

GOOD GOVERNANCE

DALAM PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI INDONESIA *

Koesnadi Hardjasoemantri **

A. PENDAHULUAN

1. Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 memperjuangkan adanya *good governance and clean government*. Tuntutan yang diajukan ini merupakan reaksi terhadap keadaan pemerintah pada era Orde Baru dengan berbagai permasalahan yang terutama meliputi pemusatan kekuasaan pada Presiden, baik akibat konstitusi (UUD 45) maupun tidak berfungsi dengan baik lembaga tertinggi dan tinggi negara lainnya, serta tersumbatnya saluran partisipasi masyarakat dalam memberikan *kontrol sosial*.
2. Lima Tahun setelah dimulainya reformasi, keinginan untuk memperoleh *good governance and clean government* masih jauh daripada dipenuhi. Berbagai kendala menampakkan diri dalam bentuk gejolak politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, pemerintahan, yang simpang siur dan menimbulkan ketidakpastian yang bermuara pada keresahan dan letupan-letupan yang membahayakan sendi-sendi kehidupan masyarakat.
3. Dalam pada itu, secara konseptual telah berkembang prinsip pembangunan berkelanjutan yang mewarnai perkembangan dunia sejak KTT di Rio de Janeiro pada tahun 1992. prinsip tersebut telah dicantumkan baik dalam berbagai konvensi pada tingkat global, maupun dalam berbagai kesepakatan *regional*, kebijakan nasional, dan kebijakan lokal.
4. Hubungan antara *good governance* dan pembangunan berkelanjutan dapat dilihat dari sudut kelembagaan dan dari sudut sikap sumberdaya manusianya.

* Makalah Untuk Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke VIII di Bali, tanggal 15 Juli 2003

** Guru Besar (Emeritus) Hukum Lingkungan Fakultas Hukum UGM

B. GOOD GOVERNANCE

1. Kunci utama memahami *good governance*, menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang mendasarinya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini didapat tolok ukur kinerja suatu pemerintah.
2. Prinsip-prinsip tersebut meliputi:
 - a. Partisipasi masyarakat: semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kepastian untuk berpartisipasi secara konstruktif.
 - b. Tegaknya supremasi hukum: kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk didalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
 - c. Transparansi: transparansi dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintah, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
 - d. Peduli dan *stakeholder*: lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
 - e. Berorientasi pada konsensus: tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur
 - f. Kesetaraan: semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

- g. Efektifitas dan efisiensi: proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuah hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.
 - h. Akuntabilitas: para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat bertanggungjawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan.
 - i. Visi strategis: para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya, dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.
3. Good governace hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik. Jenis lembaga tersebut adalah sebagai berikut:
- a. Negara
 - 1. menciptakan kondisi politik, ekonomi, dan sosial yang stabil;
 - 2. membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan;
 - 3. menyediakan *public service* yang efektif dan *accountable*;
 - 4. menegakkan HAM;
 - 5. melindungi lingkungan hidup;
 - 6. mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik
 - b. Sektor swasta:
 - 1. Menjalankan industri;
 - 2. Menciptakan lapangan kerja;
 - 3. Menyediakan insentif bagi karyawan;
 - 4. Meningkatkan standar kehidupan masyarakat;
 - 5. Memelihara lingkungan hidup;
 - 6. Menaati peraturan;

7. Melakukan transfer ilmu pengetahuan dan teknologi pada masyarakat;
 8. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM
- c. Masyarakat madani:
1. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi;
 2. Mempengaruhi kebijakan;
 3. Berfungsi sebagai sarana *checks and balances* pemerintah;
 4. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah;
 5. Mengembangkan SDM;
 6. Berfungsi sebagai sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat.

C. PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

1. *World Commission on Environment and Development (WCED)* atau *Brundtland Commission* memberikan definisi pada prinsip pembangunan berkelanjutan sebagai “pembangunan yang memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi-generasi mendatang memenuhi kebutuhan sendiri”, definisi tersebut tercantum dalam Laporan *Brundtland Commission Our Common Future* yang diterbitkan pada tahun 1987.
2. Prinsip pembangunan berkelanjutan diangkat dalam berbagai hasil dari Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (*United Nations Conference on Environment and Development* atau UNCED), yang program kegiatannya dicantumkan dalam Agenda 21 Global.
3. Agenda 21 Global dijabarkan lebih lanjut dalam agenda 21 Nasional. Di Indonesia penjabaran tersebut dilaksanakan dengan ditetapkannya Agenda 21-Indonesia pada tahun 1997.
4. Agenda 21-Indonesia memperoleh penjabaran secara vertikal dalam Agenda 21 Propinsi dan secara horizontal dalam agenda 21 Sektoral.
5. Keseluruhan Agenda 21, mulai dari yang global ke yang regional, nasional dan lokal, merupakan *advisory document* yang memberikan saran kegiatan yang

dapat dilakukan. Apabila ada bagian dari Agenda 21 Propinsi yang akan diberikan dasar hukum untuk memudahkan implementasinya, maka bagian tersebut harus dimasukkan ke dalam Pola dasar Pembangunan Propinsi yang bersangkutan yang penetapannya dilakukan dengan Peraturan Daerah.

6. Pembangunan berkelanjutan menjadi topik utama untuk konferensi Puncak Tinggi di Johannesburg, yang dinamakan *World Summit on Sustainable Development* (WSSD), yang berlangsung pada tanggal 2-4 September 2002, yang telah menghasilkan Deklarasi Johannesburg mengenai Pembangunan Berkelanjutan. Deklarasi tersebut memuat 37 butir dengan sub-judul: dari Asal Muasal ke Masa Depan, dari Stockholm ke Rio de Janeiro ke Johannesburg, Tantangan Yang Kita Hadapi, Komitmen kami terhadap Pembangunan Berkelanjutan, Multilateralisme adalah Masa Depan, dan Mari Mewujudkan (*Making it Happen*).

D. HUBUNGAN HUKUM DAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

1. Masalah yang timbul yang berkaitan dengan bagaimana mengembangkan hukum lingkungan yang tepat guna mendukung pembangunan berkelanjutan bersumber pada tidak adanya yurisprudensi tentang pembangunan berkelanjutan. Bertahun-tahun pembaharuan hukum lingkungan dilaksanakan di berbagai negara di dunia ini tanpa pemahaman yang jelas tentang kebutuhan untuk mengembangkan prinsip-prinsip yang menjadi pedoman sebelum memasuki proses perancangan Perundang-undangan. Berbagai pengalaman yang diperoleh dalam hubungan ini dan adanya pengembangan prinsip-prinsip panduan sebagaimana tercantum dalam Agenda 21, menyoroti kebutuhan akan perlu adanya kerangka hukum yang integratif dan menyeluruh untuk pelaksanaan pembangunan berkelanjutan.
2. Pendekatan Perundang-undangan perlu memberikan perhatian kepada pelaksanaan substansi dari pembangunan berkelanjutan melalui konsep daya dukung ekosistem dan metode-metode lain yang memadukan kepedulian lingkungan dengan kebutuhan sosial – ekonomi.

3. Hukum dapat menyediakan instrumen yang berguna sebagai pedoman bagi perilaku manusia, dan dimana perlu memaksakannya. Dengan jalan ini, hukum dapat memberikan landasan bagi perubahan perilaku yang diperlukan bagi pengembangan masyarakat yang benar-benar berkelanjutan.
4. Reformasi politik hukum, menurut *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL), seharusnya dilakukan secara komprehensif dan terintegrasi serta mengarah kepada perbaikan 6 (enam) hal, yaitu:
 - a. Lembaga Perwakilan yang mampu menjalankan fungsi kontrol yang efektif (*effective representative system*);
 - b. Peradilan yang bebas dari campur tangan eksekutif, bersih (tidak korup), dan professional;
 - c. Aparatur pemerintah (birokrasi) yang professional dan memiliki integritas yang kokoh;
 - d. Masyarakat sipil yang kuat sehingga mampu melaksanakan fungsi *public control* (*public watchdog*) dan penekanan (*pressure*);
 - e. Desentralisasi dan lembaga perwakilan Daerah yang kuat serta didukung oleh *local civil society* yang juga kuat (*democratic decentralization*);
 - f. Adanya mekanisme resolusi konflik.

E. KOMITMEN KELEMBAGAAN

1. Pelaksanaan pembangunan berkelanjutan merupakan komitmen kelembagaan di tingkat global, yang tercantum dalam berbagai konvensi yang merupakan tindak lanjut dari KTT di Rio de Janeiro. Dalam Rencana Pelaksanaan KTT Pembangunan Berkelanjutan sebagai hasil WSSD dinyatakan di antaranya, bahwa Majelis Umum PBB harus mensahkan pembangunan berkelanjutan sebagai satu unsur kunci dalam menentukan kerangka kegiatan PBB khususnya untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan yang telah disepakati secara internasional, termasuk yang terdapat pada Deklarasi Millenium dan harus

memberikan arahan politik yang menyeluruh terhadap pelaksanaan Agenda 21 dan pengkajiannya. Rencana tersebut menyatakan pula bahwa *Commission for Sustainable Development* (CSD) harus terus menjadi komisi tingkat tinggi mengenai pembangunan berkelanjutan dalam sistem PBB dan berfungsi sebagai forum untuk membahas isu-isu yang berkaitan dengan integrasi ketiga dimensi pembangunan berkelanjutan. CSD harus memberikan penekanan yang lebih pada tindakan-tindakan yang mendukung pelaksanaan pada semua tingkatan, termasuk memajukan dan memfasilitasi kemitraan yang melibatkan pemerintah, organisasi internasional dan para pemangku kepentingan terkait untuk pelaksanaan Agenda 21. Rencana tersebut di atas menekankan pula perlunya lembaga-lembaga internasional, baik di dalam maupun di luar sistem PBB, termasuk lembaga keuangan internasional, WTO dan GEF, untuk memperkuat, dalam mandatnya, usaha kerjasama mereka untuk memajukan dukungan kolektif dan efektif bagi pelaksanaan Agenda 21 pada semua tingkatan.

2. Pembangunan berkelanjutan merupakan pula komitmen regional. Dalam Rencana Pelaksanaan KTT Pembangunan Berkelanjutan dinyatakan bahwa pelaksanaan Agenda 21 dan hasil-hasil KTT harus secara efektif dilakukan pada tingkatan regional dan subregional, melalui komisi-komisi regional dan badan-badan serta lembaga-lembaga regional dan sub-regional lainnya. Komitmen regional di antaranya dapat dilihat dalam *Asean Environmental Program* (ASEP)
3. Dalam Rencana Pelaksanaan KTT Pembangunan Berkelanjutan tercantum bahwa setiap negara mempunyai tanggung-jawab utama terhadap pembangunan berkelanjutan, dan peran dari kebijakan nasional dan strategi pembangunan sangatlah penting. Setiap negara harus memajukan pembangunan berkelanjutan pada tingkat nasional dengan antara lain, memberlakukan dan menegakkan Undang-Undang yang jelas dan efektif yang mendukung pembangunan berkelanjutan. Semua negara harus memperkuat lembaga-lembaga pemerintah, termasuk melalui penyediaan infrastruktur-infrastruktur yang diperlukan dan dengan memajukan transparansi, akuntabilitas dan lembaga-lembaga administratif dan lembaga-lembaga peradilan yang adil.

4. Dengan pencantumannya dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dimulai dengan GBHN 1993 yang dipengaruhi oleh hasil UNCED pembangunan berkelanjutan senantiasa menjadi kebijakan nasional, yang dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai produk legislative pada tingkat nasional dan tingkat daerah, diantaranya dengan diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dimasukkannya ketentuan tentang pembangunan berkelanjutan dalam GBHN 1999, serta Peraturan-peraturan daerahnya masing-masing. Penerapan kebijakan tentang pembangunan berkelanjutan ini dalam praktek menimbulkan deviasi yang cukup jauh, yang diakibatkan oleh kurang sinkronnya peraturan satu dengan yang lainnya dan oleh berbedanya persepsi para aparat penegak hukum tentang suatu peraturan. Cukup banyak peraturan yang ketentuan-ketentuannya dapat diinterpretasikan berbeda-beda (*multi interpretable*) yang mempengaruhi pelaksanaan yang sering bertubrukan satu dengan yang lainnya.
5. komitmen kelembagaan membawa kepada keharusan adanya sinkronisasi pelaksanaan agar terdapat penanganan terpadu dengan pendekatan lintas sektor dan multi-serta interdisipliner.

F. KOMITMEN SUMBER DAYA MANUSIA

1. Penerapan pembangunan berkelanjutan mensyaratkan adanya sumber daya manusia pelaksana pembangunan berkelanjutan yang memahami esensi pembanguna berkelanjutan.
2. Kadar komitmen sumberdaya manusia tergantung pada pendidikan yang dilalui oleh sumberdaya manusia tersebut yang membawa kepada pemahaman dan penghayatan esensi pembangunan berkelanjutan sebagaimana tercantum dalam definisi Brundtland Commission. Ini berarti bahwa esensi pembangunan berkelanjutan perlu dimasukkan dalam kurikulum pendidikan, mulai tingkat pendidikan dasar, pendidikan menengah ke pendidikan tinggi, dengan substansi

dan cara penyajian yang disesuaikan dengan kemampuan persepsi anak didik menurut jenjang pendidikannya.

3. Sumber daya manusia pelaksana pembangunan perlu senantiasa bertanya pada diri sendiri, apa yang tengah dilakukannya itu dampaknya (terutama dampak negatif) terhadap anak cucu. Dengan demikian, pembangunan berkelanjutan tidaklah semata-mata merupakan komitmen kelembagaan, akan tetapi juga komitmen pribadi masing-masing.
4. Seorang pemimpin, baik di lingkungan pemerintah maupun sektor swasta, perlu senantiasa membiasakan diri untuk merasa berkewajiban mendengar (*luisterplicht*) apa yang dikatakan oleh masyarakat yang mempunyai hak berbicara (*spreekrecht*). Kewajiban mendengarkan bagi pejabat dan hak berbicara bagi masyarakat merupakan unsur dari lembaga *inspraak* di Negeri Belanda, yang merupakan perwujudan dari peran serta masyarakat. Peran serta atau partisipasi masyarakat merupakan salah satu pilar utama *good governance* dan pembangunan berkelanjutan.
5. Rencana Pelaksanaan KTT Pembangunan Berkelanjutan menyatakan, bahwa semua negara harus memajukan partisipasi masyarakat melalui langkah-langkah yang memberikan akses terhadap informasi mengenai legislasi, regulasi, aktifitas, kebijakan, dan program-program.

G. SARAN

1. Dengan memperhatikan berbagai kriteria yang dikaitkan dengan pelaksanaan *good governance* dan telah ditetapkan berbagai kebijakan pembangunan berkelanjutan pada tingkat global, regional, nasional, dan lokal, yang perlu dilaksanakan adalah evaluasi dari berbagai peraturan yang ada dengan disandingkannya dengan kriteria *good governance* dan kebijakan pembangunan berkelanjutan.

2. Evaluasi ini merupakan tugas yang tidak mudah, karena pendekatannya tidak hanya semata-mata dari sudut yuridis, akan tetapi dengan juga memperhatikan substansi yang diatur yang diatur demikian luas jangkauannya.
 3. Pendekatan yang perlu diambil adalah pendekatan multi-dan interdisipliner dan lintas sektoral.
 4. Evaluasi harus pula melibatkan peran dari semua *stakeholders* dengan suatu komitmen yang tinggi, yang merupakan *conditio sine qua non* bagi pembenahan dan pembuatan pondasi baru pelaksanaan *good governance* dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan, yang sesuai dengan jiwa reformasi yang sesungguhnya.
 5. Setiap perubahan sebagai tindak lanjut dari evaluasi perlu melalui konsultasi publik seluas mungkin, baik dari sudut banyaknya unsur yang dilibatkan maupun dari sudut jangkau daerah, sehingga perubahan tersebut akan benar-benar dipahami. Selain daripada itu, sosialisasi setelah menjadi peraturan sangat diperlukan untuk memantapkan penegakan hukumnya. Dalam hubungan ini, peran media massa, baik cetak maupun elektronik, sangatlah penting.
 6. Badan Pembinaan Hukum Nasional dapat mengambil peran sentral dalam upaya evaluasi tersebut, dengan bantuan sepenuhnya dari dunia perguruan tinggi.
-