

# TEKANAN PENDUDUK TERHADAP MASA DEPAN LINGKUNGAN: PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK

Taufik Arbain

FISIP Universitas Lambung Mangkurat, Jl. Brigjen H. Hasan Basri, Banjarmasin 219

**Abstract: Population Pressure on the Future of the Environment: Public Policy Perspective.** Indonesia today is experiencing a demographic bonus situation. This fact does not merely provide a choice for the necessity of a policy to provide employment, but also concerns the implications for the carrying capacity and capacity of the environment. Extractive industry investment policy in the mining sector, the opening of large-scale plantation land which encourages the existence of population movements which have implications for development. Population and development parameters are very influential on the future of the environment. Weaknesses in control of such situations allow the growth of moral hazard for sustainable environmental management. Political will of policy actors towards the vision of sustainable development to date has entered the political and economic dimensions.

**Abstrak: Tekanan Penduduk terhadap Masa Depan Lingkungan: Perspektif Kebijakan Publik.** Indonesia hari ini mengalami situasi bonus demografi. Fakta ini tidak sekadar memberikan pilihan keharusan adanya kebijakan penyediaan lapangan pekerjaan, tetapi juga menyangkut implikasi terhadap daya dukung dan daya tampung lingkungan. Kebijakan investasi industri ekstraktif pada bidang pertambangan, pembukaan lahan perkebunan skala besar salah satu yang mendorong adanya pergerakan penduduk yang berimplikasi pada pembangunan. Parameter penduduk dan pembangunan sangat berpengaruh pada masa depan lingkungan. Kelemahan kontrol terhadap situasi demikian memungkinkan tumbuhnya *moral hazard* atas pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan. *Political will* aktor kebijakan terhadap visi pembangunan berkelanjutan hingga saat ini memasuki dimensi politik dan ekonomi.

**Kata Kunci:** tekanan penduduk, lingkungan hidup, dan kebijakan publik

## PENDAHULUAN

Kebutuhan energi dunia yang masih memanfaatkan sumberdaya konvensional menjadi alasan mengapa eksploitasi sumberdaya alam menjadi pilihan. Ditambah lagi berkembangnya perkebunan skala besar yang didapati mengabaikan kelangsungan ekosistem kawasan-kawasan tertentu. Yang tidak bisa dielakan justru faktor ikutan tumbuhnya kawasan-kawasan baru dari kawasan desa menjadi kota kecil, kota kecil menjadi kota menengah hingga selanjutnya menghadirkan kawasan baru yang mengelilingi pusat kota (*primary city*), sebagaimana fenomena perkembangan kawasan mukim pada negara-negara berkembang.

Pada Juni 1992 misalnya, telah dilaksanakan Konferensi Tingkat Tinggi Bumi (KTT Bumi) di Rio de Jeniro (Brazil) memberikan rekomendasi kebertanggung jawaban Negara maju dan Negara berkembang atas pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup. Negara maju dituntut untuk bertanggungjawab atas perbaikan lingkungan hidup. Dikarenakan pihak

yang diuntungkan dalam pemanfaatan energi adalah negara maju yang jauh lebih besar daripada negara berkembang, selain pendorong perluasan pemanfaatan lahan kelanjutan dari revolusi industri abad lampau.<sup>1</sup>

Meskipun diakui, bahwa penyebab kerusakan dan kekeliruan dalam pengelolaan lingkungan antara negara maju dan negara berkembang berbeda-beda, tetapi justru hal demikian menimbulkan konflik saling menuding. Kerusakan dan kekeliruan dalam pengelolaan lingkungan. Kalau negara maju disebabkan oleh teknologi maju seperti pemanfaatan nuklir dalam industri, gas buangan pabrik, pencemaran limbah kimia, penggunaan pestisida dan insektisida. Sedangkan negara berkembang dikarenakan kemiskinan mendorong pembakaran lahan, penebangan hutan, yang berakibat pada tanah longsor, banjir, dan kekeri-

<sup>1</sup> Sebelumnya tahun 1970-an masalah lingkungan ini menjadi pembahasan global hampir semua Negara. *United Nation Conference on the Human Environment* di Stockholm, Swedia (Akib, 2014:5).

ngan. Perluasan lahan pemukiman akibat pertumbuhan penduduk yang tinggi dan kabut asap sebagaimana terjadi di negara Asia Tenggara.

Penulis berpendapat, fakta yang terjadi pada negara berkembang atas kerusakan dan kekeliruan dalam pengelolaan lingkungan dalam tiga dasawarsa terakhir justru disebabkan oleh faktor kemiskinan dan rendahnya pendidikan penduduk di negara berkembang, sehingga orientasi terhadap pemanfaatan lahan semakin meningkat. Justru dalam dasa warsa terakhir diantaranya adalah aktifitas pembakaran lahan, perluasan perkebunan yang massif dan pertambangan besar yang dilakukan oleh kelompok kapital negara maju pada negara berkembang dengan memanfaatkan penduduk miskin sebagai buruh murah dan keberpihakan kebijakan investasi yang pro kapitalis oleh pemerintah negara berkembang.

Kajian Arbain (2015) berkaitan dengan kemiskinan penduduk di lahan gambut Desa Jejangkit dan Sindang Raya Kalimantan Selatan menguraikan efek dari kebijakan pemerintah yang sebenarnya pro kapitalis. Sebab dalam prakteknya jauh dari pengharapan memberikan kesejahteraan bagi penduduk sekitar khususnya yang berprofesi buruh perkebunan dan terlibat dalam program plasma. Tetapi justru terjadi pengabaian eksistensi penduduk lokal dalam penyerapan tenaga kerja. Parahnya ekosistem lahan gambut yang menjadi kawasan ekosistem pertanian dan perikanan penduduk menjadi rusak, tercemar dan tidak produktif lagi. Kedua dampak ini senyatanya menjadi persoalan universal hadirnya kebijakan yang tidak pro terhadap lingkungan yang menghasilkan *output* kemiskinan struktural.

Dalam konteks ini aktifitas massal dan massif dari kalangan kapitalis melebihi dampak kerusakan lingkungan pada tahun-tahun sebelumnya yang dilakukan oleh penduduk miskin negara-negara berkembang.<sup>2</sup> Padahal pertumbuhan penduduk pada negara-negara berkem-

bang dengan kebijakan kependudukan seperti KB (program Keluarga Berencana) di Indonesia terjadi penurunan diikuti dengan berkembangnya sektor jasa, perdagangan dan manufaktur yang menarik penduduk produktif pada kegiatan di luar pertanian dan perkebunan. Inilah pulalah yang pernah dianjurkan oleh Todaro (2003) yang melihat bahwa penduduk yang besar adalah pemicu utama kemiskinan dan munculnya kesenjangan pada Negara-negara berkembang sehingga mendorong pada kebijakan pengeksploitasi sumberdaya alam.

Laporan PBB tahun 2013 misalnya dalam sebuah laporan bertajuk "Prospek Populasi Dunia: Revisi 2012" menyebutkan bahwa penduduk dunia akan naik menjadi 8,1 miliar jiwa pada tahun 2025 dari jumlah 7,2 miliar jiwa saat ini. Jumlah itu terus berkembang menjadi 9,6 miliar pada tahun 2050. Prediksi sebelumnya, penduduk dunia diperkirakan "hanya" mencapai 9,3 miliar jiwa pada 2050 (*Kompas*, Juni 2013). Menurut laporan terbaru ini, pertumbuhan penduduk paling tinggi akan terjadi di negara-negara berkembang, dan lebih dari setengah penambahan jumlah penduduk dunia itu akan terjadi di Afrika. PBB memperkirakan, pada awal abad depan, populasi penduduk bumi bisa mencapai 16,6 miliar jiwa. Pertumbuhan penduduk terbesar akan terjadi di negara-negara miskin.

Michael Maltus pada abad 18 sudah mengingatkan soal ledakan penduduk yang menyebabkan terjadinya kemiskinan. Latar belakang adanya teori penduduk ini karena kondisi kependudukan pada masa lalu seperti tingginya laju pertumbuhan penduduk yang berdampak pada kemiskinan, kekurangan pangan dan kerusakan lingkungan.

Penulis berpendapat, bahwa secara umum terjadi penurunan pertumbuhan penduduk, tetapi pada negara-negara berkembang dan negara-negara miskin justru stagnan bahkan meningkat. Hal ini sangat erat dengan kebijakan Negara yang berkaitan dengan kependudukan. Kesadaran negara-negara berkembang maupun negara miskin terhadap kebijakan berwawasan kependudukan relatif kurang sejalan dengan penanganan kebijakan investasi yang justru di

<sup>2</sup> Dalam 3 dasawarsa terakhir khususnya di Asia Tenggara terjadi penurunan ledakan penduduk yang berimplikasi pada perluasan pemanfaatan lahan. Penduduk miskin mulai tertampung dalam industri pabrik. Justru kehadiran kapital Negara maju mendorong perluasan pemanfaatan lahan dan kerusakan lingkungan.

banyak kasus sebagai proses pemiskinan baru. Dalam bahasa lain, bahwa di saat negara menangani persoalan pertumbuhan penduduk, namun disisi lain Negara membuat kebijakan investasi asing mengeruk sumberdaya alam yang menjadi orientasi hidup penduduk miskin negara tersebut. Kondisi daya dukung dan daya tampung lahan tidak sebanding dengan jumlah pertumbuhan penduduk. Penguasaan lahan oleh pihak asing menjadi persoalan baru dari kebijakan yang berpihak pada kapital. Dalam hal ini harus dipahami bahwa kepentingan pemilik modal adalah bagaimana mengakumulasi modal secara terus-menerus dari harus bersaing memenangkan pertarungan penguasaan sumber-sumber di tengah arus global.

Tulisan ini setidaknya mengajukan dua pertanyaan besar bahwa: (1) Bagaimana posisi kebijakan (*public policy*) selama ini dalam masa depan lingkungan, tekanan penduduk dan pembangunan yang berkelanjutan? (2) Sejauhmana relevansi keilmuan administrasi publik dalam tataran konsepsi tekanan penduduk dan lingkungan hidup? Setidaknya dua pertanyaan ini akan dijawab dengan beberapa perspektif dan telaah teoritis serta empirik yang terjadi dalam beberapa dekade fenomena kependudukan yang berkaitan dengan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan.

## METODE

Menurut sifatnya penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan model analisa interaktif. Terdapat tiga komponen dalam model analisa interaktif, yaitu pengumpulan data, merupakan proses seleksi, pemfokusan dan penyederhanaan dan abstraksi data dari *fieldnote*. Tahap ini berlangsung terus-menerus dari tahap awal sampai pada tahap akhir penelitian; penyajian data, merupakan sekumpulan informasi yang memungkinkan suatu kesimpulan dapat diambil; dan penarikan simpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Realitas Bonus Demografi dan Fenomena Lingkungan Hidup

Bonus demografi ini sebenarnya merupakan tantangan dunia yang relevan berdampak pada daya dukung lingkungan, tidak sekadar pada pemanfaatan potensi penduduk kelompok umur produktif. Bonus demografi sendiri didefinisikan sebagai bonus yang dinikmati suatu negara sebagai akibat dari besarnya proporsi penduduk produktif (rentang usia 15-64 tahun) dalam evolusi kependudukan yang dialaminya. Bonus demografi menghasilkan tingkat ketergantungan penduduk non produktif terhadap penduduk produktif.<sup>3</sup> Dalam hal ini penduduk dunia saat ini dihadapkan pada kondisi bonus demografi termasuk di asia tenggara. Hanya saja kebijakan mengawal adanya fase bonus demografi ini terjadi situasi berorientasi bagaimana pemanfaatan kelompok produktif dalam lapangan pekerjaan.

Akibatnya hal demikian semakin mendorong kebijakan politik negara-negara berkembang bagaimana menciptakan lapangan pekerjaan dengan menghadirkan aktifitas eksploitasi sumberdaya alam yang mendorong defisit lingkungan. Pilihan kebijakan ini dianggap sebagai langkah pemerintah berbenah menghadapi fenomena bonus demografi. Vinod (2000) telah memberikan pandangan bahwa kondisi dunia saat ini terjadi persinggungan antara modal sosial, modal alam dan modal fisik. Tenggara Vinod ini memberian penjelasan bahwa ada kompetisi dalam langkah kebijakan pemerintah apakah mendahulukan modal alam, apakah mendahulukan modal fisik ataukah mendahulukan modal manusia. Realitas yang terjadi justru kebijakan pemerintah lebih mendahulukan modal alam yang berorientasi pada eksploitasi sumberdaya alam untuk membiayai pembangunan infrastruktur fisik demi kepentingan penguatan kepentingan rakyat (modal manusia). Hanya saja justru pilihan kebijakan (*decision making*) mendahulukan modal alam tidak diikuti dengan

<sup>3</sup> Kasus Indonesia dependensi ratio ini dalam perbandingan 44 orang non produktif ditanggung 100 penduduk produktif (15-64 tahun).

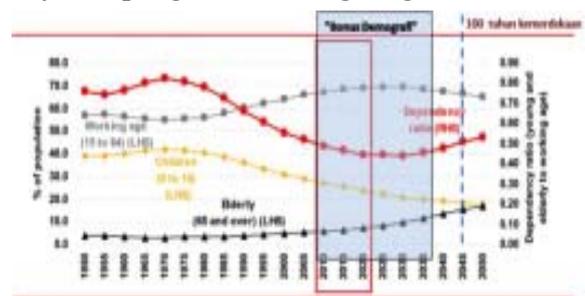
hadirnya prinsip *good governance* pada pemerintahan yang ada hampir di merata negara berkembang termasuk Indonesia, Afrika, dan Amerika Latin (Arbain, 2015).

Sebagai bahan komparasi empirik kasus yang terjadi di beberapa belahan dunia menarik untuk menganalisis sejauhmana interaksi kependudukan dengan lingkungan, pembangunan dan kebijakan. Tengara Direktur Divisi Populasi pada Departemen Urusan Ekonomi dan Sosial PBB John Wilmoth menarik dicermati bahwa peningkatan populasi memang diproyeksikan akan menimbulkan tantangan. Namun, tantangan terbesar bukan pada ketersediaan sumber daya, misalnya bahan pangan, karena dunia telah sangat berpengalaman dalam menghadapi pertumbuhan penduduk yang cepat. Populasi dunia meningkat dua kali lipat antara tahun 1960 dan 2000. Kemajuan teknologi atas suplai pangan dunia juga meningkat lebih dari dua kali lipat pada periode yang sama (*Kompas.com*, 12 Juni 2013).

Pandangan ini dalam rangka menjawab kekhawatiran berlebihan laporan dari majalah *Scientific American* pada 27 Oktober 2011 yang menyebutkan populasi yang semakin besar juga membutuhkan sumber daya lebih banyak, mulai dari air, pangan, mineral, hingga energi dan ketersediaan lahan untuk pertanian. Justru yang paling mengkhawatirkan adalah munculnya dua kondisi ekstrem. Di satu sisi, pertumbuhan penduduk cepat di negara-negara miskin. Sebaliknya, di negara-negara kaya, populasi penduduknya menurun dengan penduduk yang makin tua. Jumlah penduduk di negara-negara paling terbelakang diperkirakan akan naik dua kali lipat dari 898 juta jiwa tahun ini menjadi sekitar 1,8 miliar jiwa pada tahun 2050. Adapun populasi negara-negara maju diperkirakan hanya bertambah dari 1,25 miliar pada tahun ini menjadi 1,28 miliar pada tahun 2100 (*Kompas.com*, 12 Juni 2013).

Dalam konteks Indonesia menarik dicermati, sebagaimana gambar 1 berkaitan dengan tren bonus demografi Indonesia. Jumlah penduduk Indonesia mengalami peningkatan waktu ke waktu. Indonesia dihadapkan pada situasi pedang bermata dua. Satu sisi menjadi keuntungan karena memiliki sumberdaya pro-

duktif yang siap mendorong investasi pembangunan yang juga diikuti meningkatnya kelompok usia sekolah pada jenjang pendidikan. Namun disisi lain, merupakan tantangan pembangunan apabila ketidaksiapan lapangan kerja di dalam negeri. Terlebih berkaitan dengan adanya disparitas antar wilayah. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan tingkat pendapatan penduduk, perbedaan ketersediaan akses infrastruktur sarana-prasarana ekonomi dan sosial yang mendukung pembangunan, tingkat pengangguran dan struktur ekonomi. Dalam hal ini Muta'ali (2011) mengklasifikasikan dalam dua golongan yakni daerah maju (*developed region*) dan daerah sedang berkembang/belum maju (*developing region*) untuk memberikan gambaran adanya kebijakan yang menghasikan implikasi kependudukan dan daya dukung serta daya tampung kawasan/lingkungan.



Sumber: BKKBN, 2016

**Gambar 1. Tren Bonus Demografi di Indonesia**

Kembali ke paparan awal, penulis berpendapat bahwa kelompok produktif di fase bonus demografi diduga adalah kelompok yang berpendidikan menengah yang menjauaskan diri dalam pekerjaan sektor pertanian dan perkebunan konvensional. Sementara dalam satu dasawarsa kelompok ini relatif banyak masuk dalam sektor pekerjaan perkebunan dan pertanian dalam manajemen perusahaan multinasional. Ini artinya kelompok penduduk produktif masuk dalam dunia kerja sebagai buruh (bekerja pada orang lain), sesuatu yang berbeda dalam menjawab ketenagakerjaan tahun 1970 - 1980-an dengan membuka lahan untuk pertanian dan perkebunan konvensional sebagai milik sendiri.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Berdasarkan sensus penduduk tahun 2010 yang dilakukan oleh BPS, jumlah usia produktif Indonesia meningkat dari 65% pada tahun 2000 menjadi 66,1% pada tahun 2010.

Perbedaan penanganan tekanan penduduk miskin di pedesaan ini lewat kebijakan industri ekstraktif dan perluasan perkebunan skala besar mendorong terjadi tekanan pada daya tampung dan daya dukung lingkungan yang massif. Jika pada masa lalu menjawab tekanan penduduk miskin pedesaan dengan kebijakan ekstensifikasi dan intensifikasi pertanian, sekarang kebijakan justru mendorong rakyat menjadi buruh pada pemilik modal yang menguasai lahan dengan massif dan mengabaikan masa depan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup penduduk tempatan (Arbain, 2015).

Asumsi lain adalah menjawab bonus demografi dalam struktur penduduk muda ini kecenderungan memilih pekerjaan di kawasan perkotaan sebagai buruh pabrik dan pekerja informal. Kondisi ini mendorong hadimya kantong-kantong baru pemukiman yang mendorong perubahan spasial dari kawasan lahan pertanian menjadi lahan perumahan dari proses urbanisasi. Transformasi dan perubahan kehidupan corak sosial ekonomi masyarakat pedesaan (agraris) ke corak sosial ekonomi masyarakat perkotaan. Saat ini di beberapa kota di Indonesia terjadi interaksi desa-kota yang cukup massif. Kondisi demikian adalah diantara pemicu persoalan dampak lingkungan pada penduduk yang berlanjut pada kemiskinan termasuk besarnya arus urbanisasi. Ananta (1995) misalnya melihat perkembangan kawasan desa menjadi mega urban dicirikan dengan adanya restrukturisasi internal kota secara social ekonomi dan fisik. Hal ini didapati adanya perubahan penggunaan tanah (*use land*) baik pada kota inti (*core*) maupun di wilayah pinggir yang terjadi pula proses konversi (alih fungsi).

Arbain (2017) misalnya memberikan contoh bagaimana perubahan *space* pertanian menjadi pemukiman pada kawasan *hinterland* Kertak Hanyar, Gambut, Sei Tabuk Banjar Kalimantan Selatan menyatu menjadi *urban*

*space* Banjarmasin akibat dari proses migrasi kelompok struktur umur produktif meninggalkan pedesaan dan pekerjaan pertanian ke perkotaan. Pertumbuhan kawasan pinggir (Banjar, Banjarbaru dan Batola) mencapai 2-3 % ini (2000-2015), memunculkan kawasan perkotaan menengah yang mendorong *deficit* pada lahan pertanian akibat dari transformasi. Maka tidak mengheran kondisi demikian diikuti dengan tumbuhnya kelas menengah Indonesia.<sup>5</sup>

Dalam konteks ini peningkatan jumlah penduduk tersebut senyatanya membawa dampak negatif bagi lingkungan. Dampak yang terjadi pada lingkungan akibat peningkatan jumlah penduduk antara lain: pencemaran lingkungan oleh limbah atau sampah rumah tangga, berkurangnya ketersediaan air bersih, berkurangnya ketersediaan udara bersih, dan berkurangnya ketersediaan ruang dan lahan pertanian serta aspek kekumuhan pemukiman dan sanitasi lingkungan. Semakin banyak jumlah penduduk, maka resiko terjadinya pencemaran semakin tinggi, jumlah air yang dibutuhkan semakin banyak, ketersediaan udara bersih semakin berkurang, dan ketersediaan ruang dan lahan pertanian semakin sedikit. Kondisi ini hampir berlaku pada negara-negara yang memiliki pertumbuhan penduduk dalam situasi kecenderungan melakukan urbanisasi sebagaimana Indonesia.<sup>6</sup>

Yang tidak bisa diabaikan selama ini penyelesaian kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam menjawab tekanan penduduk terhadap daya dukung dan daya tampung lingkungan khususnya daerah padat yang sempit lahan adalah dengan kebijakan transmigrasi antar pulau dan migrasi internasional. Program transmigrasi misalnya merupakan kebijakan

Banyaknya usia produktif diharapkan mampu menjadi penggerak perekonomian, baik sebagai tenaga kerja berkualitas maupun pembuka lapangan kerja yang akan menyerap angkatan kerja. Jika peran ini mampu dilaksanakan, hal ini akan membantu pemerintah dalam mensubsidi penduduk dengan usia lanjut atau yang masih di bawah 16 tahun.

<sup>5</sup> Belakangan ramai diberitakan tentang pertumbuhan kelas menengah Indonesia yang menjadi salah satu pendorong pertumbuhan ekonomi saat ini. Berdasarkan data tersebut, Indonesia diproyeksikan akan mendapatkan bonus demografi, yaitu suatu keadaan dimana struktur penduduk didominasi oleh usia produktif antara 16-64 tahun dengan pengeluaran per kapita USD 2– USD 20 per hari.

<sup>6</sup> Michael Todaro (2000) menyatakan pada dasarnya ada empat faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, yaitu : a. Jumlah penduduk b. Jumlah stok barang modal c. Luas tanah dan kekayaan alam d. Tingkat teknologi yang digunakan.

yang mendorong perpindahan penduduk dari kawasan padat ke kawasan yang jarang. Ini diakibatkan adanya gap warisan masa lalu dimana pusat pertumbuhan ekonomi zaman kolonial hanya bertumpu di Jawa. Kebijakan mobilisasi penduduk ini bukan tanpa masalah, diantaranya adalah proses migrasi penduduk ini hanya berorientasi pada *demografi pure*, tanpa lebih jauh melihat aspek kelangsungan lingkungan berkelanjutan (sebagian kasus).

Perbedaan penanganan dan perlakuan lahan pertanian dan perkebunan antara Jawa dan Luar Jawa adalah masalah lanjutan dalam rangka menangani tekanan penduduk terhadap daya tampung dan daya dukung lingkungan. Tidak sedikit akibat pembukaan lahan baru seperti kawasan gambut mendorong tingginya tingkat keasamaan tanah sehingga lahan tidak subur dan akhirnya ditinggalkan para transmigran menjadi lahan yang membutuhkan waktu lama dalam rangka pengembalian ke kondisi awal ekosistem yang normal. Kondisi ini merupakan kelanjutan kemiskinan baru bagi penduduk lokal yang akibatnya kembali berorientasi menjajah kawasan lahan baru yang cenderung merusak masa depan lingkungan hidup.<sup>7</sup>

Sedangkan efek tekanan penduduk berupa migrasi internasional lebih merupakan keinginan penduduk dalam mencari penghidupan yang lebih baik di daerah rantau khususnya di luar negeri. Meskipun fenomena migrasi internasional ini tidak memberikan dampak langsung terhadap daya dukung dan daya tampung lingkungan. Penulis berpendapat, justru implikasi *remittance* dari migrasi internasional memungkinkan peningkatan belanja perumahan dan lahan pemukiman baru, pembukaan lahan pertanian dan perkebunan baru khususnya TKI yang berhasil. Kelompok miskin desa yang mengambil pilihan migrasi internasional memberikan kontribusi pada “belanja” lahan baru khususnya di kawasan yang semula padat disebabkan berkaitan dengan *prestise* di kampung, bukan pada belanja pendidikan sanak saudaranya. Sebuah *mindset* yang terbentuk pada aras berpikir rata-rata TKI yang beranjak dari kemiskinan suatu wilayah.

<sup>7</sup> Kegagalan proyek transmigrasi menyebabkan perubahan pada ekosistem lahan gambut. Lahan gambut yang ditumbuhi

## **Analisis Perspektif Politik dan Pilihan Kebijakan**

Kasus-kasus kemiskinan di daerah yang kaya sumberdaya alam, infrastruktur jalan dan infrastruktur pendukung lainnya yang masih buruk serta kasus kerusakan lingkungan berselaras dimana Pemerintah Pusat memberikan jalan mudah kepada investor asing tanpa menghiraukan dampak dari lingkungan dan kesejahteraan masyarakat sekitar. Demikian pula fakta sering padamnya listrik termasuk masih belum tersambungunya hingga ke pelosok desa-desa bahkan perbatasan dan akses pelayanan publik yang rendah menjadikan adanya perasaan daerah yang diagung-agungkan sebagai lumbung energi Indonesia tidak lebih seperti ‘sapi perahan’ dan menjadi anak tiri oleh Pemerintah Pusat (Arbain, 2017).

Karim (2011) membahasakan problem ini dimana otonomi daerah seakan sebuah “desentralisasi semu”, akibat logika-logika kepartaian yang sangat masih sentralistik. Fakta ini diantara faktor yang melemahkan inisiatif pembangunan dan pasrah menjadi objek elit-elit politik, pengusaha dan kebijakan pusat. Realitas ini berpengaruh pada kebijakan pembangunan maupun akses pelayanan publik di kawasan yang kaya sumberdaya alam, yang seakan diperuntukkan bagi investor yang memberikan andil dalam perebutan kekuasaan politik di daerah. Apalagi mengedepankan pada pembangunan berkelanjutan yang pro terhadap manajemen lingkungan hidup.

Adalah sangat nyata setiap pengambilan keputusan daerah dipengaruhi oleh hubungan antara pengusaha, partai politik yang saling tali-temali antara pengurus partai politik di daerah dan pengurus partai politik di pusat. Kasus pembukaan perkebunan sawit di lahan rawa kabupaten Hulu Sungai Utara misalnya yang berbatasan dengan Kabupaten Barito Selatan dan Barito Kuala misalnya ditengarai

kayu galam harus ditebang dan olah menjadi lahan pertanian. Tetapi karena terjadi keasamaan tinggi pada lahan menyebabkan gagal menjadi lahan pertanian dan ditinggalkan. Ekosistem lahan gambut tidak lagi menjadi daerah resapan dan lestarnya ikan-ikan yang menjadi sumber mata pencaharian penduduk lokal (Arbain, 2015, Kisah Pulu Petani Miskin di Lahan Gambut)

adalah kompensasi kemenangan politik sang Kepala Daerah Hulu Sungai Utara dalam Pemilihan 2012 kepada pengusaha dari DPD Partai Golkar Kalimantan Selatan.<sup>8</sup> Fakta *rent seeking* kaitan sumberdaya alam dan politik sesuatu yang massif berlaku di negara berkembang seperti Indonesia yang menerapkan sistem pemilu langsung.

Acemoglu dan Robinson (2012) menjelaskan mengapa di muka bumi ada negara miskin dan mengapa ada Negara makmur, tidak lebih disebabkan adanya korelasi positif antara insititusi politik-ekonomi inklusif yang melindungi hak kekayaan rakyat, menciptakan arena kompetisi yang adil, memdorong investasi di bidang teknologi baru, dan peningkatan sumberdaya manusia dipastikan menciptakan iklim ekonomi yang lebih kondusif bagi pertumbuhan ekonomi dibandingkan dengan institusi ekstraktif yang dibangun oleh sekelompok elit untuk mengurus keringat rakyat dan kekayaan negara, tidak melindungi hak kekayaan warga negara, dan gagal menciptakan intensif dari berbagai aktifitas ekonomi<sup>9</sup>.

Penulis berpendapat, penjelasan Acemoglu dan Robinson bisa dimaknai bahwa perlakuan dan kebijakan negara sangat memungkinkan mendorong pemiskinan pada warga Negara secara makro ketika melahirkan kebijakan yang menguntungkan sebagian pihak dalam memegang “tiket” penguasaan atas lahan dan investasi di suatu daerah yang mengabaikan masa depan lingkungan serta kepentingan rakyat daerah yang bergantung pada sumberdaya alam.

Dalam konteks ini Effendy dalam Hidayat (2006) telah membenteng pikiran menarik perilaku elit yang melakukan persengkongkolan dibalik amanah kekuasaan yang dimilikinya antara penguasa dan pengusaha. Menurutnya pengusaha yang berhubungan dengan penguasa kecenderungan melakukan ekonomi rente (*rent seeking*) dimana dalam makna ekonomi politik diartikan sebagai kegiatan untuk

mendapatkan dengan cara monopoli, lisensi, dan penggunaan modal kekuasaan di dalam bisnis. Pelaku usaha dalam hal ini memperoleh keuntungan tanpa melibatkan kehadiran pola persaingan dan pasar, tetapi mengundang kekuasaan dengan pendekatan kompensasi. Implikasi undang dengan pendekatan kompensasi ini melahirkan regulasi ekonomi hasil kompromistik elit pemerintah dan parlemen daerah yang menguntungkan pengusaha dan menapikan kepentingan rakyat, maka tidaklah mengherankan terjadi pengkaplingan lahan-lahan potensial hingga diantaranya berdampak pada sengketa perbatasan wilayah dan pengelolaan lingkungan yang tidak pro terhadap kelestarian lingkungan di masa depan.

Realitas ini harus diakui berlangsung hingga saat ini. Fakta rendahnya pendidikan dan tingginya pertumbuhan penduduk di negara berkembang merupakan faktor determinan atas rendahnya harapan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup. Menariknya perubahan pada system politik kekuasaan suatu Negara hari ini memberikan kontribusi terhadap kebijakan masa depan pengelolaan lingkungan yang buruk.

Stiglitz (2000) misalnya dalam riset di Afrika menengara politik *rent seeking* terhadap para penguasa memberikan gambaran bagaimana sumberdaya alam menjadi sanderaan para pengusaha terhadap penguasa sebagai modal merebut politik kekuasaan. Sanderaan sumberdaya alam mendorong terjadi eksploitasi yang melampaui batas bagi kelompok pengusaha terutama dari neo kapitalis Negara maju. Situasi ini terjadi karena penguasa telah mendapatkan kemudahan-kemudahan finansial dari para pengusaha (investor). Tidaklah mengherankan hasil-hasil produksi sumberdaya alam yang tergadai menjadi milik penuh investor yang tidak signifikan terhadap pemenuhan kebutuhan publik. Kondisinya menjadi situasi bahwa telah terjadi penyerahan secara massif sumberdaya alam dan asset negara kepada pihak asing (investor).

Lebih jauh Stiglitz membentengkan bahwa para pemodal (kelompok kapital) dalam penguasaan modal alam tersebut telah me-

<sup>8</sup> Lihat Tabloid Urbana, edisi Februari-Maret 2014, hal 10-11. “Matinya Kerbau Rawa di Lahan Sawit.”

<sup>9</sup> Lihat Acemoglu dan Robinson dalam terjemahan “Mengapa Negara Gagal”, sub bab 15; Memahami Asal-Muasal Kemakmuran dan Kemiskinan (2014:500).

nginvasi ke ranah arena politik dan kebijakan, termasuk mendorong konstruksi ekonomi rente dalam relasi politik patron–klien (*clientalisme patern*) yang berimplikasi pada rendahnya responsifitas pemerintah terhadap rakyatnya.

Dalam konteks ini apa yang ditengara Stiglitz (2000) sebagai “Kutukan Sumbedaya Alam”. Penulis berpendapat bahwa ketika pemerintah memberikan ruang fasilitasi kehadiran publik dalam penanganan *public goods* (barang publik) bukanlah hal yang haram. Hanya saja, arena demikian memungkinkan kelompok pemodal akan memanfaatkan dirinya untuk terus memperkaya dan mengabaikan kepentingan-kepentingan masa depan dan pembangunan berkelanjutan apalagi pro terhadap kelestarian lingkungan. Pada negara berkembang seperti Indonesia yang mengedepankan modal pembangunan dengan sumberdaya alam, otomatis barang jualan yang dilegalkan dalam kebijakan adalah modal alam yang selama ini terjadi pengabaikan terhadap modal manusia dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

Data kerusakan lingkungan akibat hadirnya kelompok kapital buah dari kebijakan jangka pendek misalnya deforestasi tahun 2011-2012 berkisar 2 juta hektar (*Kompas*, 19 November 2013). Kemudian menurut Peace (2007) Indonesia termasuk dalam tiga besar dunia sebagai salah satu penghasil emisi CO2 akibat kerusakan hutan, salah satunya yang masih berlaku adalah kabut asap di Sumatera dan Kalimantan. Belum lagi implikasi lanjutan dari kerusakan hutan yang mengarah pada banjir, kekeringan dan rusaknya kesuburan tanah dan matinya ekosistem hayati tanaman dan hewan serta perikanan adalah realitas yang terus meningkat seiring membesarnya tingkat dependensi negara berkembang kepada negara maju.

### **Relevansi Ilmu Administrasi Publik: Sebuah Catatan Strategis**

Mas’oed (2003) mengatakan bahwa birokrasi tidak pernah beroperasi dalam ruang hampa politik dan bukan aktor netral dalam politik. Di negara-negara berkembang birokrasi lebih banyak melakukan penyesuaian-

penyesuaian dengan lingkungan internasional yang mempengaruhinya, dan oleh karena itu diperlukan birokrasi yang lebih dari sekadar alat penerapan kebijakan publik yang netral.

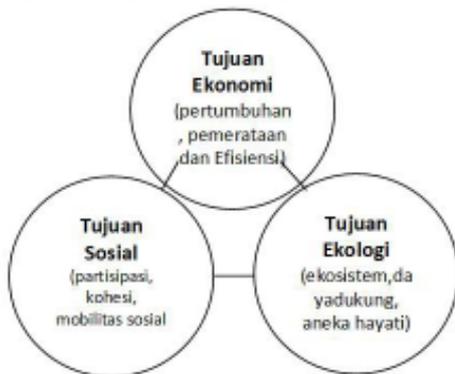
Pandangan Mas’oed sebenarnya mengingatkan bahwa selama ini tahapan formulasi kebijakan di Indonesia dipengaruhi oleh kelompok entitas pemilik modal yang berpengaruh pada implementasi kebijakan di tataran birokrasi. Pemilik modal dalam konteks dunia datar hari ini dominan pada kepentingan internasional. Kebijakan investasi misalnya dalam rangka memanfaatkan modal alam dalam kepentingan pembangunan adalah bagian dari perpanjangan tangan kepentingan ekonomi global dan internasional. Hanya saja problem kebijakan yang dibuat masih minim mengedepankan kepentingan masa depan, apakah berpijak pada rumusan MDGs maupun sekarang SDGs yang berorientasi pada kehidupan penduduk yang layak dan sejahtera serta memastikan kelangsungan lingkungan hidup, setidaknya kebijakan pembangunan berwawasan lingkungan (*eco-development*).<sup>10</sup>

Akib (2016) membentangkan pikirannya bahwa pembangunan berkelanjutan suatu proses pembangunan yang menyerasikan pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia dalam pembangunan. Setidaknya bisa mempertemukan konsep pembangunan berkelanjutan dengan tiga tujuan pembangunan yakni tujuan ekonomi, tujuan sosial dan tujuan ekologi. Lebih jauh Akib menjelaskan tujuan pembangunan dari aspek ekonomi adalah bagaimana meningkatkan pertumbuhan dan pendapatan. Tetapi kalau tidak hati-hati maka akan mengakibatkan kerusakan ekosistem dan daya dukung lingkungan. Kerusakan daya dukung

<sup>10</sup> Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium Perserikatan Bangsa -Bangsa (PBB) bulan September 2000, sebanyak 189 negara anggota PBB yang diwakili oleh kepala negara dan kepala pemerintahan sepakat untuk melahirkan sebuah deklarasi *Millenium Development Goals (MDGs)*. Deklarasi itu berdasarkan pendekatan yang inklusif, dan berpijak pada perhatian bagi pemenuhan hak-hak dasar manusia. Konsensusnya untuk mencapai tujuan MDGs dengan perhatian utama pada hak asasi manusia, tata pemerintahan yang baik, demokratisasi, pencegahan konflik, dan pembangunan perdamaian.

lingkungan berdampak negatif sebagai arus balik (*feedback*) terhadap pembangunan ekonomi yang pada akhirnya mempengaruhi tujuan social seperti pemberdayaan, partisipasi, mobilitas social dan lainnya.

Pandangan Akib ini memiliki kesamaan perspektif dengan tesa yang dikonstruksi Ancok (1996) dalam Arbain (2015) berkaitan dengan Interaksi Paramater Kependudukan, Parameter Pembangunan dan Parameter Lingkungan Hidup yang memiliki kesamaan turunan pada ketiga variabel tersebut. Ancok memberikan pandangan bahwa perubahan aspek-aspek kependudukan seperti fertilitas yang tinggi dan mobilitas akan mendorong melakukan aktifitas pembangunan dan pemanfaatan lahan. Kedua aktifitas ini jika tidak dilakukan kontrol dengan kebijakan maka akan saling berinteraksi positif dan negatif sebagaimana dipaparkan sebelumnya.



Sumber: Akib (2014:11)

**Gambar 2. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan**

Daljoeni (1986) misalnya memberikan pandangan jauh-jauh hari bahwa kemiskinan yang ada dapat ditekan dengan persediaan sumberdaya alam yang dikandung lingkungan. Hanya saja berbagai tindakan manusia untuk mempertahankan hidup terjadi over eksploitasi lingkungan. Dengan rusaknya lingkungan sebagai ekosistem, proses daur ulang menjadi macet sama sekali.<sup>11</sup>

Lalu bagaimana relevansi fakta tekanan penduduk terhadap masa depan pengelolaan lingkungan hidup dalam perspektif Ilmu Administrasi Publik? Riset yang dilakukan Stiglitz

(2000) dan Todaro (2000) misalnya adalah implikasi dari pilihan-pilihan kebijakan yang dilakukan negara. Sebab masalah kutukan sumberdaya alam itu adalah berupa kerusakan lingkungan, dan penyebab kemiskinan karena pertumbuhan penduduk yang tinggi, kesenjangan pendapatan dan pengurusan sumberdaya, muaranya dominan oleh kekeliruan dalam kebijakan publik.

Penulis berpendapat, kehadiran kebijakan publik dalam filsafat administrasi publik berkaitan dengan fungsi dan peran administrasi yang memposisikan dirinya sebagai satuan organisasi yang memiliki otoritas dan kekuasaan. Hadirnya kebijakan publik bergantung sejauhmana aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi dan implementasi kebijakan membuat keputusan dalam rangka melayani kepentingan-kepentingan publik yang dikuasainya.

Mengutip pandangan Makmur, dkk (2016) administrasi publik atau administrasi Negara adalah proses kerjasama baik dalam bentuk kerjasama maupun sama-sama bekerja oleh pengelola Negara (aparatur) secara rasional, efisien dan efektif untuk mencapai kesejahteraan rakyatnya. Tujuan utama dari administrasi publik/Negara adalah mengarah pada fungsi sosial dan kesejahteraan dengan menciptakan sarana prasarana yang dapat dilakukan masyarakat dalam aktifitas tuntutan kehidupan. Orientasi lainnya dari administrasi publik adalah melakukan pelayanan kepada masyarakat sehingga terwujud keharmonisan dalam berbagai interaksi.

Jika merujuk pada kasus sebagaimana dipaparkan Stiglitz (2000), Todaro (2000) dan para ahli-ahli Indonesia, penulis menilai persoalan tekanan penduduk terhadap masa depan lingkungan hidup di Indonesia telah terjadi kesalahan dalam pengelolaan (managemen) dan kebijakan publik. Sebelumnya Mas'oe'd (2003) sudah menengara kemungkinan terjadi patologi birokrasi, berupa adanya situasi tidak netralnya birokrasi yang berpihak pada pihak yang mendorong pada pengabaikan fungsi administrasi publik sebagai fungsi sosial dan fungsi kesejahteraan. Dalam kasus pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia terjadi perseling-

<sup>11</sup> Daljoeni adalah dosen penulis di Studi Kebijakan Kependudukan UGM tahun 2001. Materi ini pernah disampaikan beliau dalam Mata Kuliah Geografi Manusia semester 1.

kuhan antara agen administrasi publik yang diwakili aparaturnya dan politisi dalam hal kebijakan dengan agen administrasi bisnis yang diwakili para pemilik modal (perusahaan-kapital).

## SIMPULAN

Tekanan penduduk pada negara-negara berkembang mendorong terjadinya proses interaksi antara parameter kependudukan, parameter pembangunan dan parameter lingkungan hidup. Interaksi ini dalam perjalanannya dipengaruhi oleh banyak aspek terutama kebijakan yang memungkinkan terjadi peningkatan pendapatan dan lapangan pekerjaan, tetapi juga memungkinkan terjadinya kemiskinan struktural. Kebijakan yang berpihak pada pemilik modal adalah keniscayaan selama ini mendorong kemiskinan pada negara berkembang dan menyumbang terbesar kerusakan lingkungan. Gerakan kelompok miskin ke perkotaan akibat kerusakan lingkungan di kawasan pedesaan adalah kontribusi dari kemiskinan struktural yang beriringan dengan kondisi bonus demografi.

Fenomena ini mendorong pertanyaan besar berkaitan dengan fungsi-fungsi pemerintah dalam perspektif Administrasi Negara/Publik yang menjunjung peran sebagai fungsi sosial dan fungsi kesejahteraan atas fakta sekarang pada negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Sebab elemen administrasi publik meliputi kekuasaan negara yang melahirkan *public policy*, dan administrasi publik meliputi manusia yang menjadi warga negara sebagai pihak yang menerima pelayanan publik.

## DAFTAR RUJUKAN

Abdoellah. Okan. 2014. *Pembangunan Berkelanjutan: Di Persimpangan Jalan* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama  
Akib, Muhammad. 2014. *Hukum Lingkungan: Perspektif Global dan Nasional*. Jakarta: Rajawali Pers

Ancok, Jamaluddin. 1996. *Interaksi Penduduk, Lingkungan dan Pembangunan*. Yogyakarta: PPK UGM  
Arbain, Taufik. 2015. *Memahami Kebijakan Kependudukan*. Banjarmasin. Pustaka Banua  
\_\_\_\_\_. 2015. *Kisah Pulu Petani Miskin di Lahan Gambut*. Banjarmasin: Pustaka Banua  
\_\_\_\_\_. 2016. *Kebijakan Kerjasama Daerah dalam Pelayanan Publik, draft disertasi*, Yogyakarta: UGM  
\_\_\_\_\_. 2017. *Banjarmasin, Urban Involution dan Dampak Arus Balik Tahunan*, *Banjarmasin Post*, 25 Juli 2017  
Hidayat, S., Susanto, H., Erman, E., Soesioewati, E.S. & Usman, T.S. 2006. *BISNIS dan POLITIK di TINGKAT LOKAL: Pengusaha, Penguasa, dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Pasca PILKADA*. Jakarta: LIPI Press  
Karim. 2011. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar  
Puspitosari, Hesti et all. 2011. *Filosofi Pelayanan Publik*. Malang: Setara Press  
Mochtar Mas' oed. 2003. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar  
Muta'ali, Lutfi. 2012. *Kapita Selekta Pengembangan Wilayah*. Yogyakarta: BPPG Universitas Gadjah Mada.  
Nugroho, Riant. 2013. *Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.  
Thomas, Vinod, dkk. 2001. *The Quality of Growth*. Jakarta: Gramedia  
Tjiptoherijanto, Prijono dan Manurung. 2010. *Paradigma Administrasi Publik dan Perkembangannya*. Jakarta: UIP  
Todaro, MP dan S.C.Smith. 2000. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Erlangga.