1. PRINSIP-PRINSIP DALAM OPERASIONALISASI ASPEK SOSIAL PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

The nature of the relationship between forest degradation and underdevelopment of forest peoples is the reverse of that which is commonly claimed: forest are not degraded because forest peoples are impoverished; rather, forest peoples are impoversihed by the degradation of their forests and other resources by external forces. In a preserve irony, the instruments of the forest peoples' impoverishment, deforestation, is blamed on them! (Dove, 1993:21)

PENDAHULUAN

Pembahasan tentang pengelolaan lingkungan hidup sosial - sebagai salah satu sub-komponen dari kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup - masih berhadapan dengan beberapa prinsip mendasar. *Pertama*, prinsip pengelolaan lingkungan hidup adalah terpadu dan mencakup keseluruhan (*holistic*). Kedua prinsip tersebut harus tercermin dalam setiap langkah upaya pengelolaan lingkungan hidup. Keterpaduan merupakan dasar pengelolaan lingkungan hidup karena sifat dari lingkungan hidup yang saling kait-mengkait (*interconnectedness*) dan saling ketergantungan (*interdependent*). Sedangkan prinsip kedua adalah mencakup keseluruhan aspek lingkungan baik yang bersifat biologi, geography, phisik maupun

---

*) *Oleh : Hendri Bastaman, MES.*

**) *Makalah disajikan pada Forum Kajian Lingkungan Sosial di Kawasan Hutan, Bogor 18 April 2000*

yang bersifat sosial kemasyarakatan. *Kedua*, kontradiktif dari poin pertama, prinsip bahwa lingkungan hidup alam dan buatan pada dasarnya adalah hasil dari konstruksi sosial (*social constructions*).

Seringkali, prinsip-prinsip lingkungan hidup sosial masih di rancukan dengan permasalahan sosial pada umumnya. Sehingga seolah-olah permasalahan lingkungan hidup sosial adalah setara dengan permasalahan sosial yang tidak mempunyai keterkaitan secara langsung dengan pengelolaan lingkungan hidup.

Karena itu, perlu dicatat dua hal mendasar ketika kita membahas masalah lingkungan hidup sosial dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup. *Pertama*, lingkungan hidup sosial tidak dapat dipisahkan dari prinsip keterpaduan dan mencakup keseluruhan yang menuntut telaahan yang sistemik dan komprehensif (*impartial*). Artinya, secara analitikal, pengelolaan lingkungan hidup harus dapat dipilah-pilah ke dalam komponen parsial namun tetap dalam suatu tataran konteks pengelolaan lingkungan hidup yang terpadu dan holistik.

Kedua, lingkungan hidup sosial adalah aspek sosial pengelolaan lingkungan hidup, dalam konteks terpadu dan holistik yang bersifat *imparsial*, dihadapkan pada konstruksi persepsi (*constructual perceptions*) sebagai hasil interaksi manusia dengan lingkungannya, termasuk lingkungan dirinya sendiri. Artinya, setiap ukuran, nilai, perlakuan dan tindakan manusia selalu dalam konteks konstruksi sosial manusia terhadap lingkungan alam, lingkungan buatan dan lingkungan sosial.

PRINSIP-PRINSIP PENGELOLAAN ASPEK SOSIAL LINGKUNGAN HIDUP

Ketika banyak para ahli mempertanyakan adakah lingkungan hidup sosial, dengan penafsiran dari berbagai sudut, saya lebih cenderung mengartikan lingkungan hidup sosial sebagai salah satu instrumen kebijakan yang perlu digunakan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup yang di artikulasikan sebagai bentuk pembagian kekuatan (*power sharing*), kedaulatan (*right*), kesetaraan (*equality*) dan keikutsertaan (*participation*)

Pembagian kewenangan yang menempatkan masyarakat sebagai kekuatan untuk melakukan kontrol sosial (*social control*), hak atas pengelolaan sumberdaya lokal (*the right for local resource management*) dan hak atas kesamaan informarsi (*the right for equal information*) merupakan beberapa aspek sosial yang nyata dan *genuine* diperlukan dalam pengelolaan hidup sosial. Pengelolaan lingkungan hidup akan kehilangan makna apabila aspek-aspek tersebut tidak terpenuhi.

Terpenuhinya aspek-aspek lingkungan hidup sosial tersebut di atas memerlukan perubahan paradigma dalam pendekatan pembangunan. Pengambilan keputusan tidak dapat hanya berdasarkan pertimbangan efisiensi dan kepentingan ekonomi namun harus memperoleh legitimasi yang memadai (*sufficient degree of legitimacy*) dan dapat diterima secara utuh (*sufficient degree of acceptability*) agar dapat diperoleh hasil yang berkesinambungan. Dalam perspektif pengelolaan lingkungan hidup sosial dua hal merupakan faktor kunci: memperoleh legitimasi yang memadai dalam proses pengambilan keputusan dan keputusan diterima oleh pihak-pihak yang berpotensi terkena dampak. Karena itu, manajemen lingkungan hidup sosial

sebagai instrumen kebijakan publik pengelolaan lingkungan hidup perlu diarahkan pada terciptanya legitimasi sosial (*social legitimacy*), konsensus sosial (*social consensual*) dan penerimaan sosial (*social acceptability*) dalam seluruh proses pengelolaan lingkungan hidup.

Legitimasi, konsensus dan penerimaan sosial terhadap suatu kebijakan merupakan kondisi sosial yang diperlukan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Tujuan terpenuhinya kedua hal tersebut cukup jelas, yaitu bagaimana kepentingan publik dapat terlindungi dalam suatu proses eksploitasi sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Artinya, pengelolaan lingkungan hidup sosial adalah pengakuan atas hak-hak publik dalam pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Karena itu, pengelolaan lingkungan hidup sosial harus dapat menciptakan kondisi sosial yang bersifat sukarela melalui proses kerjasama *(voluntarily cooperative process)*.

Masalahnya, dalam banyak kasus pengambilan keputusan yang berkaitan dengan eksploitasi sumberdaya alam dan lingkungan hidup terfokus pada faktor "penerimaan publik" (*public acceptance*). Publik -- suatu lingkungan hidup sosial tertentu – diposisikan sebagai pihak yang harus diyakinkan atau dibujuk dalam proses pengambilan keputusan. Seringkali proses tersebut dilakukan dengan memberikan informasi sepihak atau informasi yang bersifat teknis dan melibatkan publik ke dalam "persoalan" yang sebetulnya bukan masalah masyarakat setempat. Pendekatan dalam pengelolaan lingkungan hidup sosial seringkali menggunakan pendekatan rasional teknis (*technical rationality*), *logical positivism*, penyederhanaan kepentingan publik (*unitary public interest*) dan obyektif jangka *pendek*.

Pendekatan tersebut, dalam wacana pengambilan keputusan dan birokrasi, seringkat disebut sebagai model *Decide-Announce-Defend* (DAD). Keputusan dilakukan berdasarkan telaahan teknis, *scientific*, keterlibatan publik minimal -- diumumkan pada publik untuk kemudian dipertahankan. Prosesnya acapkali bersifat teknokratik (didominasi oleh ilmuwan dan insinyur), rasional (berdasarkan perhitungan akademik), birokratisasi (harus sesuai dengan prosedur administrasi dan peraturan yang berlaku) dan autokratik.

Akibatnya, model DAD menyebabkan maraknya reaksi defensif dari publik terhadap berbagai inisiatif dari luar kelompok sosial tertentu. Perasaan tidak berdaya dan hilangnya kontrol atas berbagai sumberdaya menimbulkan perasaan ketidakadilan (*injusctice*) yang pada saat ini cenderung mengarah pada konflik sosial berkepanjangan.

RUANG LINGKUP PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP SOSIAL

Pengelolaan lingkungan hidup sosial harus ditempatkan dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup secara menyeluruh. Artinya, lingkungan hidup sosial diarahkan pada pencapaian ketahanan sosial, kualitas sosial dan terjaganya modal sosial yang diperlukan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup. Setidaknya ada beberapa elemen kunci yang penting untuk diperhatikan untuk mengoperasionalkan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup sosial:

- publik harus memiliki kekuatan (hukum, sosial, politik) untuk menentukan suatu intervensi eksternal atas inisiatif pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan hidup;

- publik harus memiliki peran secara langsung dan aktif dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan monitoring;
- proses harus bersifat kolaboratif;
- proses implementasi harus bersifat non-authoritarian dan non-paternalistik, dapat menerima legitimasi non-ahli (*non-scientific judgements*), dan dapat menjadi mitra publik;
- mendirikan kepercayaan (*trust*) melalui kesetaraan akses informasi;
- publik harus diberikan sumberdaya yang memadai termasuk pendanaan;

Elemen kunci tersebut diharapkan dapat menumbuhkan proses yang berbasis sukarela (*voluntarily based*) agar terbentuk partisipasi secara sukarela, *informed consent*, pemecahan masalah secara bersama dalam perencanaan dan pengambilan keputusan. Lima prinsip perlu diperhatikan agar dapat terjalin tingkat legitimasi, konsensus dan penerimaan publik dalam pengelolaan lingkungan hidup:

- keterlibatan publik harus bersifat sukarela dan memiliki hak untuk menghentikan keterlibatannya;
- publik harus menjadi mitra dalam seluruh proses pengambilan keputusan dan pemecahan masalah;
- publik harus memperoleh kompensasi terhadap setiap dampak yang tidak dapat dimitigasi;
- publik harus mempunyai hak untuk memilih berbagai alternatif teknis yang ada serta pengelolaan dampak;

- publik turut serta secara aktif dalam penentuan teknologi dan penentuan program (termasuk sumberdaya yang akan dimanfaatkan) yang akan dilakukan.

Dari berbagai kasus pengelolaan lingkungan hidup, perhatian pada prinsip-prinsip tersebut di atas mengalami hambatan karena keterbatasan sistem birokrasi untuk terbentuknya proses pengelolaan lingkungan yang berbasis konsensus masyarakat (*community-based consensual process*). Dari berbagai pengalaman pengelolaan lingkungan hidup sosial diperoleh pemahaman bahwa:

- publik dapat mengikuti seluruh proses kegiatan pengelolaan lingkungan dalam suasana yang demokratis dibanding pendekatan birokratis (*command and control*). Karena itu, birokrasi harus dapat menyesuaikan proses pengambilan keputusan berbasis masyarakat (*community's pace of decision making*);

- struktur birokrasi bersifat antagonistik dan sulit untuk dapat memenuhi proses kerjasama secara sukarela (*voluntarily cooperative process*). Birokrasi bersifat struktur hirarkhi, tergantung pada data teknis/scientific, membutuhkan hasil yang formal (misal laporan) sebagai basis. Hal ini sangat bertentangan dengan proses pengambilan keputusan dalam kehidupan sosial dimana hubungan lebih berdasarkan proses sosial sebagai produk yang esensial;

- sistem birokrasi bersifat kaku dan sulit untuk beradaptasi dengan proses yang bersifat sukarela/proses kerjasama (*cooperative process*).

STRATEGI PELAKSANAAN

Beberapa prinsip yang dikemukakan pada bagian sebelumnya harus dirumuskan lebih lanjut dengan strategi pelaksanaan secara berjenjang. Dimulai dengan melakukan reorientasi berbagai pendekatan dalam pengelolaan lingkungan hidup, khususnya lingkungan hidup sosial, agar dapat mengoptimalkan upaya-upaya tumbuhnya kerjasama sukarela dalam suasana yang demokratis – sampai dengan upaya-upaya operasional teknis dengan membentuk kelompok-kelompok mitra yang benar-benar setara dalam setiap proses pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Secara lebih detail strategi pelaksanaan adalah sebagai berikut:

1. **Mekanisme Pengembangan Proses Kerjasama Sukarela (*voluntarily cooperative process*).** Dalam proses kerjasama sukarela, faktor sosial dan politik lebih utama daripada justifikasi teknis akademik. Karena itu, perlu dibentuk proses yang bersifat transparan dengan melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan. Proses tersebut harus menjamin tersedianya akses pada informasi bagi seluruh pihak.

2. **Mekanisme Pengembangan Legitimasi Non-Scientific.** Salah satu kunci keberhasilan pengelolaan lingkungan hidup sosial yang berbasis kerjasama sukarela adalah tercapainya konsensus sosial, bukan sekedar memperoleh penerimaan publik atas suatu keputusan. Artinya, publik sepakat untuk bekerjasama dengan pihak lain (pemerintah, industri, dsb.). Karena itu, diperlukan perubahan pendekatan dari *expertise-oriented* kepada legitimasi secara sosial, budaya dan politik (*demystification of expertise*).

3. **Mekanisme Ketentuan yang Memberikan Hak Masyarakat Untuk Bekerjasama Secara Sukarela.** Setiap inisiatif pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan hidup akan

mempengaruhi kualitas lingkungan sosial, ketahanan lingkungan sosial maupun modal sosial publik. Karena itu, masyarakat harus diberikan hak untuk turut berpartisipasi atau menghentikan keterlibatannya dalam setiap proses pengambilan keputusan. Hal ini diperlukan agar setiap keputusan yang diambil selalu dapat menjamin kesetaraan dan keterlibatan seluruh pihak dalam pengelolaan lingkungan hidup sosial.

4. **Mekanisme Prinsip Kesetaraan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Sosial.** Salah satu prinsip pengelolaan lingkungan hidup sosial adalah kesetaraan dari pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam banyak kasus lingkungan hidup prinsip tersebut masih belum dapat tercapai. Masyarakat lokal seringkali "ditinggalkan" dalam berbagai aspek seperti akses pada informasi, pendanaan, dsb.

Sebagai ilustrasi dari pentingnya mengembangkan keempat mekanisme tersebut di atas dalam pengelolaan lingkungan hidup sosial adalah isu mengenai implikasi tanaman transgenik. Tanaman transgenik pada satu sisi dapat memberikan manfaat pada peningkatan produksi tanaman tertentu namun disisi lain dapat menimbulkan masalah bagi masyarakat lokal yang belum tersentuh akses informasi secara memadai. Maraknya isu mengenai perkembangan tanaman transgenik yang telah beredar di Indonesia semakin menarik minat berbagai pihak.

Transgenik, khususnya dalam hal perkawinan gen antar tumbuh-tumbuhan memang sangat penting untuk dicermati secara seksama, karena hal tersebut akan sangat berkaitan erat dengan permasalahan lingkungan hidup. Transgenic sangat erat kaitannya dengan penggunaan plasma nutfah (*plant germplasm*) tumbuh-tumbuhan yang saat ini masih dianggap sebagai *public domain*. Maka, plasma nutfah

yang ada di alam tidak dapat di klaim ke dalam hak kepemilikan intelektual. Persetujuan the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) and FAO, yang disepakati oleh 170 negara, menyatakan bahwa hanya plasma nutfah yang telah direkayasa secara genetik dapat dipatenkan sebagai hak kepemilikan intelektual. Dengan demikian, seleksi yang dilakukan oleh petani tradisional selama lebih dari 5,000 tahun dianggap sebagai *public domain*.

Dilain pihak, *the Convention on Biological Diversity* mempertimbangkan prinsip-prinsip yang dapat memfasilitasi kesinambungan pemanfaatan keanekaragaman hayati. Hal ini akan dapat menghubungkan antara masyarakat lokal dan isu keberlanjutan dengan bioteknologi dan perdagangan global melalui GATT/TRIPs. *Intellectual Property Right* (IPR) dilihat oleh masyarakat lokal - termasuk kelompok-kelompok pemerhati lingkungan dan hak asasi manusia - sebagai ancaman terhadap ekonomi lokal, budaya dan keanekaragaman hayati. Masyarakat adat memahami bahwa hilangnya otonomi dan kontrol lokal, mengakibatkan meningkatnya sumberdaya publik menjadi barang yang diperdagangkan (*commoditisation of common resources*) dan degradasi keanekaragaman budaya dan hayati. Mempertimbangkan kembali pendekatan pembangunan yang *top-down* , dokumentasi lansekap antropogenic, pengakuan terhadap pengetahuan lingkungan secara tradisional, pergerakan prospek keanekaragaman hayati memberikan arti pada pandangan masyarakat adat serta menggaris bawahi nilai potensial dari pengetahuan tradisional dan sumberdaya bio-genetik.

PENUTUP

Pengelolaan lingkungan hidup sosial, khususnya yang berkaitan dengan masyarakat hutan (*forest peoples*), perlu dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai langkah operasional. Reorientasi berbagai program pengelolaan lingkungan hidup sosial dirasakan perlu dilakukan. Hasil dari reorientasi tersebut diharapkan dapat dilakukan rekonstruksi terhadap persepsi selama ini yang mendasari pandangan "kita" terhadap masyarakat hutan (dan masyarakat lainnya yang seringkali dipersepsikan secara ilmiah ke dalam berbagai ukuran, paramater, kriteria yang jauh dari realitas yang ada). Prinsip-prinsip kesetaraan, legitimasi sosial, budaya dan politik, konsensus sosial dan penerimaan sosial dalam seluruh proses pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan hidup harus menjadi basis kebijakan publik yang diambil dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup.