

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian *Illegal logging*

##### 1 Kebijakan Pemerintah Daerah

Kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan (kamus hukum, 2008).

Definisi kebijakan menurut Friedrich (1969) dalam Agustino (2008:7) sebagai berikut:

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Sehubungan dengan kebijakan Anderson (1984) dalam Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai berikut:

Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia. Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah,

merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah (Hoogerwerf dalam Sjahrir 1988: 66).

Berdasarkan beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Disamping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya (Charles O. Jones dalam Agustino 2008:8)

Langkah awal dari perumusan masalah adalah merasakan keberadaan masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat. Pendefinisian masalah merupakan tahap penganalisisan dari metamasalah ke masalah substantif. Ketika masalah substantif dapat didefinisikan, maka masalah formal yang lebih rinci dan spesifik dapat dirumuskan. Proses penganalisisan atau perpindahan dari masalah substantif ke masalah formal melalui penspesifikasian masalah yang secara tipikal meliputi pengembangan representasi model matematis formal dari masalah substantif.

Setelah memahami dengan seksama pengertian dari kebijakan sebagaimana diuraikan di atas, adalah penting sekali bagi kita untuk menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan privat/swasta (Afan Gaffar, 1991:7).

Banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh pakar tentang kebijakan publik, namun demikian banyak ilmuwan yang merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benarbenar memuaskan. Hal tersebut dikarenakan sifat dari pada kebijakan publik yang terlalu luas dan tidak spesifik dan operasional. Luasnya makna kebijakan publik sebagaimana disampaikan oleh Charles O. Jones di dalam mendefinisikan kebijakan publik sebagai antar hubungan di antara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya. Agaknya definisi ini sangat luas nuansa pengertiannya, bahkan terdapat kesan bahwa sulit untuk menemukan hakekat dari kebijakan publik itu sendiri. Santoso (1998:4-8) dalam Agustino (2008:4) memisahkan berbagai pandangan tentang kebijakan publik ke dalam dua kelompok. Pemikiran pertama menyatakan bahwa kebijakan publik sama dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana yang diungkapkan oleh Thomas K. Dye dalam Agustino (2008:4) bahwa "*Publik policy is whatever government chose to do or Not. to do*" (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Meskipun memberikan pengertian kebijakan publik hanya memandang dari satu sudut saja (yakni pemerintah), namun apa yang diungkapkan oleh Thomas Day telah memberikan nuansa terhadap pengertian kebijakan publik. Barangkali semua memahami bahwa kebijakan semata-mata bukan merupakan

keinginan pemerintah, akan tetapi masyarakatpun juga memiliki tuntutan-tuntutan (keinginan), sebab pada prinsipnya kebijakan publik itu adalah mencakup “apa” yang dilakukan, “mengapa” mereka melakukannya, dan “bagaimana” akibatnya (Gaffar (1991:7). Di pihak lain George dalam Agustino (2008:6) menyatakan bahwa tidak ada definisi yang tunggal dari kebijakan publik sebagaimana yang dimaksudkan adalah “*what government say and do, or Not to do*”. Bahkan Easton dalam Agustino (2008:6) mengemukakan bahwa “*Policy is the authoritative allocation of value for the whole society*” (pengalokasian nilai-nilai secara paksa/syah pada seluruh anggota masyarakat). Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu, kebijakan publik adalah juga kebijakan-kebijakan yang dikembangkan/dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Implikasi dari pandangan ini adalah bahwa kebijakan publik (Anderson dalam Agustino (2008:4):

- a. Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan;
- b. Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait;
- c. Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu;
- d. Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
- e. Kebijakan publik setidaknya-tidaknnya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa (otoratif).

Pandangan lainnya dari kebijakan publik, melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian

instruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Soebakti dalam Wibowo (1994:190) bahwa kebijakan negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat negara. Kesimpulan dari pandangan ini adalah: pertama, kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan, kedua kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu. Berdasarkan beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan matau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka M. Irfan Islamy (1997:20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :

- a. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- b. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
- c. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
- d. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Kebijakan publik dapat dilihat dari tiga lingkungan kebijakan, yaitu perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaian (evaluasi) kebijakan. Pada tahap penilaian (evaluasi) apakah suatu kebijakan telah berlaku secara efektif atau belum, ada unsur – unsur yang berperan di dalamnya. Suatu peraturan perundang – undangan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun

implementasinya didukung oleh sarana – sarana yang memadai. Unsur – unsur yang mana harus diperhatikan agar hukum (dalam hal ini peraturan perundang – undangan) dapat digunakan secara efektif sebagai suatu instrumen (kebijaksanaan publik ) dan batas – batas kemungkinan penggunaan yang demikian itu adalah suatu langkah yang penting baik secara teoritik maupun praktis, oleh karena perkembangan studi – studi kebijaksanaan dalam peraturan perundang – undangan menyangkut permasalahan hukum dan perilaku sosial. (Bambang Sunggono,1994: 154 – 155)

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan publik yang mengarah pada pelaksanaan kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses adanya intervensi dari berbagai kepentingan. Bahwa implementasi kebijakan menyangkut minimal tiga hal yaitu, adanya tujuan atau sasaran kebijakan, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan adanya hasil kegiatan. Implementasi kebijakan secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Nurdin dan Usman (2004:7) mengemukakan bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”. Implementasi melibatkan usaha dari policy makers untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut *street level bureaucrats* untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*).

Berkaitan dengan kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya, kebijakan komite sekolah untuk mengubah metode pengajaran guru dikelas. Sebaliknya untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di

pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa.

Pelaksanaan suatu kebijakan menurut Grindle dalam Agustino (2008:21) sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Isi kebijakan mencakup :

- a. kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. derajat perubahan yang akan diinginkan.
- d. kedudukan pembuat kebijakan.
- e. siapa pelaksana program.
- f. sumberdaya yang dikerahkan.

Sedang konteks kebijakan mencakup :

- a. kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.
- b. karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. kepatuhan serta daya tangkap pelaksana terhadap kebijakan.

Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Oleh karenanya tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, Pelaku, masyarakat, kelompok sasaran dan sebagainya) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

Pemerintah dituntut memiliki kemampuan atau keahlian, rasa tanggung jawab dan kemauan dalam membuat kebijakan, hal itu diperlukan agar kebijakan yang dibuat tidak mengalami kesalahan dalam pembuatan. Menurut pendapat Nigro (2004:25-26). Beberapa kesalahan umum dalam pembuatan kebijakan, yaitu:

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Kebijakan yang dibuat pasti akan memunculkan dampak. Dampak dari kebijakan menurut Agustino (2008:191) sebagai berikut:

- a. Pengaruhnya pada persoalan masyarakat yang berhubungan dan melibatkan masyarakat. Lebih jauh lagi bahwa kebijakan dapat mempunyai akibat yang diharapkan atau yang tidak diharapkan.
- b. Kebijakan dapat mempunyai dampak pada situasi dan kelompok lain.
- c. Kebijakan dapat mempunyai pengaruh dimasa mendatang seperti pengaruhnya pada kondisi yang ada saat ini.
- d. Kebijakan dapat mempunyai dampak yang tidak langsung yang merupakan pengalaman dari suatu komunitas atau beberapa anggota diantaranya.

Pemerintah daerah adalah penyelenggara pemerintah daerah menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UU No.32 Tahun 2004).

Otonomi daerah adalah perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintah berdasarkan asas desentralisasi yakni penyerahan urusan pemerintah kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya. Menurut Yani (2002) bahwa:

Urusan yang diserahkan kepada daerah adalah mengenai urusan yang memberikan penghasilan kepada Pemerintah Daerah dan potensial untuk dikembangkan dalam penggalian sumber-sumber pendapatan baru bagi daerah bersangkutan karena PAD ini sangat diharapkan dapat membiayai pengeluaran rutin daerah.

Sejalan dengan bergulirnya pelaksanaan otonomi daerah di tanah air, setiap Pemerintah Kabupaten dan Kota melakukan berbagai pembenahan menuju kearah terselenggaranya otonomi di masing-masing daerah Kabupaten dan Kota. Hal yang sangat penting dalam menjawab berbagai isu dalam implementasi



otonomi daerah tersebut adalah tersedianya sistem dan mekanisme kerja organisasi perangkat daerah.

## 2 Pengendalian *Illegal logging*

Pengendalian yang berdasarkan pada Pasal 13 ayat (1),(2),(3) UU No.32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan pengelolaan lingkungan Hidup sebagai berikut:

- (1) Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.
- (2) Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. pencegahan;
  - b. penanggulangan; dan
  - c. pemulihan.
- (3) Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan kewenangan, peran, dan tanggung jawab masing-masing.

*Illegal logging* atau pembalakan liar adalah kegiatan penebangan, pengangkutan dan penjualan kayu yang tidak sah atau tidak memiliki izin dari otoritas setempat. Pengertian *illegal logging* dalam peraturan perundang-undangan yang ada tidak secara eksplisit didefinisikan dengan tegas. Namun, terminologi *illegal logging* dapat dilihat dari pengertian secara harfiah. *Illegal* artinya tidak sah, dilarang atau bertentangan dengan hukum. *Log* adalah kayu gelondongan. *Logging* artinya menebang kayu dan membawa ke tempat gergajian. Secara umum *illegal logging* secara umum mengandung makna kegiatan *illegal* di kehutanan atau yang merupakan rangkaian kegiatan yang mencakup penebangan, pengangkutan, pengolahan hingga kegiatan jual beli (termasuk

ekspor-impor) kayu yang tidak sah atau bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku, atau perbuatan yang dapat menimbulkan kerusakan hutan (Nurdjana, 2005:13).

Banyak pihak yang terlibat dalam kegiatan *illegal logging*. Jika pelakunya hanya masyarakat sekitar hutan yang miskin, tentu saja tindakan ini dengan mudah dapat dihentikan oleh aparat kepolisian. Melihat hasil identifikasi aktor pelaku *illegal logging*, terdapat 6 (enam) aktor utama, Adi Nograho dalam Nurdjana 2005:13 yaitu :

1. Cukong yaitu pemilik modal yang membiayai kegiatan penebangan liar dan yang memperoleh keuntungan besar dari hasil penebangan liar. Di beberapa daerah dilaporkan bahwa para cukong terdiri dari : anggota MPR, anggota DPR, pejabat pemerintah (termasuk para pensiunan pejabat), para Pelaku kehutanan, Oknum TNI dan POLRI.
2. Sebagian masyarakat khususnya yang tinggal di sekitar kawasan hutan maupun yang didatangkan, sebagai pelaku penebangan liar (penebang, penyarad, pengangkut kayu curian)
3. Sebagian pemilik pabrik pengolahan kayu (industri per kayu), skala besar, sedang dan kecil : sebagai pembeli kayu curian (penadah)
4. Oknum pegawai pemerintah (khususnya dari instansi kehutanan) yang melakukan KKN ; memanipulasi dokumen SAKB (SKSHH) ; tidak melaksanakan tugas pemeriksaan sebagaimana mestinya
5. Oknum penegak hukum (hakim, jaksa, polisi, TNI) yang bisa dibeli dengan uang sehingga para aktor pelaku penebangan liar, khususnya para cukong dan penadah kayu curian dapat terus lolos (dengan mudah) dari hukuman (praktek KKN). Oknum TNI dan POLRI turut terlibat, termasuk ada yang mengawal pengangkutan kayu curian di jalan-jalan kabupaten/povinsi
6. Pelaku asing : penyelundupan kayu hasil curian ke Malaysia, Cina, dll.

Kegiatan penebangan kayu secara liar (*illegal logging*) tanpa mengindahkan kaidah-kaidah manajemen hutan untuk menjamin kelestarian sumber daya hutan telah menyebabkan berbagai dampak negatif dalam berbagai aspek, sumber daya hutan yang sudah hancur selama masa orde baru, kian

menjadi rusak akibat maraknya penebangan liar dalam jumlah yang sangat besar. Kerugian akibat penebangan liar memiliki dimensi yang luas tidak saja terhadap masalah ekonomi, tetapi juga terhadap masalah sosial, budaya, politik dan lingkungan .

*Illegal logging* menurut penulis berdasarkan sumber kepolisian dapat disebabkan oleh beberapa hal: pertama, tingginya permintaan kebutuhan kayu yang berbanding terbalik dengan persediaannya. Dalam konteks demikian dapat terjadi bahwa permintaan kebutuhan kayu sah (*legal logging*) tidak mampu mencukupi tingginya permintaan kebutuhan kayu. Hal ini terkait dengan meningkatnya kebutuhan kayu di pasar internasional dan besarnya kapasitas terpasang industri kayu dalam negeri/konsumsi lokal. Tingginya permintaan terhadap kayu di dalam dan luar negeri ini tidak sebanding dengan kemampuan penyediaan industri perkayuan (*legal logging*). Ketimpangan antara persediaan dan permintaan kebutuhan kayu ini mendorong praktek *illegal logging* di taman nasional dan hutan konservasi.

Kedua, tidak adanya kesinambungan antara Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970 yang mengatur tentang Hak Pengusahaan Hutan dengan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 309/Kpts-II/1999 yang mengatur tentang Sistem Silvikultur dan Daur Tanaman Pokok Dalam Pengelolaan Hutan Produksi. Ketidaksinambungan kedua peraturan perundang-undangan tersebut terletak pada ketentuan mengenai jangka waktu konsesi hutan, yaitu 20 tahun dengan jangka waktu siklus Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI), khususnya untuk hutan produksi yang ditetapkan 35 tahun. Hal demikian menyebabkan pemegang HPH

tidak menaati ketentuan TPTI. Pemegang HPH tetap melakukan penebangan meskipun usia pohon belum mencapai batas usia yang telah ditetapkan dalam TPTI. Akibatnya, kelestarian hutan menjadi tidak terjaga akibat *illegal logging*.

Ketiga, lemahnya penegakan dan pengawasan hukum bagi pelaku tindak pidana *illegal logging*. Selama ini, praktek *illegal logging* dikaitkan dengan lemahnya penegakan hukum, di mana penegak hukum hanya berurusan dengan masyarakat lokal atau pemilik alat transportasi kayu. Sedangkan untuk para cukong kelas kakap yang beroperasi di dalam dan di luar daerah tebangan, masih sulit untuk dijerat dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Bahkan beberapa pihak menyatakan bahwa Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) dianggap tidak memiliki kekuatan untuk menjerat pelaku utama *illegal logging*, melainkan hanya menangkap pelaku lapangan. Di samping itu, disinyalir adanya pejabat pemerintah yang korup yang justru memiliki peran penting dalam melegalisasi praktek *illegal logging*.

Keempat, tumpang tindih kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hak Pegusahaan Hutan selama ini berada di bawah wewenang pemerintah pusat, tetapi di sisi lain, sejak kebijakan Otonomi daerah diberlakukan pemerintah daerah harus mengupayakan pemenuhan kebutuhan daerahnya secara mandiri. Kondisi ini menyebabkan pemerintah daerah melirik untuk mengeksplorasi berbagai potensi daerah yang memiliki nilai ekonomis yang tersedia di daerahnya, termasuk potensi ekonomis hutan. Dalam konteks inilah terjadi tumpang tindih kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah pusat menguasai kewenangan pemberian HPH, di sisi lain pemerintah daerah

mengeluarkan kebijakan untuk mengeksplorasi kekayaan alam daerahnya, termasuk hutan, guna memenuhi kebutuhan daerahnya. Tumpang tindih kebijakan ini telah mendorong eksploitasi sumber daya alam kehutanan. Tekanan hidup yang dialami masyarakat daerah yang tinggal di dalam dan sekitar hutan mendorong mereka untuk menebang kayu, baik untuk kebutuhan sendiri maupun untuk kebutuhan pasar melalui tangan para pemodal.

Adapun faktor penyebab *illegal logging* adalah pembalakan untuk mendapatkan kayu dan alih fungsi lahan untuk kegunaan lain, seperti perkebunan, pertanian dan pemukiman. Seiring berjalannya waktu pertambahan penduduk dari hari ke hari semakin pesat sehingga menyebabkan tekanan kebutuhan akan tempat tinggal, pohon-pohon ditebang untuk dijadikan tempat tinggal ataupun dijadikan lahan pertanian.

Faktor lainnya yaitu faktor kemiskinan dan faktor lapangan kerja. Umumnya hal ini terjadi kepada masyarakat yang berdomisili dekat ataupun di dalam hutan. Ditengah sulitnya persaingan di dunia kerja dan himpitan akan ekonomi, masyarakat mau tidak mau berprofesi sebagai pembalak liar dan dari sini masyarakat dapat menopang kehidupannya. Hal inilah yang terkadang suka dimanfaatkan oleh cukong-cukong untuk mengeksploitasi hasil hutan tanpa ada perizinan dari pihak yang berwenang. Padahal apabila dilihat upah tersebut sangatlah tidak seberapa dibandingkan dengan akibat yang akan dirasakan nantinya.

Selain itu juga tentang aspek kinerja aparatur di lapangan, kelestarian hutan merupakan tanggung jawab bersama. Salah satu caranya yaitu dengan

dibentuk suatu aparaturnya yang tugasnya bukan hanya menjaga namun juga mengawasi tindakan penyalahgunaan fungsi hutan. Namun pada kenyataan kinerja aparaturnya di lapangan ini masih belum berjalan dengan baik dikarenakan tidak seimbangnya jumlah personil aparaturnya pengawas dengan jumlah luas hutan di Indonesia sehingga tindakan *illegal logging* ini dapat mungkin terjadi karena luput dari pengawasan petugas tersebut. Tak jarang ada juga petugas pengawas yang masih melakukan "kompromi" dengan pelaku *illegal logging* sehingga akan semakin memperparah kondisi yang ada.

Perkembangan teknologi yang pesat sehingga kemampuan orang untuk mengeksploitasi hutan khususnya untuk *illegal logging* semakin mudah dilakukan. Dengan semakin berkembangnya teknologi untuk menebang pohon diperlukan waktu yang tidak lama, karena alat-alatnya semakin canggih. Kayu masih menjadi primadona Pendapatan Asli Daerah. Produksi komersial mencakup produksi kayu dan olahannya, produksi sawit, serta perkebunan lain.

Kerusakan lingkungan dapat terjadi di mana-mana termasuk di Indonesia, salah satu masalah kerusakan lingkungan yaitu *illegal logging*. *Illegal logging* pun kian hari kian marak terjadi, Penelitian Greenpeace mencatat tingkat kerusakan hutan di Indonesia mencapai angka 3,8 juta hektar pertahun, yang sebagian besar disebabkan oleh aktivitas *illegal logging* atau penebangan liar Johnston (2004). Sedangkan data Badan Penelitian Departemen Kehutanan menunjukkan angka Rp. 83 milyar perhari sebagai kerugian finansial akibat penebangan liar (Antara, 2004).

*Illegal logging* berdampak kepada gangguan/kerusakan pada berbagai ekosistem yang menyebabkan komponen-komponen yang menyusun ekosistem, yaitu keanekaragaman jenis tumbuhan dan hewan menjadi terganggu. Akibatnya terjadilah kepunahan pada berbagai varietas hayati tersebut.

Dibutuhkan Pengendalian terhadap *illegal logging* dan pengendalian yang dimaksud dituang dalam Pasal 13 ayat (1), (2) dan (3) sebagai berikut UU No 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pengendalian yang dimaksud:

- (1) Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.
- (2) Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. pencegahan;
  - b. penanggulangan; dan
  - c. pemulihan.
- (3) Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan kewenangan, peran, dan tanggung jawab masing-masing.

Penjelasan dari pengendalian pada Pasal 13 ayat (2) sebagai berikut:

#### **a. Pencegahan**

Pencegahan adalah semua tindakan atau kegiatan yang dilakukan untuk menghindari terjadinya sesuatu yang tidak diharapkan (antisipatif). Dengan pencegahan ini memungkinkan seseorang mempunyai ketahanan diri untuk menciptakan dan memperkuat lingkungannya guna mengurangi atau menghilangkan semua resiko terjadinya sesuatu.

Pada dasarnya, pencegahan kejahatan tidak memiliki definisi baku antara pakar satu dengan yang lainnya. Namun, inti dari pencegahan kejahatan adalah untuk menghilangkan atau mengurangi kesempatan terjadinya kejahatan. Seperti Ekblom (2005:28) menyatakan bahwa pencegahan kejahatan sebagai suatu intervensi dalam penyebab peristiwa pidana dan secara teratur untuk mengurangi risiko terjadinya dan/atau keseriusan potensi dari konsekuensi kejahatan itu. Definisi ini dialamatkan pada kejahatan dan dampaknya terhadap baik individu maupun masyarakat. Sedangkan Steven P. Lab memiliki definisi yang sedikit berbeda, yaitu pencegahan kejahatan sebagai suatu upaya yang memerlukan tindakan apapun yang dirancang untuk mengurangi tingkat sebenarnya dari kejahatan dan/atau hal-hal yang dapat dianggap sebagai kejahatan (Lihat Steven P. Lab, 2010: 26).

Pencegahan kejahatan merupakan sebuah metode kontrol yang langsung, berbeda dari metode-metode pengurangan kejahatan yang lainnya, seperti pelatihan kerja, pendidikan remedial, pengawasan polisi, penangkapan polisi, proses pengadilan, penjara, masa percobaan dan pembebasan bersyarat, yang masuk ke dalam metode kontrol kejahatan secara tidak langsung (indirect control). Pencegahan kejahatan, secara operasional, juga dapat dijelaskan sebagai sebuah praktek manajemen risiko kejahatan. Manajemen risiko kejahatan melibatkan pengembangan pendekatan sistematis untuk pengurangan risiko kejahatan yang hemat biaya dan yang mempromosikan baik keamanan dan kesejahteraan sosial dan ekonomi bagi korban potensial (NCPI, 2001: 2).



Pencegahan kejahatan berbasis masyarakat dapat meliputi *Community policing*, yaitu pendekatan kebijakan yang mempromosikan dan mendukung strategi untuk mengatasi masalah kejahatan melalui kemitraan polisi dengan masyarakat dan *Neighborhood Watch* yaitu sebuah strategi pengarahannya masyarakat, di mana kelompok-kelompok dalam masyarakat mengatur, mencegah, dan melaporkan kejahatan yang terjadi dilingkungan mereka (Linden, 2007).

#### **b. Penanggulangan**

Berbagai kepentingan masyarakat yang sudah diatur oleh hukum, secara ideal seharusnya tidak terjadi lagi ketidakadilan, perampasan hak atau perbuatan sewenang-wenang, baik oleh individu atau oleh Negara. Tatanan kehidupan masyarakat sejatinya tidak akan terganggu, tetapi ternyata dorongan untuk melakukan kejahatan sudah ada sejak penciptaan manusia di bumi.

Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri (*the oldest philosophy of crime control*). Persoalan penggunaan sanksi pidana dalam penanggulangan kejahatan telah menciptakan dua kubu yang saling bertentangan.

Pandangan pertama mengatakan tidak setuju penggunaan sanksi pidana dalam penanggulangan kejahatan dengan alasan pidana merupakan peninggalan dari kebiadaban manusia di masa lalu (*a vestige of our savage past*). Pandangan ini mendasarkan bahwa pidana merupakan tindakan perlakuan atau pengenaan penderitaan yang kejam.

Pandangan kedua adalah pendapat yang setuju penggunaan sanksi pidana dalam penanggulangan kejahatan. Misalnya Ruslan Saleh mengemukakan tiga alasan perlunya sanksi pidana :

- 1) sasaran yang ingin dicapai tidak melalui paksaan,
- 2) untuk adanya usaha perbaikan bagi si terhukum dan
- 3) sebagai bahan petunjuk bagi orang yang belum melakukan pelanggaran hukum untuk tidak melakukannya.

Berkaitan dengan sanksi pidana Nigel Walker (1972:43) mengatakan semestinya prinsip-prinsip penggunaan sanksi pidana harus menjadi acuan yaitu:

- 1) hukum pidana jangan digunakan untuk semata-mata pembalasan
- 2) hukum pidana jangan dipergunakan untuk menghukum perbuatan yang tidak merugikan/membahayakan.
- 3) hukum pidana jangan digunakan untuk mencapai suatu tujuan yang dapat diatasi oleh sarana lain yang lebih ringan
- 4) jangan menggunakan hukum pidana apabila kerugian/bahaya yang timbul dari sanksi pidana lebih besar daripada kerugian/bahaya dari tindak pidana itu sendiri.
- 5) larangan-larangan hukum pidana jangan mengandung sifat lebih berbahaya daripada perbuatan yang akan dicegah
- 6) hukum pidana jangan memuat larangan-larangan yang tidak mendapat dukungan kuat dari publik.

Lebih lanjut, Nigel Walker (1972:43) menyatakan beberapa teori berikut :

- 1) *Teori absolute* berpendapat bahwa setiap kejahatan harus diikuti dengan pidana, penghukuman diarahkan kepada pembalasan, di samping mengandung unsur cinta kasih kepada masyarakat yang kepentingannya dilanggar.
- 2) *Teori relative* menekankan bahwa tujuan pidana adalah mengamankan masyarakat dengan jalan prevensi umum yaitu mengandung unsure menakut-nakuti atau mencegah agar masyarakat tidak melanggar hukum/tidak melakukan kejahatan melalui *forwardlooking* bukan *backwardlooking*.
- 3) Kombinasi dari *teori absolute* dan *utilitarian* adalah teori gabungan, hukuman dijatuhkan sebagai pembalasan tetapi dengan tujuan memelihara tertib hukum jadi ada unsure pembalasan sekaligus ada unsure prevensi dan unsure memperbaiki penjahat,

sedangkan teori rehabilitasi lebih mengarahkan agar pelaku diobati, karena menurut teori ini pelaku dilukiskan sebagai seseorang yang ditarik atau digerakkan untuk melakukan kejahatan oleh sesuatu kekuatan di luar kemauan bebasnya.

- 4) Teori pemidanaan dalam hukum Islam apabila ditelaah sebenarnya bertujuan sangat lengkap dan komprehensif yaitu *retribusi* (pembalasan) *deterrence* (pencegahan) dan *reformation* (perbaikan) hukuman tidak berfungsi sebagai pembalasan tetapi juga memiliki fungsi pencegahan serta perbaikan dan melindungi masyarakat dari tindakan jahat serta pelanggaran hukum.

### c. Pemulihan

Pemulihan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup adalah upaya untuk mengembalikan fungsi hutan dan atau lahan yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan sesuai dengan daya dukungnya, adapun upaya pemulihan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut :

- 1) Setiap orang yang melakukan pencemaran atau kerusakan terhadap lingkungan hidup wajib melakukan pemulihan lingkungan hidup
- 2) Penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemaran
- 3) Remediasi
- 4) Rehabilitasi
- 5) Restorasi
- 6) cara lain sesuai dengan perkembangan iptek

Pengendalian *illegal logging* adalah cara untuk mengatur permasalahan lingkungan, khususnya kehutanan, penebangan liar yang berdampak pada lingkungan yaitu kerusakan hutan, dengan cara mengatur penebangan liar ini maka lingkungan dapat dicegah dari kerusakan hutan.

## B. Landasan Teori

### 1. *Good Governance*

*Governance*, yang diterjemahkan menjadi tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat (UNDP, 2000). Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka. Definisi lain menyebutkan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif (Rochman, 2000).

Berkaitan dengan *good governance*, Sumodiningrat (1999:215) menyatakan:

*good governance* adalah upaya pemerintahan yang amanah untuk menciptakan pemerintahan yang baik pemerintahan perlu disentralisasi dan sejalan dengan kaidah pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Jika ditarik lebih jauh, lahirnya wacana *good governance* berakar dari penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada praktik pemerintahan, seperti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Penyelenggaraan urusan publik yang bersifat sentralistis, Non-partisipatif serta tidak akomodatif terhadap kepentingan publik, telah menumbuhkan rasa tidak percaya dan bahkan antipati kepada rezim pemerintahan yang ada. Masyarakat tidak puas dengan kinerja pemerintah yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Beragam kekecewaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan tersebut pada akhirnya melahirkan tuntutan untuk mengembalikan fungsi-fungsi pemerintahan yang ideal. *Good governance* tampil sebagai upaya untuk memuaskan dahaga publik atas kinerja birokrasi yang sesungguhnya.

Berdasarkan pengertian *good governance* yang disebutkan diatas dan sejalan dengan tuntutan reformasi yang berkaitan dengan aparatur Negara

termasuk daerah adalah perlunya mewujudkan administrasi Negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas, dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan maka menuntut penggunaan konsep *good governance* sebagai pemerintahan yang baik, relevan dan berhubungan satu dengan yang lainnya. Ide dasarnya sebagaimana disebutkan Tingkilisan (2005:116) adalah bahwa Negara merupakan institusi yang legal formal dan konstitusional yang menyelenggarakan pemerintahan dengan fungsi sebagai regulator maupun sebagai *Agent of Change*.

Berkaitan dengan *good governance* Nugroho (2004:216) berpendapat:

*Good governance* awalnya digunakan dalam dunia usaha (*corporate*) dan adanya desakan untuk menyusun sebuah konsep dalam menciptakan pengendalian yang melekat pada korporasi dan manajemen profesionalnya, maka ditetapkan *good corporate governance*. Sehingga dikenal prinsip-prinsip utama dalam *governance* korporat adalah: transparansi, akuntabilitas, fairness, responsibilitas, dan responsivitas.

Transparansi merupakan keterbukaan, yakni adanya sebuah system yang memungkinkan terselenggaranya komunikasi internal dan eksternal dari korporasi. Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban secara bertingkat keatas, dari organisasi manajemen paling bawah hingga dewan direksi, dan dari dewan direksi kepada dewan komisaris. Akuntabilitas secara luas diberikan oleh dewan komisaris kepada masyarakat. Sedangkan akuntabilitas secara sempit dapat diartikan secara financial. Fairness agak sulit diterjemahkan karena menyangkut keadilan dalam konteks moral. Fairness lebih menyangkut moralitas dari organisasi bisnis dalam menjalankan hubungan bisnisnya, baik secara internal maupun eksternal.

Responsibilitas adalah pertanggungjawaban korporat secara kebijakan. Dalam konteks ini, penilaian pertanggungjawaban lebih mengacu kepada etika korporat, termasuk dalam hal etika professional dan etika manajerial. Sementara itu komite governansi korporat di Negara-negara maju menjabarkan prinsip governansi korporat menjadi lima kategori, yaitu: (1) hak pemegang saham, (2) perlakuan yang fair bagi semua pemegang saham, (3) peranan konstituen dalam governansi korporat, (4) pengungkapan dan transparansi dan (5) tanggungjawab komisaris dan direksi.

UNDP (2000) memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi:

- a. *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- c. *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
- d. *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stake holders.
- e. *Consensus orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat luas
- f. *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
- g. *Efficiency dan effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
- h. *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
- i. *Strategic vision*, penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat memiliki visi jauh ke depan.

Ada tiga karakteristik dasar *good governance* :

- a. Diakuinya semangat pluralisme. Artinya, pluralitas telah menjadi sebuah keniscayaan yang tidak dapat dielakkan sehingga mau tidak mau

pluralitas telah menjadi suatu kaidah yang abadi. Dengan kata lain pluralitas merupakan sesuatu yang kodrati (*given*) dalam kehidupan. Pluralisme bertujuan mencerdaskan umat melalui perbedaan konstruktif dan dinamis, dan merupakan sumber dan motivator terwujudnya kreativitas yang terancam keberadaannya jika tidak terdapat perbedaan. Satu hal yang menjadi catatan penting bagi kita adalah sebuah peradaban yang kosmopolit akan tercipta apabila manusia memiliki sikap inklusif dan kemampuan (*ability*) menyesuaikan diri terhadap lingkungan sekitar. Namun, dengan catatan, identitas sejati atas parameter-parameter otentik agama tetap terjaga.

- b. Tingginya sikap toleransi, baik terhadap saudara sesama agama maupun terhadap umat agama lain. Secara sederhana, toleransi dapat diartikan sebagai sikap suka mendengar dan menghargai pendapat dan pendirian orang lain. Senada dengan hal itu, Quraish Shihab (2000) menyatakan bahwa tujuan agama tidak semata-mata mempertahankan kelestariannya sebagai sebuah agama, namun juga mengakui eksistensi agama lain dengan memberinya hak hidup, berdampingan, dan saling menghormati.
- c. Tegaknya prinsip demokrasi. Demokrasi bukan sekedar kebebasan dan persaingan, demokrasi juga merupakan suatu pilihan untuk bersama-sama membangun dan memperjuangkan perikehidupan warga dan masyarakat yang semakin sejahtera.

Masyarakat madani mempunyai ciri-ciri ketakwaan yang tinggi kepada Tuhan, hidup berdasarkan sains dan teknologi, berpendidikan tinggi, mengamalkan nilai hidup modern dan progresif, mengamalkan nilai kewarganegaraan, akhlak, dan moral yang baik, mempunyai pengaruh yang luas dalam proses membuat keputusan, serta menentukan nasib masa depan yang baik melalui kegiatan sosial, politik, dan lembaga masyarakat.

Meskipun mengakui ada banyak aktor yang terlibat dalam proses sosial, *governance* bukanlah sesuatu yang terjadi secara *chaotic*, *random* atau tidak terduga. Ada aturan-aturan main yang diikuti oleh berbagai aktor yang berbeda. Salah satu aturan main yang penting adalah adanya wewenang yang dijalankan oleh negara. Tetapi harus diingat, dalam konsep *governance* wewenang diasumsikan tidak diterapkan secara sepihak, melainkan melalui semacam

konsensus dari pelaku-pelaku yang berbeda. Oleh sebab itu, karena melibatkan banyak pihak dan tidak bekerja berdasarkan dominasi pemerintah, maka pelaku-pelaku di luar pemerintah harus memiliki kompetensi untuk ikut membentuk, mengontrol, dan mematuhi wewenang yang dibentuk secara kolektif.

Lebih lanjut, disebutkan bahwa dalam konteks pembangunan, definisi *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan, sehingga *good governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil dengan syarat utama efisien dan relatif merata.

Jelas bahwa *good governance* adalah masalah perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat. Memang sampai saat ini, sejumlah karakteristik kebaikan dari suatu *governance* lebih banyak berkaitan dengan kinerja pemerintah. Pemerintah berkewajiban melakukan investasi untuk mempromosikan tujuan ekonomi jangka panjang seperti pendidikan kesehatan dan infrastruktur. Tetapi untuk mengimbangi negara, suatu masyarakat warga yang kompeten dibutuhkan melalui diterapkannya sistem demokrasi, *rule of law*, hak asasi manusia, dan dihargainya pluralisme. *Good governance* sangat terkait dengan dua hal yaitu (1) *good governance* tidak dapat dibatasi hanya pada tujuan ekonomi dan (2) tujuan ekonomi pun tidak dapat dicapai tanpa prasyarat politik tertentu (UNDP, 1997).

Upaya pelaksanaan tata pemerintahan yang baik, UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu instrumen yang merefleksikan keinginan Pemerintah untuk melaksanakan tata pemerintahan yang baik dalam



penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dapat dilihat dari indikator upaya penegakan hukum, transparansi dan penciptaan partisipasi. Dalam hal penegakan hukum, UU No. 32 Tahun 2004 telah mengatur secara tegas upaya hukum bagi para penyelenggara pemerintahan daerah yang diindikasikan melakukan penyimpangan.

Berdasarkan sistem penyelenggaraan pemerintahan sekurang-kurangnya terdapat 7 elemen penyelenggaraan pemerintahan yang saling mendukung dan bersinergi satu sama lainnya, yaitu :

- a. Urusan Pemerintahan;
- b. Kelembagaan;
- c. Personil;
- d. Keuangan;
- e. Perwakilan;
- f. Pelayanan Publik dari
- g. Pengawasan.

Ketujuh elemen di atas merupakan elemen dasar yang akan ditata dari dikembangkan serta direvitalisasi dalam koridor UU No. 32 Tahun 2004. Namun disamping penataan terhadap tujuan elemen dasar diatas, terdapat juga hal-hal yang bersifat kondisional yang akan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari grand strategi yang merupakan kebutuhan nyata dalam rangka penataan otonomi daerah di Indonesia secara keseluruhan yaitu penataan otonomi Khusus NAD dari Papua, penataan daerah dari wilayah perbatasan, serta pemberdayaan masyarakat.

Setiap elemen tersebut disusun penataannya dengan langkah-langkah menyusun target ideal yang harus dicapai, memotret kondisi senyatanya dari mengidentifikasi gap yang ada antara target yang ingin dicapai dibandingkan kondisi riil yang ada saat ini. Meskipun dalam pencapaian *Good Governance* rakyat sangat berperan, dalam pembentukan peraturan rakyat mempunyai hak untuk menyampaikan aspirasi, namun peran negara sebagai organisasi yang bertujuan mensejahterakan rakyat tetap menjadi prioritas. Guna menghindari kesenjangan didalam masyarakat pemerintah mempunyai peran yang sangat penting. Kebijakan publik banyak dibuat dengan tidak memperhatikan faktor rakyat yang menjadi dasar absahnya sebuah negara. UU No. 32 tahun 2004 yang memberikan hak otonomi kepada daerah juga menjadi salah satu bentuk bahwa rakyat diberi kewenangan untuk mengatur dan menentukan arah perkembangan daerahnya sendiri. Pemilihan kepala daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah (UU No. 25 tahun 1999). Peraturan daerah pun telah masuk dalam tata urutan peraturan perundang - undangan nasional (UU No. 10 tahun 2004), pengawasan oleh masyarakat.

Sementara itu dalam upaya mewujudkan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Pasa1 27 ayat (2), yang menegaskan bahwa sistem akuntabilitas dilaksanakan dengan kewajiban Kepala Daerah untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintahan, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Sistem akuntabilitas semacam ini maka terdapat keuntungan yang dapat diperoleh yakni, akuntabilitas lebih dapat terukur tidak hanya dilihat dari sudut pandang politis semata. Hal ini merupakan antitesis sistem akuntabilitas dalam UU No. 22 Tahun 1999 dimana penilaian terhadap laporan pertanggungjawaban kepala daerah oleh DPRD seringkali tidak berdasarkan pada indikator-indikator yang tidak jelas. Karena akuntabilitas didasarkan pada indikator kinerja yang terukur, maka laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak mempunyai dampak politis ditolak atau diterima. Dengan demikian maka stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat lebih terjaga. Masyarakat memiliki hak untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pelaksanaan pengawasan oleh masyarakat dapat dilakukan oleh masyarakat sebagai perorangan, kelompok maupun organisasi dengan cara: Pemberian informasi adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi atau nepotisme di lingkungan pemerintah daerah maupun DPRD. Penyampaian pendapat dan saran mengenai perbaikan, penyempurnaan baik preventif maupun represif atas masalah.

Informasi dan pendapat tersebut disampaikan kepada pejabat yang berwenang dan atau instansi yang terkait. Menurut Pasal 2 UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan informasi publik sebagai berikut:

- (1) Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna informasi Publik.
- (2) Informasi Publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas.
- (3) Setiap informasi Publik harus dapat diperoleh setiap Pemohon informasi Publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.
- (4) Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, keputusan, dan kepentingan umum didasarkan

pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.

UU tersebut berusaha untuk memberikan kekuatan kepada masyarakat dalam menjalankan pengawasan.

## **2. Pembangunan Berkelanjutan**

Pembangunan manusia adalah suatu proses untuk memperbesar pilihan-pilihan bagi manusia (*a process of enlarging people's choices*). Dari definisi ini dapat ditarik kesimpulan bahwa fokus pembangunan suatu negara adalah penduduk karena penduduk adalah kekayaan suatu negara. Konsep atau definisi pembangunan manusia tersebut pada dasarnya mencakup dimensi pembangunan yang sangat luas (UNDP, 1990:1).

Definisi ini lebih luas dari definisi pembangunan yang hanya menekankan pada pertumbuhan ekonomi. Dalam konsep pembangunan manusia, pembangunan seharusnya dianalisis serta dipahami dari sudut manusianya, bukan hanya dari pertumbuhan ekonominya, sejumlah premis penting dalam pembangunan manusia diantaranya adalah (UNDP, 1995:118):

- a. Pembangunan harus mengutamakan penduduk sebagai pusat perhatian;
- b. Pembangunan dimaksudkan untuk memperbesar pilihan-pilihan bagi penduduk, tidak hanya untuk meningkatkan pendapatan mereka; oleh karena itu, konsep pembangunan manusia harus terpusat pada penduduk secara keseluruhan, dan bukan hanya pada aspek ekonomi saja;
- c. Pembangunan manusia memperhatikan bukan hanya pada upaya meningkatkan kemampuan (kapabilitas) manusia tetapi juga pada upaya-upaya memanfaatkan kemampuan manusia tersebut secara optimal;
- d. Pembangunan manusia didukung empat pilar pokok, yaitu : Produktifitas, pemerataan, kesinambungan, dan pemberdayaan;

- e. Pembangunan manusia menjadi dasar dalam penentuan tujuan pembangunan dan dalam menganalisis pilihan-pilihan untuk mencapainya.

Siagian dalam Mansour Fakih (2001:12) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).

Kartasmita dalam Mansour Fakih (2001:12) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.

Sebagaimana dikemukakan oleh para ahli di atas, pembangunan adalah semua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana. Sedangkan perkembangan adalah proses perubahan yang terjadi secara alami sebagai dampak dari adanya pembangunan.

Semakin meningkatnya kompleksitas kehidupan masyarakat yang menyangkut berbagai aspek, pemikiran tentang modernisasi pun tidak lagi hanya mencakup *illegal* ekonomi dan industri, melainkan telah merambah ke seluruh aspek yang dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, modernisasi diartikan sebagai proses transformasi dan perubahan dalam masyarakat yang meliputi segala aspeknya, baik ekonomi, industri, sosial, budaya, dan sebagainya.

Berkaitan dengan proses modernisasi, Darma (2012) berpendapat sebagai berikut:

Proses modernisasi itu terjadi suatu proses perubahan yang mengarah pada perbaikan, para ahli manajemen pembangunan menganggapnya sebagai suatu proses pembangunan di mana terjadi proses perubahan dari kehidupan tradisional menjadi modern, yang pada awal mulanya ditandai dengan adanya penggunaan alat-alat modern, menggantikan alat-alat yang tradisional.

Pandangan terhadap sisi pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) muncul pada saat isu tentang lingkungan hidup menjadi sangat populer. Munculnya isu tersebut dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa pembangunan yang dilaksanakan secara terus menerus tidak akan menguntungkan bagi siapa saja apabila sistem biologis alam yang mendukung pertumbuhan ekonomi tidak dicermati dengan baik. Pembangunan berkelanjutan menurut Brown (1981) bahwa:

Pembangunan berkelanjutan dari beberapa sudut pandang seperti tertinggalnya transisi energi, memburuknya sistem biologis utama (perikanan laut, padang rumput, hutan, lahan pertanian) ancaman perubahan iklim (polusi, dampak rumah kaca), dan kurangnya bahan pangan.

Pembangunan berkelanjutan menurut Kuncoro (1997:13) bahwa:

Para pendukung konsep pembangunan berkelanjutan menyatakan pentingnya strategi *ecodevelopment* yang intinya menyatakan bahwa masyarakat dan ekosistem di suatu daerah harus berkembang secara bersama-sama untuk mencapai produktivitas dan pemenuhan kebutuhan yang lebih tinggi namun tetap pada strategi pembangunan yang berkelanjutan, baik dari sisi ekologi maupun sosial.

Berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan, Martono (1995:2) menyatakan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang didasari oleh pemanfaatan sumber daya secara berkelanjutan dan mempunyai ciri-ciri :

- a. proses pembangunan berlangsung secara berkelanjutan dan didukung oleh sumber dengan kualitas lingkungan dan manusia yang semakin berkembang;
- b. sumber daya alam terutama udara, air, dan tanah memiliki ambang batas, sehingga pemanfaatan secara berlebihan dapat mengurangi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sehingga mengurangi kemampuannya dalam menopang pembangunan berkelanjutan dan menimbulkan gangguan pada keserasian hubungan manusia dengan alam dan lingkungannya;
- c. kualitas lingkungan berkorelasi langsung dengan kualitas hidup, semakin baik mutu lingkungan semakin positif pengaruhnya pada kualitas hidup, turunya tingkat kematian, dan lain-lain;
- d. pola pembangunan sumber alam tidak menutup kemungkinan memilih peluang lain pada masa depan dalam menggunakan sumber alam;
- e. pembangunan ini memungkinkan generasi sekarang meningkatkan kesejahteraannya tanpa mengurangi kemungkinan bagi generasi masa depan meningkatkan kesejahteraannya.
- f. Konsep pembangunan berkelanjutan memberikan implikasi adanya batas yang bukan batas absolut akan tetapi batas yang ditentukan oleh tingkat masyarakat dan organisasi sosial mengenai sumber daya alam serta kemampuan biosfir menyerap berbagai pengaruh dari berbagai aktivitas manusia. Teknologi dan sumber daya manusia dapat ditingkatkan kemampuannya guna memberi jalan bagi era baru pertumbuhan ekonomi.

Berkaitan dengan sumber daya alam, Djajdiningrat (1992:6) berpendapat:

Hal ini menunjukkan bahwa sumber daya alam yang dimiliki berupa tanah, air, mineral, flora maupun fauna harus dimanfaatkan dan dikelola secara berhati-hati dan dengan perhitungan, sehingga dapat memberi manfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Penyelamatan lingkungan sebagai implementasi dari pembangunan berkelanjutan berfungsi sebagai penyangga perikehidupan manusia, sehingga pengelolaan dan pengembangan sumber daya diarahkan untuk mempertahankan keberadaan dan keseimbangannya melalui berbagai usaha perlindungan dan rehabilitasi secara terus menerus.

Konsep Pembangunan Berkelanjutan ini kemudian dipopulerkan melalui laporan WCED berjudul “*Our Common Future*” (Hari Depan Kita Bersama) yang diterbitkan pada 1987. Laporan ini mendefinisikan Pembangunan Berkelanjutan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa

mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Di dalam konsep tersebut terkandung dua gagasan penting. Pertama, gagasan kebutuhan, khususnya kebutuhan esensial kaum miskin dunia yang harus diberi prioritas utama. Kedua, gagasan keterbatasan, yang bersumber pada kondisi teknologi dan organisasi sosial terhadap kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan kini dan hari depan. Jadi, tujuan pembangunan ekonomi dan sosial harus dituangkan dalam gagasan keberlanjutan di semua negara, baik negara maju maupun negara berkembang.

Masih berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan, Budimanta (2005) berpendapat sebagai berikut:

Pembangunan berkelanjutan adalah suatu cara pandang mengenai kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam kerangka peningkatan kesejahteraan, kualitas kehidupan dan lingkungan umat manusia tanpa mengurangi akses dan kesempatan kepada generasi yang akan datang untuk menikmati dan memanfaatkannya. Dalam proses pembangunan berkelanjutan terdapat proses perubahan yang terencana, yang didalamnya terdapat eksploitasi sumberdaya, arah investasi orientasi pengembangan teknologi, dan perubahan kelembagaan yang kesemuanya ini dalam keadaan yang selaras, serta meningkatkan potensi masa kini dan masa depan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Pembangunan berkelanjutan tidak saja berkonsentrasi pada isu-isu lingkungan. Lebih luas dari itu, pembangunan\ berkelanjutan mencakup tiga lingkup kebijakan: pembangunan ekonomi, pembangunan sosial dan perlindungan lingkungan (selanjutnya disebut 3 Pilar Pembangunan berkelanjutan).

Dokumen-dokumen PBB, terutama dokumen hasil World Summit 2005 menyebut ketiga pilar tersebut saling terkait dan merupakan pilar pendorong bagi pembangunan berkelanjutan. Idealnya, ketiga hal tersebut dapat berjalan bersama-sama dan menjadi focus pendorong dalam pembangunan berkelanjutan. Dalam buku “Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21” (Buku 1)



Sarosa menyampaikan bahwa pada era sebelum pembangunan berkelanjutan digaungkan, pertumbuhan ekonomi merupakan satusatunya tujuan bagi dilaksanakannya suatu pembangunan tanpa mempertimbangkan aspek lainnya. Selanjutnya pada era pembangunan berkelanjutan saat ini ada 3 tahapan yang dilalui oleh setiap Negara. Pada setiap tahap, tujuan pembangunan adalah pertumbuhan ekonomi namun dengan dasar pertimbangan aspek-aspek yang semakin komprehensif dalam tiap tahapannya. Tahap pertama dasar pertimbangannya hanya pada keseimbangan ekologi. Tahap kedua dasar pertimbangannya harus telah memasukkan pula aspek keadilan sosial. Tahap ketiga, semestinya dasar pertimbangan dalam pembangunan mencakup pula aspek aspirasi politis dan sosial budaya dari masyarakat setempat.

Sutisna dalam budimanta (2005), mengajukan enam tolok ukur pembangunan berkelanjutan secara sederhana yang dapat digunakan baik untuk pemerintah pusat maupun di daerah untuk menilai keberhasilan seorang Kepala Pemerintahan dalam pelaksanaan proses pembangunan berkelanjutan. Keenam tolok ukur itu meliputi:

- a) pro lingkungan hidup;
- b) pro rakyat miskin;
- c) pro kesetaraan jender;
- d) pro penciptaan lapangan kerja;
- e) pro dengan bentuk negara kesatuan RI dan
- f) harus anti korupsi, kolusi serta nepotisme.

Berikut ini penjelasan umum dari masing-masing tolok ukur tersebut (sutisna dalam budimanta (2005) :

- 1) Tolok ukur pro lingkungan hidup (*pro-environment*) dapat diukur dengan berbagai indikator. Salah satunya adalah indeks kesesuaian, seperti misalnya nisbah luas hutan terhadap luas wilayah (semakin berkurang

atau tidak), nisbah debit air sungai dalam musim hujan terhadap musim kemarau, kualitas udara, dan sebagainya. Berbagai bentuk pencemaran lingkungan dapat menjadi indikator yang mengukur keberpihakan pemerintah terhadap lingkungan. Terkait dengan tolok ukur pro lingkungan ini, Syahputra (2007) mengajukan beberapa hal yang dapat menjadi rambu-rambu dalam pengelolaan lingkungan yang dapat dijadikan indikator, yaitu: a. Menempatkan suatu kegiatan dan proyek pembangunan pada lokasi secara benar menurut kaidah ekologi. b. Pemanfaatan sumberdaya terbarukan (*renewable resources*) tidak boleh melebihi potensi lestariannya serta upaya mencari pengganti bagi sumberdaya takterbarukan (*Nonrenewabl resources*). c. Pembuangan limbah industri maupun rumah tangga tidak boleh melebihi kapasitas asimilasi pencemaran. d. Perubahan fungsi ekologis tidak boleh melebihi kapasitas daya dukung lingkungan (*carrying capacity*).

- 2) Tolok ukur pro rakyat miskin (*pro-poor*) bukan berarti anti orang kaya. Yang dimaksud pro rakyat miskin dalam hal ini memberikan perhatian pada rakyat miskin yang memerlukan perhatian khusus karena tak terurus pendidikannya, berpenghasilan rendah, tingkat kesehatannya juga rendah serta tidak memiliki modal usaha sehingga daya saingnya juga rendah. Pro rakyat miskin dapat diukur dengan indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI) dan Indeks Kemiskinan Manusia (IKM) atau *Human Poverty Index* (HPI) yang dikembangkan PBB. Kedua indikator ini harus dilakukan bersamaan sehingga dapat dijadikan tolok ukur pembangunan yang menentukan. Nilai HDI dan HPI yang meningkat akan dapat menunjukkan pembangunan yang pro pada rakyat miskin.
- 3) Tolok ukur pro kesetaraan jender/pro-perempuan (*pro-women*), dimaksudkan untuk lebih banyak membuka kesempatan pada kaum perempuan untuk terlibat dalam arus utama pembangunan. Kesetaraan jender ini dapat diukur dengan menggunakan *Genderrelated Develotmenta Index* (GDI) dan *Gender Empowerment Measure* (GEM) untuk suatu daerah. Jika nilai GDI mendekati HDI, artinya di daerah tersebut hanya sedikit terjadi disparitas jender dan kaum perempuan telah semakin terlibat dalam proses pembangunan.
- 4) Tolok ukur pro pada kesempatan hidup atau kesempatan kerja (*pro-livelihood opportunities*) dapat diukur dengan menggunakan berbagai indikator seperti misalnya indikator demografi (angkatan kerja, jumlah penduduk yang bekerja, dan sebagainya), indeks gini, pendapatan perkapita, dan lain-lain.
- 5) Tolok ukur pro dengan bentuk negara kesatuan RI merupakan suatu keharusan, karena pembangunan berkelanjutan yang dimaksud adalah untuk bangsa Indonesia yang berada dala kesatuan NKRI.
- 6) Tolok ukur anti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dapat dilihat dari berbagai kasus yang dapat diselesaikan serta berbagai hal lain yang terkait dengan gerakan anti KKN yang digaungkan di daerah bersangkutan.

Sehubungan dengan pembangunan berkelanjutan Gondokusumo dalam budimanta (2005), menyebutkan syarat-syarat yang perlu dipenuhi untuk tercapainya proses pembangunan berkelanjutan. Syarat-syarat tersebut secara umum terbagi dalam 3 indikator utama, yaitu (Gondokusumo, 2005) :

1. Pro Ekonomi Kesejahteraan, maksudnya adalah pertumbuhan ekonomi ditujukan untuk kesejahteraan semua anggota masyarakat, dapat dicapai melalui teknologi inovatif yang berdampak minimum terhadap lingkungan.
2. Pro Lingkungan Berkelanjutan, maksudnya etika lingkungan Non antroposentris yang menjadi pedoman hidup masyarakat, sehingga mereka selalu mengupayakan kelestarian dan keseimbangan lingkungan, konservasi sumberdaya alam vital, dan mengutamakan peningkatan kualitas hidup Non material.
3. Pro Keadilan Sosial, maksudnya adalah keadilan dan kesetaraan akses terhadap sumberdaya alam dan pelayanan publik, menghargai diversitas budaya.

Masih berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan Budimanta (2005) menyatakan, untuk suatu proses pembangunan berkelanjutan, maka perlu diperhatikan hal hal sebagai berikut:

1. Cara berpikir yang integratif. Dalam konteks ini, pembangunan haruslah melihat keterkaitan fungsional dari kompleksitas antara sistem alam, sistem sosial dan manusia di dalam merencanakan, mengorganisasikan maupun melaksanakan pembangunan tersebut.
2. Pembangunan berkelanjutan harus dilihat dalam perspektif jangka panjang. Hingga saat ini yang banyak mendominasi pemikiran para pengambil keputusan dalam pembangunan adalah kerangka pikir jangka pendek, yang ingin cepat mendapatkan hasil dari proses pembangunan yang dilaksanakan. Kondisi ini sering kali membuat keputusan yang tidak memperhitungkan akibat dan implikasi pada jangka panjang, seperti misalnya potensi kerusakan hutan yang telah mencapai 3,5 juta Ha/tahun, banjir yang semakin sering melanda dan dampaknya yang semakin luas, krisis energi (karena saat ini kita telah menjadi nett importir minyak tanpa pernah melakukan langkah diversifikasi yang maksimal ketika masih dalam kondisi surplus energi), moda transportasi yang tidak berkembang, kemiskinan yang sulit untuk diturunkan, dan seterusnya.
3. Mempertimbangkan keanekaragaman hayati, untuk memastikan bahwa sumberdaya alam selalu tersedia secara berkelanjutan untuk masa kini

dan masa mendatang. Yang tak kalah pentingnya adalah juga pengakuan dan perawatan keanekaragaman budaya yang akan mendorong perlakuan yang merata terhadap berbagai tradisi masyarakat sehingga dapat lebih dimengerti oleh masyarakat.

4. Distribusi keadilan sosial ekonomi. Dalam konteks ini dapat dikatakan pembangunan berkelanjutan menjamin adanya pemerataan dan keadilan sosial yang ditandai dengan meratanya sumber daya lahan dan faktor produksi yang lain, lebih meratanya akses peran dan kesempatan kepada setiap warga masyarakat, serta lebih adilnya distribusi kesejahteraan melalui pemerataan ekonomi.

Berdasarkan definisi di atas dengan demikian pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang menggunakan prosedur yang memperhatikan kelestarian, kemampuan, dan fungsi komponen lingkungan alam dalam ekosistem untuk mendukung pembangunan saat ini dan masa yang akan datang.