang telah dilalui. *Lerner* mengatakan bahwa perubahan sosial itu mencakup tiga hal, yaitu kemana arah perubahan, siapa yang berubah dan kecepatannya seperti apa.

Konsepsi Perubahan Sosial

Kajian teoritis dari perubahan sosial menurut tiga tokoh sosiologi klasik *Karl Marx*, *Max Weber* dan *Emile Durkhiem* sudah sangat dikenal di Eropa sejak dua abad silam. Kemudian berkembang menjadi mainstream berpikir para ahli muda yang hidup setelah generasi mereka. Terlihat jelas ketiga tokoh itu memiliki spesifikasi epistemologi yang berbeda secara teoritik, sehingga melahirkan paradigma teoritik tersendiri. Ketiga pemikir itu berkembang menjadi suatu acuan besar mana kala banyak orang belajar tentang sosiologi, sejauh itu ketiganya banyak mewarnai cara-cara berpikir, melahirkan asumsi-asumsi, dasar teoritik dan kemudian menjadikan paradigma besar dalam sosiologi. Menurut pengamatan ketiga tokoh peletak sosiologi itu memiliki pendapat yang saling menyambung, atau bisa saja dikatakan saling melengkapi. Namun disisi lain pemikiran mereka sebenarnya merupakan upaya saling mengkritisi satu sama lain.

Dalam hal ini Karl Marx berperan sebagai pengantar awal yang menjadi acuan tindakan saling kritis dengan pemikiran Emile Durkhiem dan *Max Weber* yang datang kemudian. Pandangan tentang dunia dan perubahan sosial dari ketiga pemikir sosiologi itu dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Konsep perubahan sosial dapat muncul dari dua kubu yang saling mencari pengaruh, yaitu kubu materialisme (dipelopori *Marx* dan *Durkhiem*) dan kubu idealisme dipelopori oleh *Weber*. Pemikiran *Weber* pada awalnya setuju dengan ide dasar pemikiran *Marx*, namun ia tidak setuju menempatkan manusia sebagai robot, karena individu memiliki tempat terhormat. Dalam proses perubahan sosial, *Marx* menempatkan kesadaran individu, sejajar dengan kesadaran kelas, ideologi dan budaya yang kemudian medium perantara antara struktur dan individu.
- 2) *Weber* dan *Marx* tampaknya setuju untuk menolak idealism *Hegel*, yang menyatakan bahwa didunia ada yang mendominasi yakni semangat nasionalisme. Sementara *Durkhiem* lebih terfokus mengamati semangat kelompok yang mengikat anggota sehingga dapat dijadikan sebagai unit analisa.

Kekuatan *Durkhiem* memang terletak pada analisis tentang perilaku masyarakat dalam fakta sosial. Pada kesempatan ini *Weber*, mengakui bahwa masyarakat memang merupakan unit analisa tetapi tidak memiliki kekuatan deterministik diikat oleh spirit yang seragam. Masyarakat memiliki dinamika sendiri-sendiri yang dipengaruhi oleh

beberapa faktor. Bagaimanapun masyarakat tetap merupakan unit yang kompleks dan dapat dianalisa secara beragam. Pada Masyarakat modern (*Weber* dan *Marx*) memiliki kesamaan pandangan, bahwa masyarakat itu diikat oleh spirit dalam struktur kapitalis.

Perubahan sosial adalah suatu fenomena yang sama, tapi ketiga tokoh tersebut menjelaskan dengan perspektif dan teori yang berbeda. Bagi *Marx*, perubahan sosial dipacu dengan penggunaan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga dapat terjadi sangat cepat. Sebagai akibatnya mode produksi masyarakat mengalami perubahan sangat cepat dan mendasar.

Menurut pandangan *Weber*, dinyatakan bahwa sebelum terjadinya perubahan teknologi terlebih dahulu terjadi perubahan gagasan baru dalam pola pemikiran masyarakat (dalam hal ini *Weber* memfokuskan Etika Protestan sebagai pendorong berkembangnya semangat kapitalisme). Di setiap masyarakat ada suatu sistem nilai yang hidup dan tumbuh secara khusus, yang membedakan masyarakat satu dengan lainnya. Nilai yang merupakan gagasan tersebut akhirnya menjadi kekuatan dominan dari suatu kelompok masyarakat, yang membedakan keberadaannya dengan masyarakat lain.

Sementara *Emile Durkhiem* lebih bertolak kepada keteraturan masyarakat yang menjamin terciptanya keseimbangan sosial. Bagi *Durkhiem* pendekatan individu sebagai reduksi perilaku ekonomi, yang menurunkan manusia dalam teori pertukaran pasar dengan sendirinya menempatkan individu tidak bermoral. Oleh karena itu, *Durkhiem* lebih tertarik mengungkap fakta sosial sebagai pedoman individu. Dengan asumsi semacam itu wajar jika *Durkhiem* menganggap perubahan sosial merupakan kondisi yang abnormal. Karena secara internal dampaknya akan mengganggu kelancaran aktivitas organ dalam sistem sosial.

Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan dan Pembangunan Kesejahteraan

Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan adalah proses pembangunan (lahan, kota, bisnis, masyarakat, dsb) yang berprinsip "memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan" (menurut *Brundtland Report* dari PBB, 1987. Pembangunan berkelanjutan adalah terjemahan dari Bahasa Inggris, *sustainable development*). Salah satu faktor yang harus dihadapi untuk mencapai pembangunan berkelanjutan adalah bagaimana memperbaiki kehancuran lingkungan tanpa mengorbankan kebutuhan pembangunan ekonomi dan keadilan sosial.

Kebijakan dalam konteks hubungan pemerintahan dan masyarakat biasa disebut dengan istilah kebijakan publik (*public policy*). *Harold Lasswell* adalah pakar pertama yang mencanangkan studi kebijakan publik sebagai bagian dari ilmu sosial, dengan menemukannya sebagai studi yang menggunakan multi metode. Kebijakan Publik adalah sebuah pedoman, acuan, strategi, dan kerangka tindakan yang dipilih atau ditetapkan sebagai garis besar pemerintah dalam melakukan kegiatan pembangunan.

Pengertian kebijakan pembangunan dalam hal ini adalah suatu bentuk upaya meramu konsep, mengambil sikap, atau tindakan berupa kebijakan yang juga melibatkan *partisipasi masyarakat* dan kemudian disosialisasikan dengan berorientasikan pembangunan baik secara suprastruktur maupun infrastruktur dalam mekanisme otonomi daerah dengan tujuan mensejahterakan masyarakat.

Kebijakan yang melibatkan partisipasi masyarakat ataupun ide tentang partisipasi dan *good governance* sesungguhnya telah dituangkan dalam peraturan perundangan di Indonesia, tentang Otonomi Daerah, bahwa penyelenggaraan pembangunan di Kawasan Perkotaan, Pemerintah Daerah perlu mengikutsertakan masyarakat dan pihak swasta. Dari sini sesungguhnya tidak ada alasan bagi para penyelenggara pemerintahan daerah untuk tidak memperhatikan betul partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik. Pembangunan partisipatif dalam kerangka otonomi daerah yang kemudian dimaksud di atas, secara lebih kongkret tertuang dalam

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri dan Kepala Bappenas Nomor 050/744/SJ tertanggal 24 Maret 2004 tentang pedoman penyelenggaraan koordinasi pembangunan partisipatif. Untuk itu pola pembangunan partisipatif diperlukan. Yakni guna mengangkat martabat masyarakat level terbawah, agar aspirasinya dapat tertampung secara sistematis dalam proses pembangunan daerah.

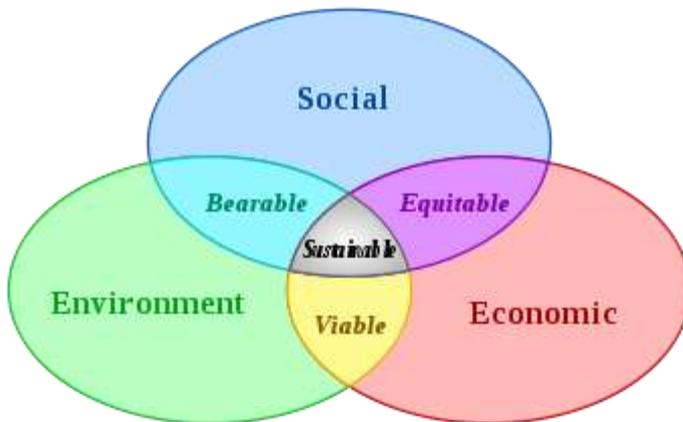
- a) Pembangunan merupakan suatu proses peralihan menuju perubahan baik secara fisik maupun non fisik dengan tidak terlepas dari potensi sumber daya alam.
- b) Pembangunan saat ini menunjukkan perkembangan yang menggembirakan terutama pembangunan infrastruktur, yang diiringi dengan perkembangan perusahaan industri, perkebunan, perdagangan jasa serta sektor lainnya.
- c) Pembangunan sebagaimana dimaksud diatas membawa dampak baik positif maupun negatif terhadap kesejahteraan masyarakat dan kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam rangka pembangunan untuk kepentingan pembangunan generasi sekarang dan yang akan datang.
- d) Pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan merupakan upaya sadar dan berencana dalam pembangunan dan pengelolaan sumber daya secara bijaksana dalam pembangunan.
- e) Dengan semakin terbatasnya sumber daya alam baik dari segi kualitas maupun kuantitas maka pemanfaatan sumber daya alam tersebut harus dilakukan secara bijaksana dan terencana dengan baik sehingga dapat menjamin kelestarian lingkungan hidup.
- f) Pengalaman masa lalu memperlihatkan beberapa kelemahan yang perlu dikoreksi secara mendasar antara lain : sentralisasi kebijakan; lebih bersifat karikatif; memposisikan masyarakat sebagai objek; SDA yang merupakan hak sepenuhnya pusat; asumsi permasalahan dan solusi permasalahan lingkungan hidup yang sering dipandang sama.

Banyak laporan PBB, yang terakhir adalah laporan dari KTT Dunia 2005, yang menjabarkan pembangunan berkelanjutan sebagai terdiri dari tiga tiang utama (ekonomi, sosial, dan lingkungan) yang saling bergantung dan memperkuat. Untuk sebagian orang, pembangunan berkelanjutan berkaitan erat dengan pertumbuhan ekonomi dan bagaimana mencari jalan untuk memajukan ekonomi

dalam jangka panjang, tanpa menghabiskan modal alam. Namun untuk sebagian orang lain, konsep "pertumbuhan ekonomi" itu sendiri bermasalah, karena sumberdaya bumi itu sendiri terbatas.

Pembangunan berkelanjutan tidak saja berkonsentrasi pada isu-isu lingkungan. Lebih luas daripada itu, pembangunan berkelanjutan mencakup tiga lingkup kebijakan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial dan perlindungan lingkungan. Dokumen-dokumen PBB, terutama dokumen hasil *World Summit 2005* menyebut ketiga hal dimensi tersebut saling terkait dan merupakan pilar pendorong bagi pembangunan berkelanjutan.

Gambar: 2
Scheme of sustainable development: at the confluence of three preoccupations



Skema pembangunan berkelanjutan terletak pada titik temu tiga pilar tersebut. Deklarasi Universal Keberagaman Budaya (*UNESCO, 2001*) lebih jauh menggali konsep pembangunan berkelanjutan dengan menyebutkan bahwa "Keragaman budaya penting bagi manusia sebagaimana pentingnya keragaman hayati bagi alam". Dengan demikian "pembangunan tidak hanya dipahami sebagai pembangunan ekonomi, namun juga sebagai alat untuk mencapai kepuasan intelektual, emosional, moral, dan spiritual". dalam pandangan ini, keragaman budaya merupakan kebijakan keempat dari lingkup kebijakan pembangunan berkelanjutan.

Dalam hal ini Pembangunan Hijau pada umumnya dibedakan dari pembangunan berkelanjutan, dimana pembangunan Hijau lebih mengutamakan keberlanjutan lingkungan di atas pertimbangan ekonomi dan budaya. Pendukung Pembangunan Berkelanjutan berargumen bahwa konsep ini menyediakan konteks bagi keberlanjutan menyeluruh dimana pemikiran mutakhir dari Pembangunan Hijau sulit diwujudkan. Sebagai contoh, pembangunan pabrik dengan teknologi pengolahan limbah mutakhir yang membutuhkan biaya perawatan tinggi sulit untuk dapat berkelanjutan di wilayah dengan sumber daya keuangan yang terbatas.

Beberapa riset memulai dari definisi ini untuk berargumen bahwa lingkungan merupakan kombinasi dari alam dan budaya. *Network of Excellence "Sustainable Development in a Diverse World" SUS.DIV, sponsored by the European Union*, bekerja pada jalur ini. Mereka mengintegrasikan kapasitas multidisiplin dan menerjemahkan keragaman budaya sebagai kunci pokok strategi baru bagi pembangunan berkelanjutan.

Beberapa peneliti lain melihat tantangan sosial dan lingkungan sebagai kesempatan bagi kegiatan pembangunan. Hal ini nyata di dalam konsep keberlanjutan usaha yang mengkerangkai kebutuhan global ini sebagai kesempatan bagi perusahaan privat untuk menyediakan solusi inovatif dan kewirausahaan. Pandangan ini sekarang diajarkan pada beberapa sekolah bisnis yang salah satunya dilakukan di *Center for Sustainable Global Enterprise at Cornell University*.

Pembangunan berkelanjutan merupakan konsep yang ambigu, dimana pandangan yang luas berada di bawah naungannya. konsep ini memasukkan pemahaman keberlanjutan lemah, keberlanjutan kuat, dan ekologi mendalam. konsep yang berbeda juga menunjukkan tarik ulur yang kuat antara eko(lingkungan)sentrisme dan antropo(manusia)sentrisme. Oleh karena itu konsep ini lemah didefinisikan dan mengundang debat panjang mengenai definisinya.

Selama kira-kira sepuluh tahun terakhir ini, lembaga-lembaga yang berbeda telah berusaha mengukur dan memantau perkiraan atas apa yang mereka pahami sebagai keberlanjutan dengan mengimplementasikan apa yang disebut dengan matrik dan indikator keberlanjutan. *The World Commission On Environment and Development* (Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan/WCED) di bawah naungan PBB Tahun 1987 menyusun laporan yang berjudul "*Our Common Future*" (Hari Depan Kita Bersama). Isi buku

tersebut secara garis besar berupa pesan-pesan penting peringatan dan keprihatinan yang mendasar dan serius kepada dunia (kita semua) yang harus diperhatikan dan ditindaklanjuti secara serius tentang gambaran hari depan (kehidupan) kita yang terancam (terutama generasi mendatang), jika pembangunan tidak dijalankan secara bijaksana dan kelestarian fungsi lingkungan tidak dijaga dengan baik.

Semua pihak diminta ikut berkomitmen, berpartisipasi dan bertanggung jawab terhadap masa depan (kehidupan) kita sendiri dan terutama kehidupan manusia generasi mendatang, yaitu anak cucu kita agar kesejahteraan mereka terjamin. Ancaman terjadinya pemanasan *global* karena efek rumah kaca dan kebocoran lapisan ozon akibat pencemaran dari aktifitas industri dan transportasi, bencana banjir, longsor, kekeringan dan penggurunan lahan pertanian serta kepunahan keanekaragaman hayati akibat penggundulan hutan alam, bahaya radiasi nuklir, bahaya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, tingkat kemiskinan yang semakin tinggi dan kesenjangan sosial yang kian lebar dalam suatu negara maupun antar negara, terutama negara-negara yang sedang berkembang, semuanya telah diungkapkan secara jelas dan gamblang pada saat itu. Untuk mengatasi masalah-masalah tersebut ditekankan perlunya adanya kesadaran dan tindakan (aksi) nyata bersama (kerjasama) antar berbagai pihak (kalangan) dalam suatu negara maupun antar negara. Tanpa adanya kesadaran dan aksi bersama tersebut masalah tersebut tidak akan dapat diatasi, bahkan makin lama akan semakin rumit (pelik) karena kerusakan akan semakin parah.

Tim *WCED* yang dipimpin oleh *Mrs G.H. Brundtland* (seorang wanita dan Perdana Menteri Norwegia saat itu), beranggotakan 21 orang terdiri atas wakil dari kelompok negara-negara maju, seperti Amerika, Jerman, Kanada, Italia dan Jepang dan negara sedang berkembang seperti Indonesia, China, Saudi Arabia, India, Brasil, Nigeria, termasuk wakil Ketua Komisi (dari Sudan) dan anggota *ex officio* (dari Kanada). Mereka berasal dari latar belakang berbeda-beda namun sangat kaya dengan pengalaman di bidangnya masing-masing, baik sebagai akademisi, anggota kabinet dan ahli ekonomi senior di negaranya masing-masing dengan integritas kepribadian dan intelektualitas yang sangat tinggi pula, telah bekerja keras menuangkan pandangan dan pemikirannya yang jernih dan netral terlepas dari kepentingan pribadi dan nasionalisme negaranya masing-masing. Indonesia diwakili oleh Emil Salim.

Mereka semua sepakat bahwa lingkungan yang didefinisikan sebagai “tempat kita semua hidup” dan pembangunan yang didefinisikan sebagai “apa saja yang kita (semua) lakukan dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan nasib kita”, keduanya saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Membicarakan masalah pembangunan berarti juga harus sekaligus dibicarakan masalah lingkungan. Tindakan atau kebijakan pembangunan yang dijalankan oleh siapapun tanpa mengindahkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum lingkungan yang berlaku akan berakibat tidak baik dan berdampak negatif, bahkan berdampak sistemik (fatal), terhadap keduanya, yaitu pembangunan akan terhenti (tidak berlanjut) dan lingkungan dengan sumberdaya alamnya (SDA) akan rusak berat tidak dapat dipulihkan lagi.

Oleh karena itu, diperlukan adanya rancangan kebijakan baru yang bersifat holistik dan integratif dengan memasukkan kepentingan pembangunan dan kepentingan lingkungan sekaligus serta diimplementasikan secara konsisten dan konsekwen. Pembangunan tidak sekadar bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia seperti: sandang (pakaian), pangan, papan (rumah), pendidikan, kesehatan dan energi serta lain-lain dari generasi sekarang (saat ini), tapi juga kebutuhan dari generasi mendatang (anak-cucu kita dan seterusnya) secara berkesinambungan serta peningkatan kualitas hidup (aspek ekonomi) dan kehidupan (aspek sosial) secara merata kepada semua lapisan masyarakat di semua negara dengan tetap menjaga dan memelihara kelestarian fungsi lingkungan (ekosistem).

Konsep kebijakan yang demikian dalam buku “*Our Common Future*” tersebut diberi istilah “Pembangunan yang Berkelanjutan” (*sustainable development*). Konsep Pembangunan Berkelanjutan tersebut diharapkan dapat dilaksanakan oleh semua negara di seluruh dunia dan menjadi komitmen mereka dengan melibatkan semua pihak yang terkait, termasuk peran aktif masyarakat. Implementasi Konsep Pembangunan Berkelanjutan ide awalnya digagas pada 1972 saat berlangsung KTT PBB pertama tentang pembangunan dan lingkungan di *Stockholm* (Swedia), namun baru didefinisikan secara eksplisit pada tahun 1987 oleh WCED dalam buku “*Our Common Future*”. Diartikan Pembangunan Berke-lanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri “(*sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*)”.

Walaupun rumusan tentang Pembangunan Berkelanjutan tersebut sudah ada dan diketahui, namun dalam kurun waktu 1987 sampai saat menjelang dilangsungkannya KTT Bumi di *Rio de Jeniro*, Brasil, tahun 1992, pemahaman dan interpretasi orang (termasuk para pakar) di berbagai negara tentang istilah dan konsep pembangunan berkelanjutan masih sangat beragam (bervariasi). Hal tersebut terlihat dari cara masing-masing negara yang berbeda dalam menempatkan masalah lingkungan dalam konteks program (kebijakan) pembangunannya

Di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia, Selandia Baru, Uni Eropa dan juga Jepang agenda program penyelamatan, pemeliharaan dan pelestarian serta perlindungan lingkungan menjadi prioritas utama sejajar dengan agenda program pembangunan di bidang ekonomi, politik dan pertahanan mereka. Alokasi anggaran dan perangkat kelembagaan untuk penanganan masalah lingkungan dan kerusakan sumberdaya alam (SDA) juga disiapkan sangat memadai.

Adapun di negara-negara yang sedang berkembang, seperti Indonesia dan beberapa negara Asia lainnya seperti Vietnam, Pakistan, Filipina, Bangladesh dan negara-negara yang relatif masih belum berkembang seperti negara-negara Afrika walaupun masalah lingkungan pada umumnya sudah ditangani oleh kementerian tersendiri, namun prioritas penanganannya sering kali tidak utama. Demikian pula dengan alokasi anggaran dan perangkat kelembagaan yang disiapkan pada umumnya sangat terbatas.

Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh kondisi negara dan sosial-ekonomi-budaya masyarakatnya. Di negara-negara maju kondisi negaranya relatif stabil dan kondisi sosial ekonomi masyarakatnya relatif jauh lebih baik, tingkat pendapatan relatif tinggi, kemiskinan dan pengangguran juga relatif rendah, sehingga sikap dan perilaku masyarakatnya relatif lebih tanggap, santun dan peduli, aktif bahkan proaktif serta kritis terhadap masalah-masalah lingkungan yang terjadi di sekitarnya, bahkan yang terjadi di luar negaranya.

Sebaliknya, di negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia dan negara-negara yang belum berkembang seperti Afrika, kondisi negara pada umumnya tidak atau belum stabil dan kondisi sosial ekonomi masyarakatnya relatif miskin, tingkat pendapatan rendah, tingkat pengangguran tinggi, sehingga sikap dan perilaku masyarakatnya relatif kurang peduli, pasif dan cenderung

anarkistis (kurang beradab) terhadap masalah-masalah lingkungan yang terjadi di sekitarnya, bahkan cenderung menjadi bagian dari tambah rumitnya masalah lingkungan tersebut, seperti perambahan hutan, pemukiman kumuh di perkotaan dan bantaran sungai dan lain-lain.

Oleh karena itu, implementasi dari kebijakan Pembangunan berkelanjutan di setiap negara juga sangat beragam. Rancangan kebijakan pembangunan dan lingkungan di negara-negara yang sudah maju pada umumnya sudah baik, demikian pula implementasinya di lapangan juga baik karena ada kemauan politik yang kuat dari pemerintah didukung juga oleh alokasi anggaran yang memadai serta didukung penuh oleh masyarakatnya dan semua pihak yang terkait.

Pembangunan berkelanjutan dirancang untuk mencapai tiga tujuan (dimensi) sekaligus, yaitu dimensi ekonomi untuk peningkatan pendapatan masyarakat, pendapatan daerah dan juga pendapatan negara, dimensi sosial untuk menjamin terciptanya rasa aman, nyaman dan damai sehingga terwujud solidaritas sosial yang harmonis, bebas dari konflik, dimensi ekologi untuk menjamin tetap terpeliharanya kelestarian fungsi lingkungan dan produktivitas ekosistem. Sedangkan rancangan kebijakan pembangunan dan lingkungan dinegara-negara sedang berkembang dan belum berkembang mungkin saja sudah relatif baik, namun implementasinya di lapangan masih jauh dari harapan atau bahkan belum sama sekali dijalankan, termasuk yang terjadi di Indonesia.

Pemahaman dalam pembangunan nasional mengisyaratkan pembangunan berkelanjutan, yaitu upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam melaksanakan pembangunan nasional perlu memperhatikan tiga pilar pembangunan berkelanjutan secara seimbang, hal ini sesuai dengan hasil Konperensi PBB tentang Lingkungan Hidup yang diadakan di *Stockholm* Tahun 1972 dan suatu Deklarasi Lingkungan Hidup KTT Bumi di Rio de Janeiro Tahun 1992 yang menyepakati prinsip dalam pengambilan keputusan pembangunan harus memperhatikan dimensi lingkungan dan manusia serta KTT Pembangunan Berkelanjutan di Johannesburg Tahun 2002 yang membahas dan mengatasi kemerosotan kualitas lingkungan hidup.

Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup selama ini (sejak tahun 1972) sebenarnya aktif terlibat mengikuti dan berperan serta dalam berbagai pertemuan internasional serta KTT tentang pembangunan dan lingkungan yang diadakan oleh PBB maupun organisasi lingkungan atau negara-negara maju lainnya, mulai dari KTT pertama PBB Tahun 1972 di *Stockholm* (Swedia), Forum antar negara di Nairobi (1982), KTT Bumi di *Rio de Jeniro* di Brazil (1992) dan terakhir KTT Pembangunan Berkelanjutan di *Johanesburg*, Afrika Selatan (2002).

Demikian juga dalam konferensi tahunan yang membahas tentang dampak perubahan iklim (COP 1 sampai COP 16) yang diselenggarakan secara bergilir di berbagai negara, Indonesia tidak pernah absen, tak terkecuali dalam konferensi tentang keanekaragaman hayati yang merupakan agenda tidak lanjut dari KTT Bumi di Rio. Beberapa hasil konferensi berupa kesepakatan (konvensi) internasional baik yang mengikat maupun yang tidak mengikat telah ditindaklanjuti (diratifikasi) oleh Indonesia menjadi Peraturan Pemerintah (PP) bahkan Intruksi Presiden (Inpres), seperti Konvensi tentang keanekaragaman hayati, pengurangan emisi karbon (CO₂), pengelolaan lahan gambut dan lain-lain.

Oleh karena itu, jika ditinjau dari tingkat keaktifan dan keikutsertaan Indonesia dalam berbagai forum nasional dan internasional tentu saja Indonesia merupakan salah satu negara yang sangat aktif terlibat dalam pembahasan tentang berbagai isu dan permasalahan lingkungan dan pembangunan baik skala regional maupun internasional (global). Indonesia juga termasuk yang cukup bahkan sangat tanggap dalam meratifikasi berbagai kesepakatan (konvensi maupun protocol) internasional menjadi Peraturan Pemerintah atau Keputusan Menteri, yang dapat diartikan bahwa secara konseptual dan perangkat peraturan sudah sangat siap dan sangat memahami tentang pentingnya menjalankan strategi pembangunan dengan konsep pembangunan berkelanjutan.

Indonesia sejak tahun 1982 sudah mempunyai UU tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (KPPLH), agar lingkungan hidup dikelola secara arif dan bijaksana. Lima belas tahun kemudian (tahun 1997) UU tersebut direvisi menjadi UU No. 23 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH). Selanjutnya, tahun 2009 (12 tahun kemudian) UU tersebut direvisi lagi menjadi UU.32 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan (PPLH). Ketentuan wajib AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) bagi kegiatan usaha yang diperkirakan akan berdampak penting

terhadap lingkungan hidup sudah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.29 Tahun 1986, yang kemudian direvisi menjadi PP No.51 Tahun 1993 serta direvisi kembali menjadi PP No.27 Tahun 1999. Berbagai peraturan lainnya yang terkait dengan ketentuan baku mutu lingkungan (BML) pada air, udara dan buangan limbah industri semua juga tersedia dalam bentuk PP maupun Keputusan Menteri (Kepmen) dan Peraturan Menteri (Permen), baik dari Menteri Lingkungan Hidup dan semua Menteri Teknis lainnya (PU, Kehutanan, Pertanian, Industri, Pertambangan dan lain-lain). Dari data yang ada kondisi lingkungan dan SDA kita seperti hutan, laut, sungai, tanah, air dan udara sudah mengalami pencemaran dan perusakan dari tingkatan ringan sampai berat.

Dengan demikian implementasi strategi Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia baru di tataran konsep dan peraturan perundang-undangan, sedangkan implementasinya di lapangan belum berjalan. Selama ini strategi Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia yang di tataran konsep dan peraturan sudah cukup memadai tetapi dalam kenyataannya di lapangan belum atau bahkan tidak berjalan. Untuk melihat ini maka kita harus mengenali dulu siapa saja aktor (pelaku) dan stakeholder (para pihak) yang terlibat di lapangan dalam aktivitas pembangunan tersebut.

Contoh kasus yang terjadi adalah pengelolaan tambang batubara di Kalimantan Timur, tambang nikel di Nusa Tenggara Barat serta tambang gas Lapindo di Sidoarjo (Jawa Timur). Ketiga contoh kasus tersebut, rame diberitakan di media massa bahwa masyarakat di sekitar kegiatan eksploitasi tambang melakukan demo kepada pemerintah dan investor menuntut ganti rugi atas keberadaan dan aktivitas para investor tersebut yang dianggap telah merugikan masyarakat, akibat terjadinya pencemaran (lingkungan), kerusakan lahan, bahkan kehilangan lahan dan rumah tempat tinggalnya akibat terendam oleh lumpur Lapindo sehingga pembangunan dalam hal ini berupa pengelolaan sumberdaya alam (tambang) tidak memberi manfaat (dampak positif) apapun kepada masyarakat, baik ekonomi, sosial maupun ekologi (lingkungan).

Bila kita simak kasus tersebut, maka aktor utama dalam hal ini adalah investor (pengusaha) sebagai pemilik modal dan pemerintah sebagai penguasa yang memberikan izin beroperasi. Di sisi lain terdapat masyarakat yang terkena dampak langsung oleh keberadaan aktifitas eksploitasi penambangan tersebut, baik positif maupun negatif. Jika proses (aktifitas) penambangan tersebut dilakukan berdasar prinsip pembangunan berkelanjutan, maka ketiga

unsur yang terlibat dan terkait dalam proses penambangan tersebut, yaitu pengusaha, pemerintah dan masyarakat seharusnya sama-sama mendapatkan manfaat (dampak positif) baik secara ekonomi maupun sosial. Fakta yang terjadi di lapangan seringkali penguasa dan pengusaha selalu diuntungkan. Sebaliknya, masyarakat seringkali dirugikan atau menjadi korban. Dengan demikian, yang berlaku adalah prinsip ketidakadilan dan ketidaksetaraan. Oleh karena itu, jika kondisi demikian dibiarkan maka dalam jangka panjang yang akan terjadi adalah konflik antara pengusaha-penguasa dengan masyarakat. Sementara itu, kondisi sumberdaya alam akan terus terkuras habis dan rusak.

Agar konflik sosial dan perusakan SDA tidak terjadi maka solusi yang bisa ditempuh adalah ketiga aktor dalam pembangunan tersebut, baik pengusaha maupun penguasa (pemerintah) serta masyarakat harus bertindak secara arif dan bijaksana, tunduk dan patuh pada peraturan dan perundang-undangan serta kaidah-kaidah (norma) serta hukum lingkungan yang berlaku. Pemerintah harus berperan sebagai regulator yang adil dan bijaksana, tapi juga tegas. Pengusaha harus peduli dan bertanggung jawab kepada masyarakat, sehingga terjalin komunikasi dan kebersamaan yang harmonis serta produktif antara keduanya. Demikian pula masyarakat harus berperan aktif dalam memantau jalannya pembangunan sehingga kondisi SDA dan lingkungan tetap terjaga kelestariannya.

Pembangunan berkelanjutan dirumuskan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan hak pemenuhan kebutuhan generasi mendatang. Pembangunan berkelanjutan mengandung makna jaminan mutu kehidupan manusia dan tidak melampaui kemampuan ekosistem untuk mendukungnya. Dengan demikian pengertian pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pada saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka. Konsep ini mengandung dua unsur:

- 1) *Pertama*, adalah kebutuhan, khususnya kebutuhan dasar bagi golongan masyarakat yang kurang beruntung, yang amat perlu mendapatkan prioritas tinggi dari semua negara.
- 2) *Kedua*, adalah keterbatasan. Penguasaan teknologi dan organisasi sosial harus memperhatikan keterbatasan kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan manusia pada saat ini dan di masa depan.

Hal ini mengingat visi pembangunan berkelanjutan bertolak dari Pembukaan Undang - Undang Dasar 1945 yaitu terlindunginya segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tercapainya kesejahteraan umum dan kehidupan bangsa yang cerdas dan dapat berperannya bangsa Indonesia dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian, visi pembangunan yang kita anut adalah pembangunan yang dapat memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat generasi saat ini tanpa mengurangi potensi pemenuhan aspirasi dan kebutuhan generasi mendatang. Oleh karena itu fungsi lingkungan hidup perlu terlestarikan.

Dalam rangka melaksanakan pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan digunakan beberapa pendekatan antara lain :

- 1) Setiap pembangunan merupakan suatu tantangan terhadap terjadinya pencemaran dan kerusakan serta menurunnya kualitas lingkungan, untuk itu peranan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) perlu diterapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 2) Pembangunan dilaksanakan secara terpadu, terkoordinir dan berencana dengan memanfaatkan sumberdaya alam secara efektif dan efisien, dengan mempedomani Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).
- 3) Mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembangunan mulai dari tahap perencanaan (Musrenbang), pelaksanaan dan evaluasi dengan tetap dikaitkan pada proses pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Kebijakan Pembangunan Kesejahteraan

Kebijakan pembangunan kesejahteraan nasional menerapkan prinsip pembangunan berkelanjutan yang memadukan ketiga pilar pembangunan yaitu bidang ekonomi, sosial dan lingkungan hidup. Dalam penerapan prinsip Pembangunan Berkelanjutan tersebut pada Pembangunan kesejahteraan nasional memerlukan kesepakatan semua pihak untuk memadukan tiga pilar pembangunan secara proposional. Sejalan dengan itu telah diupayakan penyusunan Kesepakatan Nasional dan Rencana Tindak Pembangunan Berkelanjutan melalui serangkaian pertemuan yang diikuti oleh berbagai pihak. Konsep pembangunan berkelanjutan timbul dan berkembang karena timbulnya kesadaran bahwa pembangunan ekonomi dan sosial tidak dapat dilepaskan dari kondisi lingkungan hidup.

Manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya memerlukan sumberdaya alam, yang berupa tanah, air dan udara dan sumberdaya alam yang lain yang termasuk ke dalam sumberdaya alam yang terbarukan maupun yang tak terbarukan. Namun demikian harus disadari bahwa sumberdaya alam yang kita perlukan mempunyai keterbatasan di dalam banyak hal, yaitu keterbatasan tentang ketersediaan menurut kuantitas dan kualitasnya. Sumberdaya alam tertentu juga mempunyai keterbatasan menurut ruang dan waktu. Oleh sebab itu diperlukan pengelolaan sumber daya alam yang baik dan bijaksana. Antara lingkungan dan manusia saling mempunyai kaitan yang erat. Ada kalanya manusia sangat ditentukan oleh keadaan lingkungan di sekitarnya, sehingga aktivitasnya banyak ditentukan oleh keadaan lingkungan di sekitarnya.

Keberadaan sumberdaya alam, air, tanah dan sumberdaya yang lain menentukan aktivitas manusia sehari-hari. Kita tidak dapat hidup tanpa udara dan air. Sebaliknya ada pula aktivitas manusia yang sangat mempengaruhi keberadaan sumber daya dan lingkungan di sekitarnya. Kerusakan sumberdaya alam banyak ditentukan oleh aktivitas manusia. Banyak contoh kasus-kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh aktivitas manusia seperti pencemaran udara, pencemaran air, pencemaran tanah serta kerusakan hutan yang kesemuanya tidak terlepas dari aktivitas manusia, yang pada akhirnya akan merugikan manusia itu sendiri.

Pembangunan yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak dapat terhindarkan dari penggunaan sumberdaya alam, namun eksploitasi sumberdaya alam yang tidak mengindahkan kemampuan dan daya dukung lingkungan mengakibatkan merosotnya kualitas lingkungan. Banyak faktor yang menyebabkan kemerosotan kualitas lingkungan serta kerusakan lingkungan yang dapat diidentifikasi dari pengamatan di lapangan, oleh sebab itu dalam makalah ini dicoba diungkap secara umum sebagai gambaran potret lingkungan hidup, khususnya dalam hubungannya dengan pengelolaan lingkungan hidup di era otonomi daerah.

Bagi Indonesia mengingat bahwa kontribusi yang dapat diandalkan dalam menyumbang pertumbuhan ekonomi dan sumber devisa serta modal pembangunan adalah dari sumber daya alam, dapat dikatakan bahwa sumberdaya alam mempunyai peranan penting dalam perekonomian Indonesia baik pada masa lalu, saat ini maupun masa mendatang sehingga, dalam penerapannya harus memperhatikan apa yang telah disepakati dunia internasional. Namun demikian, selain sumberdaya alam mendatangkan kontribusi besar bagi pembangunan, di lain pihak keberlanjutan atas ketersediaannya sering diabaikan dan begitu juga aturan yang mestinya ditaati sebagai landasan melaksanakan pengelolaan suatu usaha dan atau kegiatan mendukung pembangunan dari sektor ekonomi kurang diperhatikan, sehingga ada kecenderungan terjadi penurunan daya dukung lingkungan dan menipisnya ketersediaan sumberdaya alam yang ada serta penurunan kualitas lingkungan hidup.

Pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang tidak dilakukan sesuai dengan daya dukungnya dapat menimbulkan adanya krisis pangan, krisis air, krisis energi dan lingkungan. Secara umum dapat dikatakan bahwa hampir seluruh jenis sumberdaya alam dan komponen lingkungan hidup di Indonesia cenderung mengalami penurunan kualitas dan kuantitasnya dari waktu ke waktu. Dalam pelaksanaan pembangunan di era Otonomi Daerah, pengelolaan lingkungan hidup tetap mengacu pada Undang-undang No 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan juga Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-undang No 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Dalam melaksanakan kewenangannya diatur dengan Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Dalam pengelolaan lingkungan hidup Pemerintah Propinsi mempunyai 6 kewenangan terutama menangani lintas Kabupaten/ Kota, sehingga titik berat penanganan pengelolaan lingkungan hidup ada di Kabupaten/ Kota. Dalam surat edaran Menteri Dalam Negeri No 045/560 tanggal 24 Mei 2002 tentang pengakuan Kewenangan/ Positif List terdapat 79 Kewenangan dalam bidang lingkungan hidup.

Sejalan dengan lajunya pembangunan kesejahteraan nasional yang dilaksanakan permasalahan lingkungan hidup yang saat ini sering dihadapi adalah kerusakan lingkungan di sekitar areal pertambangan yang berpotensi merusak bentang alam dan adanya tumpang tindih penggunaan lahan untuk pertambangan di hutan lindung. Kasus-kasus pencemaran lingkungan juga cenderung meningkat. Kemajuan transportasi dan industrialisasi yang tidak diiringi dengan penerapan teknologi bersih memberikan dampak negatif terutama pada lingkungan perkotaan. Sungai-sungai di perkotaan tercemar oleh limbah industri dan rumah tangga. Kondisi tanah semakin tercemar oleh bahan kimia baik dari sampah padat, pupuk maupun pestisida. Masalah pencemaran ini disebabkan masih rendahnya kesadaran para pelaku dunia usaha ataupun kesadaran masyarakat untuk hidup bersih dan sehat dengan kualitas lingkungan yang baik.

Dengan kata lain permasalahan lingkungan tidak semakin ringan namun justru akan semakin berat, apalagi mengingat sumberdaya alam dimanfaatkan untuk melaksanakan pembangunan yang bertujuan memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan kondisi tersebut maka pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang berkelanjutan ditingkatkan kualitasnya dengan dukungan penegakan hukum lingkungan yang adil dan tegas, sumberdaya manusia yang berkualitas, perluasan penerapan etika lingkungan serta asimilasi sosial budaya yang semakin mantap. Perlu segera didorong terjadinya perubahan cara pandang terhadap lingkungan hidup yang berwawasan etika lingkungan melalui internalisasi kedalam kegiatan/proses produksi dan konsumsi, dan menanamkan nilai dan etika lingkungan dalam kehidupan sehari-hari termasuk proses pembelajaran sosial serta pendidikan formal pada semua tingkatan.

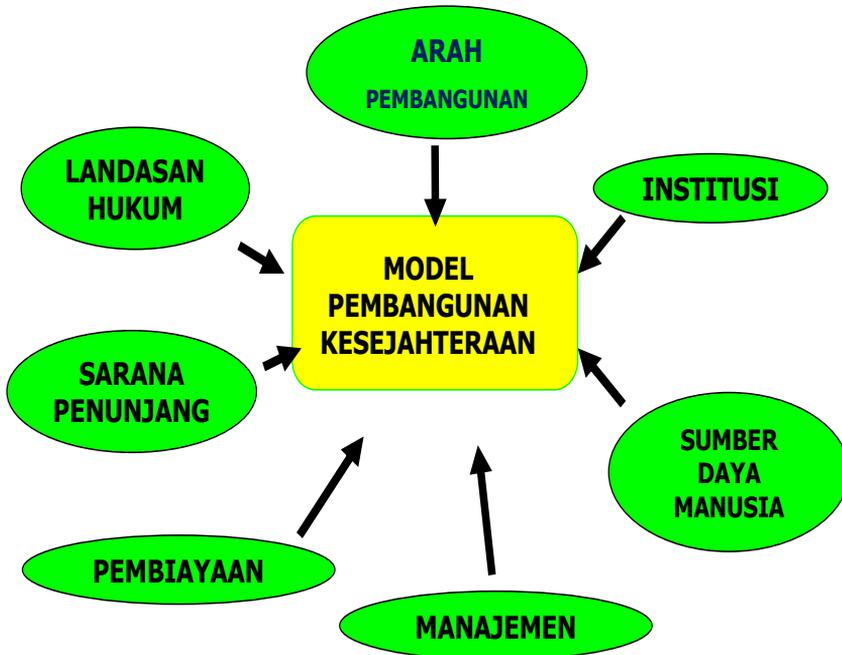
Dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang berkelanjutan, sektor Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup perlu memperhatikan penjabaran lebih lanjut mandat yang terkandung dari Program Pembangunan Nasional, yaitu pada dasarnya merupakan upaya untuk mendayagunakan sumberdaya alam yang dipergunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal serta penataan ruang. Hasil KTT Pembangunan Berkelanjutan (*World Summit on Sustainable Development-WSSD*) di Johannesburg Tahun 2002, Indonesia aktif dalam membahas dan berupaya mengatasi kemerosotan kualitas lingkungan hidup, maka diputuskan untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan untuk kesejahteraan generasi sekarang dan yang akan datang dengan bersendikan pada pembangunan ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup yang berimbang sebagai pilar-pilar yang saling tergantung dan memperkuat satu sama lain.

Adapun dasar dari pemantauan kinerja pembangunan daerah adalah:

- 1) Capaian tingkat kesejahteraan dinyatakan dengan IPM dan variabel-variabelnya
- 2) Perkembangan nilai IPM dan variabel-variabelnya dikaitkan dengan target capaian
- 3) Angka kemiskinan sebagai indikator kesenjangan internal daerah
- 4) Perkembangan angka kemiskinan perkembangan kapasitas fiskal.

Manurut Sukowati Praptining, 2010, pembangunan Indonesia yang bersifat *top down* dan mendasarkan pada keyakinan berlakunya *trickle down effect* justru berakibat pada peminggiran hak, eksploitasi sumberdaya alam secara berlebihan, penggusuran, dan akhirnya menimbulkan kemiskinan struktural yang sulit disembuhkan. Jika kemiskinan dianggap sebagai masalah struktural, akibat ketimpangan politik-ekonomi global, kebijakan dan aturan yang lebih menguntungkan pihak yang kuat, maka pemecahannya seharusnya juga bersifat fundamental (mendasar). Dalam hal ini pemerintah, sebagai elit pemimpin yang melaksanakan kedaulatan rakyat, seharusnya aktif berperan dalam mengatasi berbagai masalah pengembangan ekonomi rakyatnya. Untuk itu diperlukan “pemihakan” sepenuhnya oleh pemerintah terhadap pelaku ekonomi rakyat dalam bentuk perlindungan dari dampak negatif liberalisme dan kapitalisme pada tingkat lokal dan global. Model pembangunan kesejahteraan mendasarkan pada gambar berikut ini:

Gambar: 3
Model Pembangunan Kesejahteraan



Sumber: Sukowati Praptining, 2010

Dari gambar diatas dapat dijelaskan bahwa model pembangunan kesejahteraan harus mendasarkan pada 7 prinsip utama yaitu:

- 1) Arah pembangunan, yaitu kejelasan konsep arah pembangunan untuk masyarakat yang benar-benar dapat dijangkau oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di perdaerahan, dimana terkonsentrasi penduduk yang keberdayaannya amat kurang. Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program seperti sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang umum yang berlaku tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini. Seringkali sebagian orang dengan alogikan strategi pengentasan kemiskinan berupa teori ikan dan kail. Sering

dikatakan bahwa memberi ikan kepada si miskin tidak dapat menyelesaikan masalah. Si miskin akan menjadi tergantung. Kemudian, banyak orang percaya memberi kail akan lebih baik. Si miskin akan lebih mandiri. Analogi ini perlu diperluas. Memberi kail saja ternyata tidak cukup. Meskipun orang punya kail, kalau ia tidak memiliki cara mengail ikan tentunya tidak akan memperoleh ikan. Pemberian keterampilan (*capacity building*) kemudian menjadi kata kunci dalam proses pemberdayaan masyarakat. Setelah orang punya kail dan memiliki keterampilan mengkail, tidak dengan serta merta ia dapat mengumpulkan ikan, jikalau lautan, sungai dan kolam dikuasai kelompok "elit". Karenanya, penanganan kemiskinan memerlukan pendekatan makro kelembagaan. Perumusan kebijakan sosial adalah salah satu piranti penciptaan keadilan yang sangat penting dalam mengatasi kemiskinan.

- 2) *Institusi*, yaitu adanya komitmen pelaksana (institusi) pembangunan, sehingga ada kejelasan siapa yang mempunyai kewenangan dan tanggung jawab dari implementasi pembangunan tersebut. Dalam arti komitmen akibat terjadinya kerusakan akibat kesalahan prosedur pembangunan dan sebagainya dapat diminimalisir. Bagaimanapun juga pembangunan yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak dapat terhindarkan dari penggunaan sumberdaya alam, namun eksploitasi sumberdaya alam yang tidak mengindahkan kemampuan dan daya dukung lingkungan mengakibatkan merosotnya kualitas lingkungan. Banyak faktor yang menyebabkan kemerosotan kualitas lingkungan serta kerusakan lingkungan yang dapat diidentifikasi dari pengamatan di lapangan.
- 3) *Sumber daya manusia*, yaitu menciptakan komitmen, suasana dan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang, karena diasumsikan bahwa setiap individu dan masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan. menekankan pada proses memberikan kemampuan kepada masyarakat agar menjadi berdaya, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya. Dalam hal ini bahwa peningkatan sumberdaya harus ditujukan pada kelompok atau lapisan masyarakat yang tertinggal. Perlu diketahui disini adalah bahwa proses pemberdayaan umumnya dilakukan secara kolektif. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat

mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*). Karena, pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertikarkan dengan pihak lain). Dengan demikian tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan.

- 4) *Manajemen*, yaitu melaksanakan pembangunan dalam pola manajemen yang pro-rakyat, dimana pemerintah sangat diharapkan menjadi 'agen perubahan' yang dapat menerapkan kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin dengan tiga arah tujuan, yaitu *enabling*, *empowering*, dan *protecting*. *Enabling* maksudnya menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang. Sedangkan *empowering*, bertujuan untuk memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh rakyat dengan menerapkan langkah-langkah nyata, yakni dengan menampung berbagai masukan dan menyediakan prasarana dan sarana yang diperlukan. *Protecting*, artinya melindungi dan membela kepentingan masyarakat lemah.
- 5) *Pembiayaan*, yaitu perlu dimulai dari adanya standar kinerja dan kejelasan tuntutan *good governance* dalam bentuk kejelasan tentang efektivitas, efisiensi dan transparansi dalam penyelenggaraan pembangunan. Dalam hal ini pelaksanaan pembangunan harus mengacu pada penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan demokratis, dengan mensyaratkan kinerja, akuntabilitas, profesionalisme dan kompetensi yang semakin meningkat dalam rangka siap dan mampu menghadapi perubahan dinamis serta tantangan persaingan dalam berbagai bidang.
- 6) *Sarana penunjang*, yaitu adanya proses pembangunan yang dimulai dengan motivasi yang kuat untuk menerima dan bersedia melakukan perubahan-perubahan, serta tujuan perubahan itu harus ditetapkan terlebih dahulu sebelumnya. Perubahan berencana harus merupakan proses rasional yang mempunyai dasar ilmiah dan berlangsung dalam suasana yang demokratis.

Oleh karena itu perubahan berencana itu harus didasarkan atas keputusan dan tindakan yang tepat termasuk komitmen dan kesiapan dalam menyediakan sarana penunjang sebagai komitmennya dan disamping juga mampu menelaah secara seksama berbagai konsekuensinya.

- 7) *Landasan hukum*, yaitu adanya landasan hukum (regulasi) pelaksanaan pembangunan yang jelas menunjukkan tujuan pembangunan adalah untuk kesejahteraan masyarakat. Kebijakan Orde Baru yang mengutamakan kepentingan ekonomi, telah menggenjot investasi modal pada sektor-sektor industri yang tidak berbasis pada potensi rakyat kebanyakan menutup kesempatan masyarakat untuk mengembangkan potensinya dan menjadi akar permasalahan kesejahteraan, untuk itu harus segera dibenahi. tidak adanya transparansi dan keterbukaan pada pembuatan dan pelaksanaan kebijakan perkotaan mengakibatkan kebijakan hanya bisa diakses oleh orang-orang tertentu. Segala bentuk regulasi diputuskan oleh lembaga-lembaga pembuat kebijakan tanpa mengikutkan para pelaku yang terlibat dan tidak memahami aspirasi rakyat miskin sehingga kebijakan yang muncul tidak mendukung rakyat miskin.

Agenda kebijakan pembangunan kesejahteraan diarahkan untuk:

- 1) *Penanggulangan Kemiskinan*, dengan kebijakan yang diarahkan untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar rakyat miskin yang meliputi hak-hak atas kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, tanah, lingkungan hidup dan sumberdaya alam, rasa aman serta hak untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan publik.
- 2) *Peningkatan Rasa Saling Percaya dan Harmonisasi Antar Kelompok Masyarakat*, dengan kebijakan yang diarahkan untuk memperkuat harmoni yang ada dan mencegah tindakan-tindakan yang menimbulkan ketidakadilan sehingga terbangun masyarakat sipil yang kokoh, termasuk membangun kembali kepercayaan sosial antar kelompok masyarakat memperkuat dan mengartikulasikan identitas bangsa serta menciptakan kehidupan inter dan antar umat beragama yang saling menghormati dalam rangka menciptakan suasana yang aman dan damai serta menyelesaikan dan mencegah konflik antar umat beragama serta meningkatkan kualitas pelayanan kehidupan beragama bagi seluruh lapisan masyarakat agar dapat memperoleh hak-hak

dasar dalam memeluk agamanya masing-masing dan beribadat sesuai agama dan kepercayaannya.

- 3) *Pengembangan Kebudayaan yang Berlandaskan Pada Nilai-Nilai Luhur*, dengan kebijakan yang diarahkan untuk mendorong terciptanya wadah yang terbuka dan demokratis bagi dialog kebudayaan agar benturan-benturan yang terjadi tidak melebar menjadi konflik sosial; reaktualisasi nilai-nilai kearifan lokal sebagai salah satu dasar pengembangan etika pergaulan sosial untuk memperkuat identitas daerah serta meningkatkan kecintaan masyarakat terhadap seni budaya dan produk-produk daerah.
- 4) Peningkatan Akses Masyarakat Terhadap Pendidikan yang Berkualitas, dengan kebijakan yang diarahkan untuk menyelenggarakan sistem pendidikan yang relevan dengan kebutuhan dan perkembangan pasar kerja, menurunkan jumlah penduduk yang buta aksara, perluasan dan pemerataan pendidikan menengah dan pendidikan tinggi, perluasan pendidikan anak usia dini, menyelenggarakan pendidikan non-formal yang bermutu untuk memberikan pelayanan pendidikan kepada warga masyarakat yang tidak mungkin terpenuhi kebutuhan pendidikannya melalui jalur formal, menurunkan kesenjangan partisipasi pendidikan antar kelompok masyarakat dengan memberikan akses yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang selama ini kurang dapat terjangkau oleh layanan pendidikan, seperti masyarakat miskin, masyarakat yang tinggal di wilayah pedesaan, terpencil dan terisolir, masyarakat di daerah konflik serta masyarakat penyandang cacat, termasuk melalui penyelenggaraan pendidikan alternatif dan pendidikan khusus, mengembangkan pendidikan kewarganegaraan, pendidikan multikultural dan pendidikan budi pekerti termasuk pengembangan wawasan kesenian, kebudayaan dan lingkungan hidup; menyediakan pendidikan dan tenaga pendidik serta menyediakan sarana prasarana pendidikan dalam jumlah dan kualitas yang memadai, meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan hukum bagi tenaga pendidik, mengembangkan teknologi informasi dan komunikasi dibidang pendidikan; menyempurnakan manajemen pendidikan melalui otonomi dan desentralisasi pengelolaan pendidikan, meningkatkan peranserta masyarakat dalam pembangunan pendidikan, menata sistem pembiayaan pendidikan yang berprinsip adil, efisien, efektif, transparan dan akuntabel termasuk penerapan pembiayaan pendidikan berbasis jumlah siswa (*student-based financing*) dan peningkatan anggaran pendidikan serta meningkatkan penelitian dan pengembangan pendidikan.

- 5) Peningkatan Akses Masyarakat Terhadap Layanan Kesehatan yang Lebih Berkualitas, dengan kebijakan yang diarahkan untuk meningkatkan jumlah jaringan dan kualitas pusat kesehatan masyarakat, meningkatkan kuantitas dan kualitas tenaga kesehatan, mengembangkan sistem jaminan kesehatan terutama bagi penduduk miskin, meningkatkan sosialisasi kesehatan lingkungan serta pola hidup bersih dan sehat, meningkatkan pendidikan kesehatan kepada masyarakat sejak usia dini, serta meningkatkan pemerataan dan kualitas fasilitas kesehatan dasar.
- 6) Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak, dengan kebijakan yang diarahkan untuk memajukan tingkat keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik dengan memperhitungkan kesetaraan dan keadilan *gender*; meningkatkan taraf pendidikan dan layanan kesehatan serta program-program lain untuk mempertinggi kualitas hidup dan sumberdaya kaum perempuan; meningkatkan kampanye anti kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak; meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan anak. Peningkatan Pembangunan Kesejahteraan Sosial, dengan kebijakan yang diarahkan pada upaya-upaya perlindungan dan kesejahteraan sosial yang serasi serta kesetaraan *gender*, yang meliputi peningkatan kualitas pelayanan dan bantuan dasar kesejahteraan sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial, meningkatkan pemberdayaan fakir miskin, penyandang cacat dan kelompok rentan sosial lainnya, meningkatkan kualitas hidup bagi PMKS terhadap pelayanan sosial dasar, fasilitas pelayanan publik dan jaminan kesejahteraan sosial, peningkatan pelayanan bagi korban bencana alam dan sosial lainnya.
- 7) Pembangunan serta Pemeliharaan Infrastruktur, Perumahan/ Pemukiman dan Tata Ruang Wilayah, dengan kebijakan yang diarahkan untuk:
 - a) Mendukung pengembangan perdagangan global, membuka akses dan layanan transportasi masyarakat
 - b) Meningkatkan ketertiban dan keamanan dalam berlalu lintas, sehingga dapat meningkatkan kelancaran pergerakan arus barang dan penumpang
 - c) Penyediaan perumahan dan permukiman yang layak bagi kebutuhan masyarakat secara berkelanjutan dan terjangkau, yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana permukiman

yang memadai dengan memperhatikan keseimbangan lingkungan hidup dan tata ruang, peningkatan fungsi rencana tata ruang sebagai acuan dan alat koordinasi pembangunan untuk mengurangi konflik kepentingan

- d) Peningkatan daya dukung wilayah (*carrying capacity*) untuk menjaga keseimbangan lingkungan dan lahan
- e) Peningkatan pengawasan dan penegakan hukum (*law enforcement*) tata ruang yang efektif untuk menjaga agglomerasi perkotaan yang tidak terkendali (*unmanageable urban agglomerations*).

Pembangunan merupakan suatu proses peralihan menuju perubahan baik secara fisik maupun non fisik dengan tidak terlepas dari potensi sumber daya alam. Meski reformasi telah berjalan sepuluh tahun, kebijakan pembangunan nasional selama ini masih ditengarai kurang memberikan perhatian yang memadai pada kesenjangan yang menimbulkan beberapa eksekusi negatif terhadap pembangunan, seperti menumpuknya kegiatan ekonomi di daerah tertentu saja, melebarnya kesenjangan pembangunan antara daerah perkotaan dan perdesaan, meningkatnya kesenjangan pendapatan perkapita, masih banyaknya daerah-daerah miskin, tingginya angka pengangguran, serta rendahnya produktivitas.

Dengan pemberlakuan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi, memberikan ruang /kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur merencanakan, menyusun dan melaksanakan kebijakan di bidang lingkungan hidup.

Indikator Pengukuran Keberhasilan Pembangunan

Penggunaan indikator dan variable pembangunan bisa berbeda untuk setiap Negara. Di Negara-negara yang masih miskin, ukuran kemajuan dan pembangunan mungkin masih sekitar kebutuhan-kebutuhan dasar seperti listrik masuk desa, layanan kesehatan pedesaan, dan harga makanan pokok yang rendah. Sebaliknya, di Negara-negara yang telah dapat memenuhi kebutuhan tersebut, indikator pembangunan akan bergeser kepada faktor-faktor sekunder dan tersier (Tikson, 2005).

Sejumlah indikator ekonomi yang dapat digunakan oleh lembaga-lembaga internasional antara lain pendapatan perkapita (GNP atau PDB), struktur perekonomian, urbanisasi, dan jumlah tabungan. Disamping itu terdapat pula dua indikator lainnya yang menunjukkan kemajuan pembangunan sosial ekonomi suatu bangsa atau daerah yaitu Indeks Kualitas Hidup (IKH atau PQLI) dan Indeks Pembangunan Manusia (HDI). Berikut ini, akan disajikan ringkasan Deddy T. Tikson (2005) terhadap kelima indikator tersebut :

1) Pendapatan perkapita

Pendapatan per kapita, baik dalam ukuran GNP maupun PDB merupakan salah satu indikator makro-ekonomi yang telah lama digunakan untuk mengukur pertumbuhan ekonomi. Dalam perspektif makro ekonomi, indikator ini merupakan bagian kesejahteraan manusia yang dapat diukur, sehingga dapat menggambarkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Tampaknya pendapatan perkapita telah menjadi indikator makro ekonomi yang tidak bisa diabaikan, walaupun memiliki beberapa kelemahan. Pertumbuhan pendapatan nasional, selama ini, telah dijadikan tujuan pembangunan di negara-negara dunia ketiga. Seolah-olah ada asumsi bahwa kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat secara otomatis ditunjukkan oleh adanya peningkatan pendapatan nasional (pertumbuhan ekonomi). Walaupun demikian, beberapa ahli menganggap penggunaan indikator ini mengabaikan pola distribusi pendapatan nasional. Indikator ini tidak mengukur distribusi pendapatan dan pemerataan kesejahteraan, termasuk pemerataan akses terhadap sumber daya ekonomi.

2) Struktur ekonomi

Telah menjadi asumsi bahwa peningkatan pendapatan per kapita akan mencerminkan transformasi struktural dalam bidang ekonomi dan kelas-kelas sosial. Dengan adanya perkembangan ekonomi dan peningkatan perkapita, kontribusi sektor manufaktur/industri dan jasa terhadap pendapatan nasional akan meningkat terus. Perkembangan sektor industri dan perbaikan tingkat upah akan meningkatkan permintaan atas barang-barang industri, yang akan diikuti oleh perkembangan investasi dan perluasan tenaga kerja. Di lain pihak, kontribusi sektor pertanian terhadap pendapatan nasional akan semakin menurun.

3) Urbanisasi

Urbanisasi dapat diartikan sebagai meningkatnya proporsi penduduk yang bermukim di wilayah perkotaan dibandingkan dengan di pedesaan. Urbanisasi dikatakan tidak terjadi apabila pertumbuhan penduduk di wilayah urban sama dengan nol. Sesuai dengan pengalaman industrialisasi di negara-negara eropa Barat dan Amerika Utara, proporsi penduduk di wilayah urban berbanding lurus dengan proporsi industrialisasi. Ini berarti bahwa kecepatan urbanisasi akan semakin tinggi sesuai dengan cepatnya proses industrialisasi. DiNegara-negara industri, sebagian besar penduduk tinggal di wilayah perkotaan, sedangkan di Negara-negara yang sedang berkembang proporsi terbesar tinggal di wilayah pedesaan. Berdasarkan fenomena ini, urbanisasi digunakan sebagai salah satu indikator pembangunan.

4) Angka Tabungan

Perkembangan sektor manufaktur/industri selama tahap industrialisasi memerlukan investasi dan modal. Finansial capital merupakan faktor utama dalam proses industrialisasi dalam sebuah masyarakat, sebagaimana terjadi di Inggris pada umumnya Eropa pada awal pertumbuhan kapitalisme yang disusul oleh revolusi industri. Dalam masyarakat yang memiliki produktivitas tinggi, modal usaha ini dapat dihimpun melalui tabungan, baik swasta maupun pemerintah.

5) Indeks Kualitas Hidup

IKH atau *Physical Quality of life Index* (PQLI) digunakan untuk mengukur kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Indeks ini dibuat indikator makroekonomi tidak dapat memberikan gambaran tentang kesejahteraan masyarakat dalam mengukur

keberhasilan ekonomi. Misalnya, pendapatan nasional sebuah bangsa dapat tumbuh terus, tetapi tanpa diikuti oleh peningkatan kesejahteraan sosial. Indeks ini dihitung berdasarkan kepada:

- (1) Angka rata-rata harapan hidup pada umur satu tahun,
- (2) Angka kematian bayi, dan
- (3) Angka melek huruf

Dalam indeks ini, angka rata-rata harapan hidup dan kematian bayi akan dapat menggambarkan status gizi anak dan ibu, derajat kesehatan, dan lingkungan keluarga yang langsung berasosiasi dengan kesejahteraan keluarga. Pendidikan yang diukur dengan angka melek huruf, dapat menggambarkan jumlah orang yang memperoleh akses pendidikan sebagai hasil pembangunan. Variabel ini menggambarkan kesejahteraan masyarakat, karena tingginya status ekonomi keluarga akan mempengaruhi status pendidikan para anggotanya. Oleh para pembuatnya, indeks ini dianggap sebagai yang paling baik untuk mengukur kualitas manusia sebagai hasil dari pembangunan, disamping pendapatan perkapita sebagai ukuran kuantitas manusia.

- 6) Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*)
The United Nations Development Program (UNDP) telah membuat indikator pembangunan yang lain, sebagai tambahan untuk beberapa indikator yang telah ada. Ide dasar yang melandasi dibuatnya indeks ini adalah pentingnya memperhatikan kualitas sumber daya manusia. Menurut UNDP, pembangunan hendaknya ditujukan kepada pengembangan sumberdaya manusia. Dalam pemahaman ini, pembangunan dapat diartikan sebagai sebuah proses yang bertujuan mengembangkan pilihan-pilihan yang dapat dilakukan oleh manusia. Hal ini didasari oleh asumsi bahwa peningkatan kualitas sumberdaya manusia akan diikuti oleh terbukanya berbagai pilihan dan peluang menentukan jalan hidup manusia secara bebas.

Pertumbuhan ekonomi dianggap sebagai faktor penting dalam kehidupan manusia, tetapi tidak secara otomatis akan mempengaruhi peningkatan martabat dan harkat manusia. Dalam hubungan ini, ada tiga komponen yang dianggap paling menentukan dalam pembangunan, umur panjang dan sehat, perolehan dan pengembangan pengetahuan, dan peningkatan

terhadap akses untuk kehidupan yang lebih baik. Indeks ini dibuat dengan mengombinasikan tiga komponen:

- (1) Rata-rata harapan hidup pada saat lahir
- (2) Rata-rata pencapaian pendidikan tingkat SD, SMP, dan SMU
- (3) Pendapatan per kapita yang dihitung berdasarkan *purchasing power parity*

Proses pembangunan yang dilaksanakan setiap negara dewasa ini sesungguhnya adalah merupakan suatu bentuk perubahan sosial, yang terjadi baik di dalam segi struktur sosial ataupun hubungan sosial, yang antara lain meliputi perubahan dalam segi distribusi kelompok usia, tingkat pendidikan rata-rata, tingkat kelahiran penduduk, penurunan kadar rasa kekeluargaan dan informalitas antar tetangga (*Paul B. Horton, Chest*).

Pembangunan sebagaimana dimaksud di atas membawa dampak baik positif maupun negatif terhadap kesejahteraan masyarakat dan kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam rangka pembangunan untuk kepentingan pembangunan generasi sekarang dan yang akan datang. Pengembangan manusia berkaitan erat dengan peningkatan kapabilitas manusia yang dapat dirangkum dalam peningkatan *knowledge*, *attitude* dan *skills*, disamping derajat kesehatan seluruh anggota keluarga dan lingkungannya.

