Model Pemetaan Konflik dalam Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan

==========

Oleh : Hamdi Nur

ABSTRACT

The goals for planning in sustainable development are promoting economic growth, advocating social justice and protecting green areas. It is not a coherent concept because there are conflict interests among these goals. Sustainable development as a normative concept is vulnerable to question whether it is a useful model to guide planning practice. To achieve sustainable planning goals, these conflicting interests must be reconciled. The conflicts between divergent interests lead to three associated conflicts, that is property conflict, resource conflict, and development conflict. Triangular model of conflicting goals for planning and the three associated conflicts can be used as a model to guide planning practice on sustainable issues.

Kata Kunci*: sustainable development, conflict interest, triangular model*

I. PENDAHULUAN

Dalam laporan yang dikeluarkan oleh *Brundtland Commission* Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1987 yang menjadi tonggak pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dirumuskan pengertian pembangunan berkelanjutan sebagai: "pembangunan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengabaikan hak generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka" (*"development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own need"*)[1] Lebih lanjut dinyatakan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan menjadi kerangka integrasi dari strategi pembangunan dan kebijakan lingkungan hidup, dengan catatan bahwa pengertian pembangunan diartikan secara luas sebagai suatu proses perubahan sosial dan ekonomi. Konsep pembangunan berkelanjutan meluas dari definisi sebelumnya sebagai isu pelestarian lingkungan menjadi berbagai isu pembangunan yang saling bersifat komplementer[2]. Dokumen Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam *World Summit* tahun 2005 menyatakan pembangunan berkelanjutan terdiri atas tiga pilar yaitu pembangunan ekonomi, pembangunan sosial, dan pelestarian lingkungan yang saling berkaitan dan

[1] The United Nation. 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development Our Common Future* (http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm

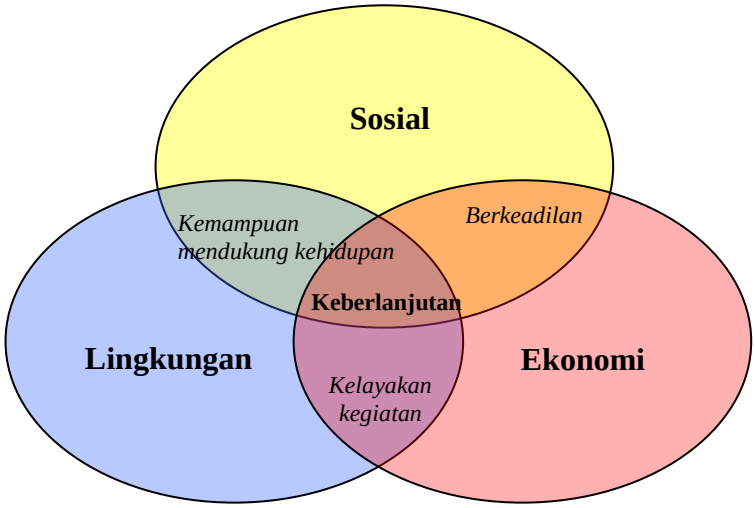
[2] Mawhinney, Mark. 2002. *Sustainable Development: Understanding The Green Debate*. Blackwell Publishers: Oxford

memperkuat (*interdependent and mutually reinforcing pillars of sustainable development as economic development, social development, and environmental protection*). Istilah berkelanjutan telah menjadi umum disematkan pada berbagai isu pembangunan seperti pertanian berkelanjutan, kota berkelanjutan, komunitas berkelanjutan, produksi berkelanjutan, transportasi berkelanjutan dan sebagainya.

Beberapa ide yang mendasari pendekatan pembangunan berkelanjutan tersebut yaitu: (1) adanya kesadaran terhadap keterbatasan sumberdaya alam, pembangunan sebagai pengerahan sumberdaya menghadapi kenyataan adanya keterbatasan (limitasi) sumberdaya. Pertumbuhan ekonomi yang memanfaatkan sumberdaya alam menyebabkan tekanan terhadap lingkungan. Dampak yang ditimbulkan berupa polusi dan kerusakan lingkungan akibat pengabaian terhadap lingkungan atau konsekuensi tidak termaksud *(unintended consequences*) dari pertumbuhan ekonomi tersebut. Degradasi lingkungan bukan hanya disebabkan permintaan yang meningkat akibat kemakmuran tetapi juga perusakan lingkungan akibat kemiskinan, (2) perlunya visi jangka panjang pembangunan, visi jangka panjang memungkinkan untuk melihat akar masalah pembangunan sebagai penyebab yang perlu diatasi dan tidak hanya berpikir jangka pendek yang seringkali hanya mampu melihat gejala (*symptom*), (3) perlunya berpikir sistemik dan komprehensif, pemikiran sistemik dibutuhkan untuk melihat keterkaitan berbagai aspek pembangunan berkelanjutan yang saling mempengaruhi yaitu aspek lingkungan, sosial dan ekonomi. Dengan pendekatan pemikiran sistemik maka pendekatan perencanaan pembangunan bersifat komprehensif yaitu pengambil keputusan publik perlu mengkaji dan melakukan intervensi pada semua variabel pembangunan yang saling mempengaruhi. (4) keberhasilan pembangunan dilihat dari kemampuan reproduksi sistem. Sistem ekonomi harus tetap mampu menjaga tingkat pertumbuhan, sistem lingkungan harus tetap mampu menjaga kualitasnya, dan sistem sosial harus tetap mampu beradaptasi terhadap perubahan.

Aspek yang saling terkait dalam pembangunan berkelanjutan seperti terlihat pada gambar 1 berikut ini.

Gambar 1: Keterkaitan Aspek Dalam Pembangunan Berkelanjutan



II. PEMETAAN KONFLIK PEMBANGUNAN SEBAGAI PEDOMAN PERENCANAAN

Pembangunan Berkelanjutan

Tujuan pembangunan menyangkut tiga hal: (1) pertumbuhan, produktifitas, dan efisiensi ekonomi (*growth*), (2) keadilan sosial, pemerataan dan peluang ekonomi (*equity*), dan (3) kelestarian lingkungan (*environmental protection*). Ketiga tujuan pembangunan tersebut tidak memiliki prinsip atau rasionalitas yang selalu selaras sehingga seringkali ditemui konflik tujuan dalam pembangunan. Banyak ragam rasionalitas dalam pembangunan yang mengarahkan pilihan kebijakan pembangunan. Rasionalitas tersebut yaitu: rasionalitas ekonomi, rasionalitas legal, rasionalitas sosial, dan rasionalitas substantif sebagai rasionalitas yang mempertimbangkan semua bentuk rasionalitas[3] Rasionalitas ekonomi berdasarkan prinsip efisiensi, rasionalitas sosial berdasarkan nilai sosial seperti keadilan dan pemerataan, rasionalitas lingkungan berdasarkan nilai manfaat ekologi. Apa yang efisien secara ekonomi belum tentu selaras dengan nilai sosial dan nilai ekologi dan sebaliknya memprioritaskan nilai ekologi bisa saja menimbulkan konflik dengan nilai sosial dan nilai ekonomi.

Konsep pembangunan berkelanjutan yang prinsipnya terdiri dari hubungan yang saling mendukung antara pembangunan ekonomi, sosial dan pelestarian lingkungan, menghadapi adanya konflik tujuan, kepentingan dalam pengambilan kebijakan pembangunan terlihat masih menjadi konsep yang kabur. Konsep pembangunan berkelanjutan ini lebih merupakan gagasan normatif

[3] Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice-Hall: New Jersey.

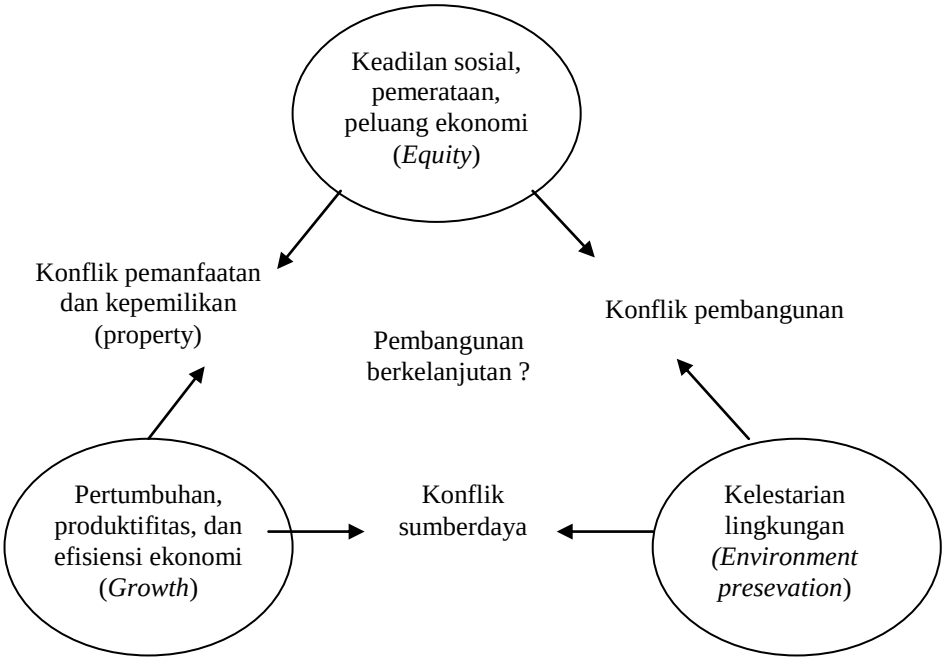
daripada gagasan preskriptif. Konsep ini belum memberi kejelasan tentang bagaimana menyelaraskan konflik tujuan pembangunan yang mungkin terjadi. Pembangunan memiliki beragam prioritas yang tidak mudah untuk disepakati. Konsep pembangunan berkelanjutan sebagai visi pembangunan jangka panjang masih kabur untuk menjadi konsep yang bisa diterapkan untuk mengambil keputusan pembangunan dalam jangka pendek. Sebagai model pembangunan, konsep pembangunan berkelanjutan masih belum bisa menjadi pegangan dalam menuntun praktek perencanaan[4].

Untuk menjadikan konsep pembangunan berkelanjutan menjadi model yang dapat bermanfaat untuk perencanaan, Campbell merumuskan model segitiga konflik tujuan pembangunan. Tujuan pembangunan tersebut yaitu pertama, pertumbuhan, produktifitas, dan efisiensi ekonomi (*growth*), kedua, keadilan sosial, pemerataan, peluang ekonomi (*equity*), dan ketiga kelestarian lingkungan (*environmental protection*).

Perumusan konflik tujuan pembangunan menjadi langkah pertama untuk perumusan kebijakan dan program pembangunan. Dari tiga tujuan pembangunan dirumuskan tiga konflik yang mungkin terjadi dalam praktek. Pertama, konflik pemangunan timbul akibat benturan tujuan sosial dan tujuan ekologi. Kedua, konflik sumberdaya timbul akibat benturan tujuan ekonomi dan tujuan ekologi. Ketiga, konflik pemanfaatan dan penguasaan kepemilikan (*property*) timbul akibat benturan tujuan ekonomi dan tujuan sosial. Pembangunan berkelanjutan terdapat pada pusat dari segitiga konflik tersebut.

[4] Campbell, Scott. 2003. *Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradiction of Sustainable Development*, dalam Fainstein, ed. Reading in Planning Theory. Blackwell Publishers: Oxford

Gambar 2: Segitiga Konflik Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan



Sumber : Campbell,2003

Konflik 1: Konflik pemanfaatan dan kepemilikan (konflik *growth-equity*) Konflik timbul akibat perebutan pemanfaatan sumberdaya dan kepemilikan (*property*) seperti lahan, perumahan, atau ruang publik. Konflik yang terjadi seperti antara masyarakat dan pengembang, antara pedagang besar dan pedagang kecil. Konflik ini merupakan tegangan antara kepentingan privat dan kepentingan publik. Pada kasus ini terdapat kontradiksi properti sebagai barang privat dan barang publik. Kepentingan privat mendefinisikan property sebagai komoditi privat tetapi pada saat yang sama menginginkan intervensi pemerintah seperti atas nama kepentingan publik misalnya dalam penyediaan prasarana jalan dan utilitas.

Konflik 2: Konflik sumberdaya (konflik *growth-environment*) Konflik ini merupakan konflik dalam menentukan prioritas dalam pemanfaatan sumberdaya alam. Konflik dirumuskan sebagai benturan antara manfaat ekonomi (*economic utility*) dan manfaat ekologi (*ecology utility*). Konflik ini berkaitan dengan pertanyaan ‘seberapa jauh” pemanfaatan sumber daya alam tetap menjamin tingkat keuntungan sambil tetap menjaga kelestarian lingkungan.

Konflik 3: Konflik pembangunan (konflik *environment-equity*)

Konflik ini timbul akibat pembatasan pemanfaatan sumberdaya alam yang menyebabkan ketidakadilan atau hilangnya peluang ekonomi masyarakat. Seringkali terjadi benturan antara pemeliharaan lingkungan (*environmental quality*) dengan tuntutan ekonomi (*economic survival*) khususnya pada masyarakat miskin di negara sedang berkembang.

Model pembangunan berkelanjutan yang dilihat sebagai proses pemetaan konflik dalam pembangunan bertujuan sebagai tahap awal untuk memetakan persoalan pembangunan yang ada dan selanjutnya berguna sebagai fokus untuk mencari solusi karena pada dasarnya hubungan antara aspek-aspek pembangunan seharusnya bersifat komplementer.

Implikasi Untuk Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan

Perencanaan memiliki aspek prosedural dan substantif. Aspek prosedural berkaitan dengan bagaimana proses pembangunan dijalankan sedangkan aspek substantif berkaitan dengan objek atau pendekatan pembangunan. Berdasarkan model analisis pembangunan yang dirumuskan diatas, dapat ditarik beberapa implikasi untuk perencana pembangunan dalam aspek prosedural dan substantif. Dalam aspek prosedural yang terkait dengan proses perencanaan, implikasinya adalah: (1) dibutuhkan kemampuan untuk menegosiasikan konflik antara berbagai pihak yang terlibat dalam kasus pembangunan, (2) merumuskan kembali konsep-konsep yang dipakai dalam pembangunan. Sebagai contoh, konsep daya dukung lingkungan dalam bidang ekologi tidak bersinggungan dengan konsep keuntungan dalam ekonomi. Oleh karena itu dibutuhkan konsep atau model ekonomi tentang daya dukung lingkungan, (3) dibutuhkan mekanisme pengendalian pembangunan untuk mengendalikan eksternalitas terhadap lingkungan. Eksternalitas lingkungan seharusnya ditanggung oleh pihak yang menimbulkannya (*internalize externalities*).

Implikasi perencanaan dalam aspek substantif adalah: (1) diperlukan pengaturan pemanfaatan lahan terutama untuk kegiatan perdagangan dan perumahan untuk menjamin peluang yang sama dan keadilan bagi semua penduduk. Sebagai contoh, ruang pusat kota mestinya diperuntukkan secara adil bagi pedagang besar dan juga pedagang kecil. Peluang penduduk menengah kebawah dan miskin untuk mendapatkan perumahan di pusat kota mestinya tetap disediakan dengan berbagai skema pembiayaan pembangunan, (2) penerapan konsep bioregionalisme yaitu menerapkan pembangunan berkelanjutan pada komunitas skala kecil yang mampu melaksanakan otonomi dalam mengelola permukiman dan lingkungannya, dan (3) mengembangkan teknologi ramah lingkungan.

Beberapa Isu Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan di Provinsi Sumatera Barat

Model triangulasi konflik pembangunan berkelanjutan berikut ini dipakai untuk memetakan beberapa isu konflik pembangunan berkelanjutan di Sumatera Barat sebagai

contoh penerapan. Beberapa isu yang dapat dikaitkan dengan ancaman terhadap pembangunan berkelanjutan di Provinsi Sumatera Barat,[5] yaitu :

1) Lahan untuk pengembangan budidaya di Propinsi Sumatera Barat relatif terbatas. Luas kawasan hutan mencapai 2.599.386 Ha (61,46%) yang terbagi atas kawasan hutan berfungsi lindung seluas 1.756.608 Ha dan hutan produksi seluas 842.778 Ha. Luas keseluruhan kawasan lindung di Propinsi Sumatera Barat mencapai luas 1.910.679 Ha (45,17%). Hanya 54,83 % lahan di Propinsi Sumatera Barat yang dapat dibudidayakan dan sudah termasuk didalamnya kawasan hutan produksi. Luas kawasan budidaya diluar kawasan hutan hanya sekitar sepertiga (34,9%) dari luas wilayah provinsi.
2) Beberapa daerah seperti Kabupaten Solok, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Pesisir Selatan memiliki proporsi kawasan budidaya sangat kecil yaitu kurang dari setengah luas wilayah administratif yaitu masing-masingnya 17,91 % dan 16,12%, dan 41,34% Kalau dikaitkan dengan jumlah keluarga miskin, persentasi kemiskinan pada kabupaten ini termasuk tinggi yaitu masing-masingnya 31,50 % ,48,89 % dan 39,27 %, diatas rata-rata Propinsi Sumatera Barat yaitu sebesar 28%.
3) Di Propinsi Sumatera Barat masih terdapat banyak desa terisolir atau daerah tertinggal. Akses antar daerah terhambat karena kendala geografis atau karena larangan membuka akses melewati kawasan hutan lindung.
4) Potensi pertambangan yang banyak terkandung di dalam kawasan hutan lindung seperti biji besi, logam dasar dan emas. Kabupaten yang mempunyai tingkat ekonomi yang relatif tertinggal dibanding kabupaten lain seperti Kabupaten Pasaman dan Kabupaten Solok Selatan yang memiliki luas lahan budidaya yang sangat terbatas ternyata merupakan daerah potenial untuk mengembangkan pertambangan. Masalahnya, lahan tambang umumnya terdapat pada kawasan berstatus lindung dan eksploitasinya dalam bentuk lahan tambang terbuka sedangkan eksploitasi tambang terbuka tidak dibolehkan dilakukan di kawasan lindung.
5) Luas lahan kritis hasil identifikasi citra landsat Badan Planologi Kehutanan pada tahun 2001 yaitu 551.387 Ha yang terdiri dari 339.748 Ha didalam kawasan hutan dan 211.639 Ha diluar kawasan hutan.
6) Beberapa sungai di Propinsi Sumatera Barat terindikasi telah tercemar. Zat pencemar kimia anorganik yang ditemukan seperti cuprum, nitrit, zinc, O2 terlarut, dan Hg (air raksa). Zat pencemar mikrobiologi fecal coliform dan total coliform. Zat

[5] Ahyuni. (2009). *Permasalahan Keruangan Dalam Pembangunan Propinsi Sumatera Barat Berwawasan Lingkungan*. Prosiding Seminar IGI: Padang

pencemar tersebut dihasilkan oleh kegiatan pertambangan, industri dan permukiman penduduk sepanjang alur sungai. Air sungai Batang Hari di Kabupaten Solok Selatan dan Kabupaten Dharmasraya dan air Sungai Batang Bubus/Malandu di Kabupaten Pasaman terindikasi telah tercemar air raksa (Hg) akibat pertambangan emas yang dilakukan sepanjang kawasan aliran sungai. Hal ini menjadi masalah penting karena air sungai tersebut sebagian menjadi sumber air bersih penduduk pinggir sungai yang bukan saja di Propinsi Sumatera Barat tetapi juga propinsi Jambi.

Meskipun kota-kota di Propinsi Sumatera Barat tidak mengalami tekanan urbanisasi yang tinggi sehingga tekanan permasalahan pembangunan juga tidak terlalu besar tetapi ditemui atau perlu diantisipasi masalah dalam pembangunan perkotaan, seperti:

1) Berkurangnya ruang usaha untuk pedagang informal diperkotaan. Dalam kasus Kota Padang, alih fungsi lahan di pusat kota menjadi pusat perbelanjaan menyebabkan berkurangnya akses menuju pusat perdagangan yang akibatnya menurunkan usaha pedagang kecil.
2) Alihfungsi lahan terutama lahan produktif sawah menjadi permukiman dan juga penjualan lahan oleh penduduk tanpa membayangkan dampak jangka panjang.

Beberapa konflik yang dapat dipetakan dari kasus tersebut diatas yaitu:

1) *Konflik pembangunan*. Keterbatasan lahan untuk budidaya menyebabkan terbatasnya peluang pengembangan ekonomi masyarakat terutama pada daerah yang didominasi oleh hutan lindung. Sejauh mana dimungkinkan perubahan pemanfaatan hutan lindung untuk budidaya menjadi konflik pembangunan yang perlu dicarikan solusinya. Pertambahan penduduk dimasa depan akan menyebabkan tekanan terhadap kawasan lindung akan semakin kuat. Solusi konflik memerlukan negosiasi antara pemerintah daerah dengan lembaga yang berwenang mengelola kawasan lindung. Selain itu dibutuhkan berbagai alternatif teknologi dalam pemanfaatan sumberdaya alam kawasan lindung yang tidak mengganggu fungsi lindung. Pengelolaan hutan oleh masyarakat sekitar kawasan hutan menjadi peluang untuk memelihara kawasan lindung sekaligus memanfaatkannya nilai ekonominya. Nagari sebagai kesatuan teritorial dapat menjadi unit penerapan konsep bioregionalisme.
2) *Konflik properti*. Kecenderungan perkembangan sektor informal yang semakin tinggi dan disisi lain perkembangan kegiatan perdagangan oleh pengusaha bermodal besar menyebabkan ruang berusaha untuk pedagang informal semakin sempit. Alih fungsi lahan di kawasan pinggiran menyebabkan proses pemiskinan penduduk kalau tidak terjadi transformasi mata pencaharian dalam jangka

panjang. Kebijakan pengendalian pemanfaatan lahan mestinya dibuat dengan memperhitungkan dampak ketimpangan seperti ini dan mencari solusi perencanaan pembangunan.

3) *Konflik sumberdaya*. Pertambangan emas sepanjang aliran sungai Batang Hari menyebabkan pencemaran sungai yang mengancam kehidupan penduduk sepanjang pinggir sungai. Solusi teknologi yang ramah lingkungan untuk kegiatan ini kelihatannya masih jauh, alternatif yang mungkin adalah alternatif penyediaan lapangan kerja bagi penduduk yang menjalankan kegiatan pertambangan dan pengendalian yang ketat untuk kegiatan pertambangan. Bagaimana persisnya hasil akhir dari perencanaan dengan prinsip keberlanjutan sulit dibayangkan, yang perlu dilakukan adalah proses bertahap untuk mencari solusi pembangunan.

III. PENUTUP

Istilah pembangunan berkelanjutan seringkali tertulis dalam dokumen perencanaan pembangunan. Akan tetapi konsepnya masih lebih bersifat normatif, yang masih perlu lebih lanjut dirumuskan sehingga bisa diterapkan sebagai konsep praktis perencanaan. Pembangunan berkelanjutan sebagai visi jangka panjang perlu diterjemahkan menjadi langkah operasional perencanaan. Salah satu cara adalah dengan memetakan segitiga konflik dalam perumusan kebijakan pembangunan dan konflik dalam praktek pembangunan. Dengan demikian konsep keberlanjutan dapat dioperasionalkan dalam perencanaan pembangunan jangka menengah dan jangka pendek.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

The United Nation. 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development Our Common Future* (http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm)

Ahyuni. (2009). *Permasalahan Keruangan Dalam Pembangunan Propinsi Sumatera Barat Berwawasan Lingkungan*. Prosiding Seminar IGI: Padang

Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice-Hall: New Jersey.

Campbell, Scott. 2003. *Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradiction of Sustainable Development*, dalam Fainstein, ed. Reading in Planning Theory. Blackwell Publishers: Oxford

Mawhinney, Mark. 2002. *Sustainable Development: Understanding The Green Debate*. Blackwell Publishers: Oxford