

Wilayah Pengurusan Publik sebagai Lokasi Pendalaman Krisis Sosial-ekologis di Indonesia

Hendro Sangkoyo

Abstrak

Sepanjang proses transformasi ekonomik sampai pada ujud transaksi kapitalis seperti sekarang, pembesaran produksi-konsumsi bahan dan energi berlangsung mengikuti corak allometrik yang bercirikan keragaman rasio perubahan-skala-pembesaran per satuan waktu untuk berbagai komponen rerantai proses dan pelaku perubahan utama. Ruang—yang dalam praktik sosial dominan sekarang bukan saja representasi dari sepetak permukaan bumi, tetapi juga situs tempat berlangsungnya proses produksi-konsumsi—adalah salah satu syarat dari kelangsungan proses pembesaran itu. Dinamika politik penguasaan/penggunaan ruang, termasuk representasi legal dan respons sosial terhadapnya mengikuti logika allometrik. Lebih penting lagi, dalam konteks ketetapan jumlah luas permukaan bumi, perluasan situs produksi-konsumsi sebanding dengan penyempitan situs bagi proses-proses reproduksi sosial dan reproduksi ekologis yang berada di luar logika akumulasi nilai uang. Sejak awal 1970-an, pelaku-pelaku kunci proses kapital dan proses pengurusan publik pada medan antarnegara dan dalam-negeri bahkan telah memperlakukan rerantai reproduksi sosial-ekologis itu sebagai perpanjangan medan produksi nilai. Perusakan rerantai sosial dan ekologis serta pemulihannya ditaruh pada halaman yang sama dalam tata-buku ekonomik sebagai sektor-sektor produksi nilai. Catatan itu adalah uraian awal duduk perkara politik penguasaan ruang itu untuk wilayah kepulauan/kelautan Indonesia dalam beberapa episode perubahan terpenting pada zona ruang-waktu yang tengah kita huni sekarang.

Catatan Awal: Wilayah-Pengurusan-Publik sebagai Medan Politik Penguasaan Ruang

Pembentukan dan pembongkaran batas-batas wilayah pengurusan publik merupakan salah satu kesibukan utama dalam rangkaian yang tidak putus dari reorganisasi negara di Indonesia setelah kemerdekaan. Undang-Undang (UU) No. 1 tahun 1945 yang mengatur Komite Nasional Daerah bisa disebut sebagai panduan pertama bagi pengurus publik untuk mengawaki dan menghuni wilayah pengurusan publik itu. Kemudian, UU itu diikuti dengan UU No. 22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. UU itu membagi wilayah kedaulatan negara ke dalam “daerah-daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri” (UU No. 22 tahun 1948, Bab I, pasal 1). Provinsi, kabupaten, desa, negeri, dan marga, serta “daerah istimewa” merupakan wilayah pengurusan menyenjarah, selain susunan wilayah pengurusan yang baku. Wilayah itu diperlakukan bukan saja sebagai wilayah mukiman yang hendak dikelola, melainkan juga sebagai hunian bagi pengurusnya serta situs penggalian sumber-sumber pendapatan (UU No. 22 tahun 1948, Bab I, pasal 1).

Ada dua konotasi *jiro politik* yang disebut di atas, yaitu hunian bagi pengurusnya dan situs penggalian sumber-sumber pendapat. Lebih dari enam puluh tahun kemudian, tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa dua konotasi *jiro politik* itu masih menjadi medan utama reorganisasi spasial dari negara. Hal itu sekaligus menjadi penjelasan corak politik kedaerahan dari daur pemilihan pimpinan pengurusan publik. Tidak hanya itu, dua konotasi *jiro politik itu* juga menjadi alasan material di balik penyerpihan terus-menerus dari wilayah-wilayah pengurusan publik. Dalam perspektif yang sama, tarik-menarik di antara pemusatan dan penyebaran pengurusan publik sejak awal rezim kepresidenan Suharto sampai sekarang tidak didasari oleh gejala demokratisasi atau pencerdasan pengurusan. Tarik-menarik itu lebih tepat kita sebut sebagai ekspresi redistribusi peluang untuk memegang “hak-kelola” atas wilayah pengurusan publik.

Perbedaan antara dulu dan sekarang terletak pada lokasi manusia—sebagai penghuni wilayah dan warga negara—dan lokasi rantai proses alami beserta tampilan ruangnya dalam praktik pengurusan publik.

Semangat pada masa awal pembentukan bangunan pengurusan publik menaruh Rakyat dan Alam—keduanya dengan huruf-besar—di pusat agenda pengurusan. Politik kepartaian secara mencolok mengetengahkan keduanya. Seringnya pergantian pengurus publik pada era parlementer berlangsung dalam konteks tersebut, begitu juga krisis politik yang berkepanjangan setelahnya dan krisis kemanusiaan di ujungnya.

Sebaliknya, sepanjang masa kepemimpinan Suharto dan sepuluh tahun berikutnya, konteks dan pengukur kinerja pengurusan wilayah bergeser ke pertimbangan maksimalisasi penciptaan/ekstraksi nilai uang. Ruang dan yurisdiksi menjadi kata sandi dari potensi nilai yang bisa dihasilkan dari wilayah pengurusan publik. Dalam tata buku produksi nilai dan pengerahan keuangan publik, naik-turunnya jumlah orang miskin, “indeks pembangunan”, atau keutuhan sistem-sistem ekologis diperlakukan sebagai masalah bagi optimisasi pertumbuhan nilai.

Tujuan-tujuan serta moda penetapan nilai (valorisasi) ruang—dalam bingkai wilayah pengurusan publik yang dilekati kekuatan hukum—adalah titik berat persoalan. Krisis kecukupan tanah dalam konteks kelayakan kemanusiaan dari nafkah pertanian pangan, pusat keprihatinan dari generasi legislasi yang melahirkan UU Pokok Agraria separuh abad yang lampau, bukan saja tidak pernah mengalami pembalikan. Akan tetapi, hal itu telah menjelma menjadi krisis perusakan pulau-pulau yang memotong daur-daur ekologis beserta daur reproduksi sosial di situ. Skala muka bumi yang mengacu pada kelayakan reproduksi kehidupan nafkah desa/kota kecil (0,25 hektar pemilikan tanah sebagai ukuran terkecil) digantikan oleh skala operasi berskala gergasi dari sektor-sektor ekstraktif (100 hektar konsesi atas tanah sebagai ukuran terkecil tanpa batas atas).

Kasus Indonesia setelah kemerdekaan menunjukkan valorisasi untuk sepetak permukaan bumi yang sama bisa dilakukan berulang-ulang untuk mempertahankan potensi penciptaan nilai di situ. Wilayah pengurusan publik menjadi dan diperlakukan sepenuhnya sebagai objek ekonomik. Ruang bermukim menyebar beralih rupa menjadi ruang-ruang *transient*—kapan pun bisa berganti peruntukannya dan status legalnya.

Hal tersebut jelas sekali terlihat dalam daur “perusakan kreatif” di wilayah-wilayah perkotaan, seperti kasus “peremajaan kota” dan pembongkaran/pembaruan bangunan pasar serta kampung kumuh.

Perusakan kreatif itu difasilitasi oleh daur penataan ruang kota, terutama sejak 1980-an. Dalam kasus Bojonegoro di bagian timur Pulau Jawa, pengurus kota bahkan mempertimbangkan menggusur pusat kota untuk perluasan ladang hidrokarbon. Hal itu mengabaikan sejarah sosial kota yang usianya lebih dari 200 tahun. Contoh lain yang mencolok adalah episode-episode ekstraksi bahan mentah industrial berlapis yang berlangsung sejak akhir abad ke-19 sampai sekarang di wilayah Pulau Kalimantan bagian timur. Episode yang dimaksud adalah perluasan ekstraksi kayu hutan primer disusul dengan perluasan ekstraksi minyak dan gas, kemudian perluasan ekstraksi batu bara.¹

Pada kedua contoh tersebut, produksi ruang lewat penentuan wilayah yang dilakukan secara hukum mengingkari proses sosial penggunaan dan penghunian ruang serta proses ekologis di situ. Fokus perhatian kita berikutnya adalah 1) bagaimana moda produksi ruang berevolusi dan 2) bagaimana ruang mendapatkan status sebagai barang, seperti halnya tenaga kerja dan kapital.

Logika Perluasan Rantai Ekonomik dan Jejaknya pada Dinamika Penguasaan Ruang di Wilayah Kepulauan/Perairan Indonesia

Wilayah pengurusan publik di Indonesia sekarang, yang cetak birunya disusun pada masa Hindia-Belanda, tersusun mengikuti sebuah konfigurasi atomistis dan terbagi habis dalam petak-petak yang bersebelahan satu sama lain. Hierarki hukum dan aturan negara merupakan bayangan cermin dari konfigurasi petak-petak wilayah pengurusan itu.

Paralel dengan konstruksi sosial peta mental tersebut, beroperasi rantai proses perluasan sirkuit-sirkuit industri dan keuangan yang memiliki logika pencapaian tujuan serta logika spasialnya sendiri. Rantai ekonomik itu beroperasi di atas sebuah model valorisasi ruang yang ketat. Premis utama dalam logika pembingkai wilayah adalah ada-tidaknya

¹ Museum Kutai Kartanegara di Tenggarong menyajikan serangkaian diorama yang secara dramatis mengemukakan ketiga tahapan pembongkaran tersebut di wilayah kesatuan sosial-ekologis Kerajaan/Kesultanan Kutai Kartanegara, Bulungan, Gunung Tabur, Berau, dan Sambaliung. Panel paling akhir dari rangkaian diorama itu menggambarkan masa depan atau masa akhir Kalimantan bagian timur, yang direpresentasikan sebagai sepetak wilayah mengenaskan, penuh dengan tunggul-tunggul bekas tebang pohon, dengan beberapa orang dalam posisi agak tersembunyi di antara sisa-sisa hutan di latar belakang.

syarat-syarat vital untuk melangsungkan daur penciptaan nilai. Jenis dan komposisi dari syarat-syarat itu bergantung pada sektor-sektor produksi barang yang hendak beroperasi di situ.

Lebih jauh lagi, proses penciptaan nilai tersebut berlangsung dalam kerangka waktu yang khas berdasarkan kriteria reproduksi kapital keuangan. Wujud institusionalnya adalah sistem kredit global. Dengan demikian, kompetisi untuk mendapatkan legitimasi hukum bagi penggunaan ruang—dalam bingkai petak-petak wilayah pengurusan publik tersebut—juga memiliki dimensi waktu. Pengelola proses produksi mengharapkan kepastian hukum untuk melangsungkan operasi penciptaan nilai di dalam wilayah pengurusan sebuah kabupaten. Bersamaan dengan itu, proses-proses sosial yang durasinya lebih dari satu generasi—seperti reproduksi kesatuan sosial berdasarkan mukimatan atau wilayah produksi tani—juga menuntut kepastian hukum dan jaminan keamanan dari pengurus publik. Hal itu juga berlaku pada proses-proses ekologis yang berlangsung di situ. Seberapa jauh pengurusan publik bisa memberikan resolusi terhadap keragaman corak kerangka waktu (*chronotype*) itu, selain dari agenda minimum untuk memelihara keutuhan bingkai wilayah semata?

Kecenderungan utama yang khususnya berlangsung pada zona ruang waktu setelah Perang Dunia kedua menunjukkan berlakunya sebuah rezim *lex mercatoria*² pada tingkat antarnegara. Di situ, keberlakuan hukum dan peraturan kenegaraan mengalami persaingan atau bahkan subordinasi di hadapan protokol-protokol fasilitasi aliran kapital global pada tingkat negara, bilateral, maupun multilateral dari anggota keluarga Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) atau badan-badan internasional lain. Para pelaku dari rantai ekonomik transnasional itu tengah mendorong maju model pengadilan-pengadilan perdata untuk mengorganisir dan mengatur perdagangan komersial antartapal batas negara. Beberapa

² *Lex Mercatoria* dimaknai sebagai seperangkat prinsip-prinsip umum dan aturan kebiasaan yang sepenuhnya mengacu atau dipertimbangkan dalam kerangka perdagangan internasional, tanpa acuan terhadap sesuatu sistem hukum nasional. Percobaan terus-menerus untuk mendorong perluasan domain dan rentang keberlakuan aliran kapital bebas sejak *Uruguay Round* sampai sekarang, termasuk "*Multilateral Agreement on Investment*" yang menghadapi resistensi dari banyak negara, memberikan gambaran tentang tegangan antarkepentingan atas wilayah pengurusan. Lihat, mis., Sweet, A.S. *The new Lex Mercatoria and transnational governance*, *Journal of European Public Policy* 13:5 (August, 2006, 627–646).

pelajar telah mengemukakan bahwa sistem-sistem hukum dan perundang-undangan nasional, bahkan mereka telah mulai atau telah sepenuhnya menyesuaikan diri dengan rezim *lex mercatoria* itu, baik lewat legislasi maupun tribunal ekonomik.³

Kajian kritis untuk Indonesia tentang wilayah pengurusan publik dalam negeri sebagai objek rangkap dari instrumen-instrumen regulasi dengan berbagai tujuan—khususnya instrumen fasilitasi alir kapital yang melampaui batas-batas negara—masih sangat terbatas. Kajian-kajian macam itu akan membantu menunjukkan garis depan *lex mercatoria* bergerak maju melalui transformasi rezim tata guna tanah di Indonesia sejak paruh kedua 1960-an serta pengembangbiakan instrumentasi utamanya, yaitu kartografi ekonomistik berbasis monopoli penggunaan petak permukaan bumi.

Dalam konteks Indonesia setelah Suharto, panjangnya masa berlaku dari hak guna usaha bagi investasi di sektor ekstraktif termasuk perkebunan, pertambangan, dan pertanian skala besar—memberikan efek monopoli penggunaan ruang oleh rantai proses kapital. UU tentang lahan pertanian pangan abadi memberikan kesempatan kepada investor produsen pangan untuk menguasai lahan hingga seratus tahun, lebih lama daripada masa berlaku hak guna dalam UU Agraria kolonial 1870. Dalam banyak kasus, izin usaha atau konsesi memberikan kuasa atas tanah-tanah yang sangat besar luas nominalnya—mencapai lebih dari satu juta hektar—maupun proporsinya dibandingkan dengan luas wilayah pengurusan publik—lebih dari separuh luas sebuah kabupaten. Akan tetapi, kata kunci yang genting bukan hanya **besaran**, melainkan juga fungsi-fungsi reproduktif yang dilayani berbagai komponen bentang alam yang ada di sebuah wilayah pengurusan publik dengan ruang tempatan dan *chronotype*-nya sendiri-sendiri.

Regulasi zonasi kegiatan-kegiatan yang boleh berlangsung bersebelahan—praktik pengurusan wilayah di Amerika Utara dan

³ Untuk uraian yang cukup luas pertimbangannya, lihat, mis. Berman, Paul S. *The Globalization of Jurisdiction*, U. of Connecticut School of Law Articles and Working Papers, (2002). Untuk kajian yang lebih kritis mengenai bagaimana rerantai transnasional memperkuat kedudukannya di depan hukum, lihat, Jesús Carrión et al. European Union and Transnational Corporations: Trading Corporate Profits for Peoples' Rights. Enlazando Alternativas, 2009.

Eropa yang sejak 1960-an menyusut—mengelompokkan kegiatan-kegiatan dalam domain rantai ekonomik berdasarkan kompatibilitas antarkegiatan. Perluasan kegiatan ekonomik membutuhkan bukan sekadar kepastian hukum untuk melangsungkan usaha, tetapi juga kepastian status legal dari petak muka bumi tempat proses itu berlangsung. Pengurus publik di sebuah wilayah yurisdiksi memberikan label kekuatan hukum pada ruang-ruang usaha yang acap kali tumpang tindih durasi dan masa berlakunya. Politik penguasaan ruang menjadi medan representasi dan persaingan dari kelas-kelas sosial yang berkepentingan dengan proses ekonomik itu.

Pembakuan dan pembekuan garis-batas yurisdiksi menginternalisasi tegangan antarkepentingan atas ruang di situ. Bergantung pada konteksnya, istilah “penguasa” atau “pemegang kekuasaan negara” acap kali lebih tepat daripada “pengurus publik”, seperti pada kasus penaklukan dan pencaplokan ruang dalam konteks perluasan wilayah keruk Eropa dua abad yang lalu. Pada kasus muncul dan surutnya rezim kolonialisme Eropa atas benua Afrika, Asia, serta Amerika, atau bangkitnya imperialisme baru Amerika Serikat seusai Perang Dunia kedua, pertarungan atau persaingan berlangsung di antara pelaku setempat dan “pelaku-luar”.

Pada konteks dalam negeri, gejala “kolonialisme internal” juga telah atau masih berlangsung di berbagai negara. Percepatan perluasan penguasaan ruang untuk penciptaan nilai juga mendorong tegangan antarkepentingan. Produksi dan reproduksi ruang tempatan kegiatan adalah sebuah medan kontestasi dari modus “penataan penggunaan ruang” yang bersifat normatif dan legalistik dengan realitas perebutan dan penggunaan ruang di situ.

Kontestasi dan tegangan berlangsung bukan saja pada alokasi ruang, tetapi juga pada pembagian kewenangan sektor-sektor pengurusan publik, termasuk tujuan-tujuan dari sektor masing-masing. Pada kasus rezim otonomi daerah di Indonesia setelah Suharto, matriks sengketa tapal batas antarjurisdiksi yang berpilin dengan fragmentasi pembagian kewenangan berlangsung dalam skala majemuk: kantor-kantor pusat pengurus-publik di Jakarta *u.a.u.* kantor-kantor provinsi pengurus-publik *u.a.u.* kantor-kantor pengurus-publik kabupaten. Daur pengendalian perubahan lewat penataan ruang terhambat oleh berkepanjangannya kasus-kasus tapal batas antarkabupaten atau oleh

fragmentasi pengurusan publik secara umum di pusat pengurusan publik di Jakarta. Dalam kasus Provinsi Sumatra Utara dan tetangganya Provinsi Riau, usia masalah-masalah tapal batas telah mencapai 10 tahun.⁴

Sejauh menyangkut daur pengendalian perubahan lewat penataan ruang, sampai saat ini tidak terlihat adanya integrasi tujuan-tujuan dan syarat-syarat yang hendak dipenuhi oleh cabang-cabang utama sistem pengurusan publik. Pemeriksaan awal mengenai ada-tidaknya kesepadanan antarsektor pengurusan publik dengan menggunakan penggolongan fungsi pengurusan publik dari PBB (*Classification of Functions of Government/COFOG*) menunjukkan bahwa yang terjadi bukannya penguatan tujuan lewat sektor pengurusan, tetapi justru pelemahan antarsektor (Department of Economic and Social Affairs-Statistics Division 2000). Contoh terbaru dari hal itu adalah konflik kepentingan antara kebutuhan mengatasi pautan fiskal untuk daur anggaran pendapatan pengurusan publik dan kepentingan untuk menjamin keamanan pasokan sumber energi primer. Dalam kasus itu, pengurus publik memutuskan untuk mengekspor 60% stok minyaknya untuk memenuhi sasaran pendapatan 2010.⁵ Kasus itu menunjukkan bahwa penentuan besaran ekstraksi sumber energi primer tidak dilakukan berdasarkan kebutuhan sosial dalam negeri. Seperti sudah berlangsung sejak 1970-an, yang terjadi adalah ekstraksi sumber-sumber energi primer dan bahan industrial berdasarkan kebutuhan *outsourcing* luar negeri. Kealpaan strategis itu melibatkan—khususnya—sektor-sektor pengurusan kehutanan, pertanian, energi dan sumber daya mineral, infrastruktur, pengurusan publik dalam negeri, serta perlindungan lingkungan hidup.

⁴ Wawancara dengan staf berbagai cabang pengurus daerah Provinsi Riau, Oktober 2010.

⁵ Bloomberg, 6/10/2010.

*Tabel 1 Matriks Kesepadanan Antarsektor Pengurusan Publik di Indonesia
Pemeriksaan Awal Berdasarkan Klasifikasi COFOG level 2 (65 subsektor)*

Sektor Pengurusan Publik menurut UN-COFOG	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
01 Pelayanan Publik Umum	-	-	P'	-	-	-	N'	N'	-	-	-	-
02 Pertahanan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
03 Ketertiban dan Keamanan Publik	N'	-	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-
04 Pendidikan	-	-	-	-	P'	-	-	-	-	-	-	-
05 Kesehatan	P	-	P'	-	-	P'	-	-	-	-	-	-
06 Perlindungan Sosial	-	-	-	-	P'	-	-	-	-	-	-	-
07 Rekreasi, Kebudayaan, dan Agama	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
08 Perumahan dan Fasilitas Komunitas	N'	-	-	-	-	N'	-	-	-	-	-	-
09 Perlindungan Lingkungan Hidup	-	-	-	-	-	N'	-	-	-	-	-	-
10 Pengurusan Ekonomi Umum	P'	N'	-	-	-	N	-	-	N	-	-	-
11 Pengurusan Ekonomi Sektoral	P'	-	N'	-	N'	N'	-	-	N'	-	-	-
12 Pengurusan di Luar Pengelompokan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- vektor antarsektor tidak signifikan; P vektor positif; P' vektor positif parsial; N vektor negatif; N' vektor negatif parsial

Tabel 1 menunjukkan hasil pemeriksaan awal interaksi antarsektor pengurusan untuk daur perencanaan pengurusan sejak 1999. Hasil itu didapat dengan menggunakan level perincian kedua dari COFOG untuk 65 subsektor pengurusan publik. Dalam Tabel 1, dapat dibaca bahwa sektor 10 (Pengurusan Ekonomi Umum) di kolom pertama di kiri memicu vektor negatif (N) pada sektor 06 (Perlindungan Sosial) dan sektor 09 (Perlindungan Lingkungan Hidup) pada kolom dengan kepala 9. Di samping itu, meskipun sektor 10 mendorong vektor positif parsial pada sektor 01 (Pelayanan Publik Umum), sektor itu juga mendorong vektor negatif parsial pada sektor 02 (Pertahanan) karena berlanjutnya promosi sektor industri ekstraktif yang cenderung melemahkan kedaulatan atas wilayah negara. Pada baris di bawahnya, dapat dibaca bahwa sektor 11 (Pengurusan Ekonomi Sektoral) mendorong vektor negatif parsial pada sektor 03, 05, 06, 09, dan sektor 11 sendiri. Pelemahan intrasektor pengurusan (sektor pengurusan 11 mendorong vektor negatif pada sektor pengurusan 11) dalam satu dekade terakhir ini

berlangsung di antara beberapa cabang produksi-konsumsi utama karena tidak adanya sebuah kerangka pengembangan industri menyeluruh. Sampai saat ini, dapat dikatakan bahwa Indonesia tidak memiliki cabang industri unggulan apa pun, selain industri ekstraktif yang notabene menimbulkan banyak dampak negatif.

Pengurusan untuk wilayah yurisdiksi akan selalu dihadapkan pada peta ketidakselarasan tersebut. Tidak mengherankan, penjelasan tentang perubahan pada rantai sosial dan ekologis di praktik pengurusan publik di Indonesia masih sangat terbelakang bila dibandingkan dengan penjelasan perubahan atau kinerja pengurusan berdasarkan ukuran besaran nilai (sektor 10 dan 11 COFOG).

Relasi Sosial-ekologis dari Produksi-konsumsi Ruang di Wilayah Kepulauan/Perairan Indonesia

Tekanan publik belum cukup kuat untuk memaksa pengurus publik memenuhi syarat keselamatan manusia dan kelangsungan fungsi faal sistem ekologis. Hal itu menaruh politik perebutan akses ke petak-petak muka bumi di seluruh Kepulauan Indonesia di luar rentang kendali perubahan pengurusan publik. Pengakuan tentang adanya rantai sosial dan rantai ekologis bersifat tidak langsung. Umumnya, pengakuan itu sebatas adanya ambang batas bawah yang masih bisa ditolerir untuk kelangsungan reproduksi sosial ekologis, seperti garis kemiskinan, daya dukung lingkungan, upah minimum regional, ambang batas konsentrasi cemaran yang diperbolehkan, atau “ketertiban umum”.

Dalam kurun dua dekade terakhir, telah muncul berbagai kritik, penajaman, dan tandingan terhadap parameter dan ukuran perubahan. Telapak ekologis mengemukakan pentingnya pemindaian status ketersediaan sumber-sumber alam untuk menopang kehidupan manusia. Indeks Pembangunan Manusia memberikan gambaran lebih luas mengenai perubahan keadaan manusia sepanjang perluasan ekonomi. Beberapa tandingan dari ukuran konvensional produktivitas ekonomi wilayah pengurusan juga bermunculan, mulai dari produk domestik bruto hijau, pengukuran pendapatan nasional menggunakan ekonomika Marxian, sampai dengan pengukuran perubahan berdasarkan indeks tingkat kebahagiaan warga.

Penglihatan tandingan tersebut telah memberikan kontribusi pada merintis ketentuan-ketentuan politik baru untuk mengendalikan arah

dan besaran pertumbuhan nilai. Meskipun demikian, harus diakui bahwa kemajuan pengetahuan saja tidak dapat membalik arah pemburukan keadaan bumi dan kemanusiaannya. Dalam dua dekade terakhir, bersamaan dengan perkembangan pengetahuan tandingan itu, fokus perhatian negara-negara terkaya dan yang “termaju” industrinya masih tetap terpaku pada pertanyaan bagaimana memperkecil biaya keseluruhan dari moda akumulasi yang sama. Lebih jauh, arah tindakan koreksi dari pengurusan publik antarnegara dalam kurun yang sama menjadi turunan dari sikap pikir ekonomistik itu. Misalnya, secara mencolok, hal itu terlihat dalam metode mitigasi krisis perubahan iklim yang bertumpu pada mekanisme kompensasi karbon melalui sirkuit kapital keuangan.

Penggunaan ruang berada di tengah pemburukan krisis tersebut karena berlangsungnya proses-proses berskala majemuk yang mengikuti prinsip-prinsip *allometrik*.⁶ Sebelumnya, telah diuraikan dengan ringkas bahwa sejak akhir 1960-an, di seluruh wilayah Kepulauan Indonesia, telah berlangsung sebuah perubahan radikal dalam moda penggunaan ruang untuk produksi nilai. Pada proses yang masih terus berlanjut sampai sekarang, terjadi pembesaran penggunaan ruang oleh kegiatan industri sektor ekstraktif dalam tempo, proporsi luas ruang, dan propensitas pembongkaran sistem ekologis yang jauh lebih besar daripada seluruh proses penggunaan ruang lain.

Sebagai ilustrasi, empat tahun yang lalu, penggunaan ruang untuk menanam bahan mentah produksi minyak kelapa sawit di satu Pulau Sumatra oleh 27 perusahaan terbesar yang beroperasi di situ berjumlah 4.766.239 hektar atau sebanding dengan 3 kali luas wilayah Provinsi Riau Kepulauan (1.393.897 hektar) (Van Gelder dan Jan Willem, 2006). Di hadapan skala besaran seperti itu, pengurus publik di tiap wilayah yurisdiksi dalam kenyataan hanya bisa melakukan daur penataan untuk ruang-ruang residu. Dalam hal itu, proporsinya sangat kecil dibandingkan akuan ruang dari sektor-sektor industri.

Sudah tentu, luas wilayah hanya salah satu dari persoalan yang harus dipecahkan oleh kesatuan pengurus publik di wilayah itu dalam rezim

⁶ Prinsip allometrik mengacu pada perbedaan tingkat pertumbuhan kebutuhan pasokan energi dan kecepatan proses perubahan dari bagian-bagian sistem kehidupan atau kesatuan organik yang menghasilkan perubahan dalam proporsi sistem kehidupan itu. Untuk uraian komprehensif tentangnya, lihat misalnya, Jørgensen, Sven E. et al, *A New Ecology: Systems Perspective*, Amsterdam, Elsevier, 2007.

alokasi ruang tersebut. Penjaminan kelangsungan daur proses ekologis yang vital atau pengurusan keselamatan dan keamanan warga wilayah akan harus berlangsung dalam kondisi tidak optimum atau bahkan tidak efektif. Masalah utama dalam situasi suboptimum itu bukanlah simpangan dari ketentuan ketertiban hukum atau kelengkapan instrumen hukum perundang-undangan, melainkan ketidakmungkinan untuk melakukan optimasi sasaran pengurusan. Kemajuan dalam legislasi terus-menerus menghasilkan penurunan keterpenuhan syarat keselamatan, keamanan, dan kelangsungan proses ekologis. Legislasi yang dimaksud terkait dengan aturan kelayakan kegiatan dalam ruang, pemrograman agenda pengurusan, serta instrumen penataan penggunaan ruang. Pertambahan luas “wilayah konservasi” pun tidak memadai sebagai jawaban dari moda pemburuan krisis di kepulauan (Institute for Global Justice and School of Democratic Economics 2008).

Gigantisme penggunaan dan penguasaan ruang tersebut sama sekali bukan mengacu pada proses organik dari kesatuan sosial-ekologis menyejarah di Indonesia. Hal itu mengacu pada tuntutan pembesaran pasokan bahan dan energi industrial untuk melayani pasar berskala bumi. Pendorong sekunder dari pengawetan logika lapar-ruang itu adalah ketidakberdayaan pengurus publik mengatasi pautan fiskal.

Pemeriksaan dan koreksi pada rantai proses ekonomik atau keuangan saja tidak akan bisa menjawab tuntutan pembalikan krisis pembesaran defisit tata buku negara tersebut. Fokus kajian pada pemangkasan atau penghapusan utang publik sudah semestinya disertai dengan ikhtiar kolektif antarmasyarakat untuk memeriksa kedua rantai lain secara serentak, yaitu rantai proses sosial dan proses ekologis. Kata kunci terpenting barangkali bukan utang atau besaran piutang negeri-negeri bahan mentah, tetapi pautan dari syarat-syarat keselamatan dan keamanan manusia dan syarat kelangsungan fungsi-fungsi faal. Pautan itu terus membesar di setiap kesatuan sosial-ekologis dominan di selatan dan di utara.

Gejala mencolok yang berlangsung di Indonesia saat ini dapat dituturkan sebagai proses pengerutan syarat-syarat reproduksi kehidupan di setiap pulau. Gejala itu akan menghasilkan pertumbuhan terbelakang, selain kepunahan warga sistem ekologis di situ. Argumentasi pokok dalam teori ketergantungan satu generasi yang lampau mengacu pada faktor struktural yang beroperasi untuk menghambat laju produksi-

konsumsi di negeri-negeri pinggiran. Saat ini, kita dihadapkan pada gejala serupa yang bertolak belakang mekanismenya. Pemeriksaan mengenai gejala itu terus berlangsung sejak paruh kedua 1980-an.⁷ Sebagaimana halnya dengan kasus Indonesia, mekanisme dominan yang berlangsung dalam satu generasi itu adalah percepatan laju produksi-konsumsi bahan dan energi di negeri pinggiran yang akan berujung pada cerita yang sama. Cerita yang dimaksud adalah proses penciptaan keterbelakangan dalam pemenuhan syarat-syarat kelayakan sosial-ekologis di negeri-negeri itu. Penting dikemukakan bahwa dalam prosesnya, juga terjadi alir kapital *netto* dari negeri-negeri itu ke negeri kaya. Agregat dari alir kapital itu untuk seluruh negeri pinggiran selama 1970—2000 berjumlah 173,8 miliar dolar (Geda Alemayehu, tanpa tahun).

Dinamika Legislasi dan Penerapan Instrumen Politik Produksi-konsumsi Ruang di Indonesia Setelah Kemerdekaan

Sebelumnya telah dikemukakan bahwa tahapan pembentukan kesiapan pengurusan publik lewat produksi wilayah otorita pengurusan telah berlangsung sejak paruh kedua 1940-an. Bersamaan dengan berlangsungnya pencetakan wilayah yurisdiksi sampai akhir 1950-an, di paruh kedua dekade itu juga berlangsung pengenalan moda regulasi kegiatan dalam ruang. Pada tahap itu, berlangsung konstruksi sosial dari sebuah bidang kejuruan, yaitu perencanaan penggunaan ruang, termasuk investasi untuk kaderisasi para juru-rencana dan juru-tata ruang lewat institusi pendidikan tinggi. Kaderisasi itu didorong oleh aliran dana dari badan-badan dalam keluarga PBB ke negeri-negeri yang berada dalam keadaan “sedang berkembang”.

Sejak akhir 1960-an sampai dengan pertengahan 1990-an, berlangsung kompetisi di antara agenda pencaplokan ruang—khususnya industri ekstraktif—dan agenda pengendalian ketenangan politik dalam negeri. Pengendalian ketenangan politik dalam negeri dilakukan melalui penguatan aparat dan mekanisme pengerahan kepatuhan publik di wilayah-wilayah yurisdiksi.⁸ Legislasi dan penerbitan instrumen-instrumen

⁷ Lihat, antara lain, Wellhofer, E. Spencer. *Core and Periphery: Territorial Dimensions in Politics*, *Urban Studies* 26, pp. 340-355, 1989; Surin, Kenneth. *Dependency Theory's Reanimation in the Era of Financial Capital*, *Cultural Logic* (v1:2), 1998.

⁸ Geografi dari persaingan di antara agenda Kepatuhan dan "Pembangunan" pada masa itu kemudian tercermin dengan baik dalam geografi kekerasan besar-besaran, khususnya sejak paruh kedua 1990-an di Kepulauan Indonesia.

regulasi yang menyangkut fungsi pengurusan di atau antarwilayah yurisdiksi pada zona ruang waktu itu secara umum bercirikan dua hal.

Pertama, produk-produk legislasi pada masa tersebut berfungsi sebagai pedoman statis tentang yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam perluasan ruang ekonomik di setiap yurisdiksi. *Kedua*, produk perundang-undangan dan regulasi sektoral yang mulai muncul pada masa itu menyiratkan pelonggaran dan pelunakan determinisme *juro-politik* dalam logika pengurusan wilayah. Hal itu disebabkan produk perundang-undangan dan regulasi sektoral itu mengenalkan tradisi perencanaan wilayah baru yang bersifat *ad hoc*. Sektor-sektor pengurusan publik mulai bersaing memberikan tanda garis-garis batas wilayah pertumbuhan sektornya masing-masing. Pemberian tanda itu dilakukan berdasarkan valorisasi potensi nilai di situ, bukan untuk memelihara keutuhan wilayah-wilayah yurisdiksi. Para juru rencana wilayah harus mulai belajar memeriksa lebih teliti atas kandungan bahan mentah di pulau itu dan di perairan itu agar dapat menuturkannya sebagai basis produksi kawasan andalan dan sektor unggulan.

Dalam konteks tahapan perubahan tersebut, ketidakselarasan ketentuan penggunaan ruang dari instrumen rencana tata ruang antarlevel pengurusan mengalami perumitan, perluasan, dan pengawetan dalam sepuluh tahun terakhir. Ketidakselarasan ketentuan penggunaan ruang itu sesungguhnya bukanlah kecelakaan, ekses, ketidaksempurnaan implementasi, atau belum memadainya kualitas sumber daya manusia yang mengawaki kantor-kantor pengurusan publik di daerah dan di pusat-kendalinya. Namun, hal itu merupakan ekspresi dari logika pelonggaran/pelemahan fungsi-fungsi pengurusan publik yang sama.⁹

Dalam kepustakaan ekonomika, moda perluasan tersebut bahkan diberi label sebagai pendekatan *big push* (dorongan besar) dalam perencanaan wilayah pengurusan publik. Dorongan besar itu mengacu

⁹ Logika pelonggaran syarat-syarat yang harus terpenuhi dalam sebuah wilayah pengurusan publik juga dapat diperiksa dalam konteks sejarah alir barang antarwilayah pengurusan. Kemudahan transaksi perdagangan antarwilayah sampai batas tertentu dapat menggantikan matriks keterkaitan yang ketat antara jumlah penduduk dan besaran kebutuhan pasokan bahan pangan, yang mempertalikan besaran wilayah yurisdiksi kota dengan besaran dari wilayah-produksi-pangannya. Dalam satu generasi terakhir, Badan Pangan dan Pertanian Dunia mulai menaruh perhatian serius pada tuntutan untuk kembali ke matriks keutuhan rantai produksi-konsumsi pangan setempat, termasuk riset-riset mengenai pertanian kota.

pada konstruksi jejaring infrastruktur untuk melayani *outsourcing* produksi konsumsi bahan dan energi pada skala wilayah antarnegeri. Pengalaman Indonesia memberikan bukti bahwa yang terlewat dalam pemberian label itu adalah kebalikan dari pembesaran vektor pertumbuhan infrastruktur produksi konsumsi di wilayah-wilayah pengurusan publik. Kebalikan dari pembesaran vektor itu adalah pengerutan infrastruktur reproduktif yang vital bagi sistem ekologis kepulauan/perairan, selain infrastruktur penjaminan keselamatan dan keamanan manusia. *Modus operandi* perluasan rantai infrastruktur produksi nilai justru mendorong pengerutan rantai infrastruktur reproduksi di kedua rantai lain.

Pada tahap berikutnya, sejak paruh kedua 1990-an sampai sekarang, pelonggaran fungsi-fungsi faal pengurusan publik pada tahapan sebelumnya masuk langkah selanjutnya. Langkah yang dimaksud yaitu konstruksi sosial dari sebuah rezim penggunaan ruang yang seluruh rantainya (ekonomik, sosial, ekologis) hendak dibaca sebagai halaman-halaman dari sistem tata buku aliran kapital. Pemetaan wilayah-wilayah pengurusan publik yang ditempati oleh proses-proses ekologis yang genting mulai harus mengacu pada ukuran besar-kecil nilai konservasinya, berat-ringan jumlah molekul karbon di situ yang bisa dikonversi menjadi surat berharga atau dana tunai, atau derajat seberapa *strategis*-tidak rencana investasi bagi *wilayah* pengurusan.

Dalam tahap paling mutakhir tersebut, pelemahan prinsip-prinsip pengurusan publik berlangsung lewat desentralisasi fiskal yang berwatak rabun-jauh, sejauh menyangkut telapak sosial-ekologis jangka panjang dari keputusan-keputusan delineasi dan alokasi ruang. Ujung-tombak dari rezim otonomi pengurus daerah itu adalah 450-an kesatuan pengurusan publik kabupaten dan lebih dari 90 kesatuan pengurusan publik kota-kota.

Proses legislasi untuk melancarkan jalannya proses dalam rantai produksi nilai memainkan peran yang tak kalah pentingnya, yaitu memberikan alas hukum bagi legalisasi dan naturalisasi penguasaan situs-situs produksi nilai. Seperti apakah prospek munculnya perspektif kritis tentang pendalaman krisis dalam praktik institusional legislasi peraturan dan penguatan hukum?

Dari 250 lebih usulan Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam program legislasi nasional sampai akhir masa kerja parlemen yang sedang berjalan sekarang, hampir seperempatnya adalah RUU yang menyangkut

ekonomi, keuangan, industri, dan perdagangan. Dari jumlah itu, tidak satu pun menyiratkan pengakuan adanya transformasi pengurusan wilayah yang membutuhkan instrumen regulasi suprasektoral. RUU tentang Informasi Geospasial—satu dari tujuh rancangan yang menyangkut penataan penggunaan ruang—terbatas fokusnya pada mekanisme *clearing house* bagi produksi dan penggunaan peta-peta tematik. Titik beratnya pun menaruh perhatian pada unifikasi teknis dari kartografi pengurusan publik. Tujuan yang hendak dilayani, yaitu wewenang tunggal untuk pengabsahan alokasi ruang lewat peta tematik—ketika tema-tema sektor pengurusan publik mengalami disintegrasi dan fragmentasi kronik—bukan saja meleset. Akan tetapi, wewenang tunggal itu juga mengandung cacat pertimbangan yang dapat memberikan legalisasi bagi penggunaan permukaan bumi yang berwatak merusak.

Catatan Penutup: Pembaruan Pengurusan Penggunaan Ruang

Dalam beberapa pekan terakhir, lingkaran-lingkaran terbatas dari jejaring sosial para pengurus publik serta juru rencana wilayah sibuk membicarakan rencana pemindahan ibukota negara dari Jakarta. Dalam beberapa tahun ke depan, sistem logistik dan transportasi Jakarta diperkirakan akan mengalami macet total. Hal itu juga terjadi dalam sistem infrastruktur fisik di Jakarta, di hadapan dinamika baru dari daur hidrologis, proses penurunan muka tanah, intrusi air laut, dan keterbatasan pasokan bahan beserta energi. Keadaan itu berisiko tinggi bagi kelangsungan fungsi-fungsi pusat kendali pengurusan publik.

Tanpa penglihatan tandingan tentang duduk perkara produksi-konsumsi bahan dan energi, rencana pemindahan tersebut mirip dengan pernyataan bahwa wilayah geografis “Jakarta” telah menjelang ajal atau tanggal kedaluwarsa. Pemindahan fungsi pengurusan ke situs yang masih baik keadaan bentang alamnya mungkin masuk akal. Namun, bagaimana dengan nasib jutaan warga penghuninya? Tindakan pertama yang mendesak pada saat ini sesungguhnya adalah retrospeksi dokumen instrumen pengendali perubahan penggunaan ruang di Jakarta selama 1985—2005 maupun kenyataan perubahannya. Hal itu bukan dalam penglihatan kelestarian pengembangan Jakarta yang selama ini diasingkan dari dinamika sosial ekologis pulau-pulau besar, khususnya Jawa. Telah terbukti ujungnya, yaitu kebutuhan untuk mengungsikan fungsi-fungsi ibukota negara dari halamannya sendiri.

Dengan logika yang sama, setiap pengurus ibukota provinsi atau kabupaten yang telah sampai pada status mental letih mengurus centang-perentang sistem pendukungnya mungkin saja segera mengadopsi cerita Jakarta pada awal abad ke-21 itu. Pertanyaan akhirnya adalah hendak kita pindahkan ke mana fungsi-fungsi pulau-pulau dan bentang-perairan yang dalam setengah abad terakhir mengalami pemburukan sistematis seperti halnya wilayah Kota Jakarta?

Internalisasi kekacauan dalam yurisdiksi-jurisdiksi yang ada sekarang sudah tentu bukan jawaban, begitu pula dengan relokasi situs pengurusan ke wilayah geografis yang lain. Perluasan penguasaan dan penggunaan ruang produksi bahan dan energi di satu wilayah pengurusan publik untuk melayani pembesaran konsumsi eksternal, pola dominan dalam transformasi bentang-alam di kepulauan/perairan Indonesia selama ini, tidak mungkin dilanjutkan lagi. Jaringan kota-kota tidak mungkin meneruskan modalitas pembesaran produksi-konsumsi bahan dan energinya untuk tujuan-tujuan selain pemenuhan syarat keselamatan dan keamanan warganya serta kelangsungan ekosistem yang menopangnya.

Masalah kunci dengan peningkatan keketatan regulasi penggunaan ruang dalam UU Penataan Ruang yang berjalan sekarang bukanlah ketidaksempurnaan implementasi. Akan tetapi, masalah kuncinya adalah tidak terpenuhinya syarat keadilan sosial dan kelangsungan ekologis dalam logika pengendalian dan penguasaan ruang. Untuk mendorong pemulihan kerusakan atau pembalikan dinamika perubahan sosial-ekologis, harus ada keberanian kolektif dari warga Indonesia untuk menaruh rantai ekonomik sebagai mekanisme pemulihan. Selain itu, bisa juga dilakukan perbaikan rantai hidup orang biasa, hewan, tumbuhan, dan air sebagai ibu kehidupan; bukan sebaliknya.

Daftar Pustaka

- Alemayehu, Geda. *The Historical Origin of African Debt Crisis*. "Project Muse". Johns Hopkins University, tanpa tahun.
- Department of Economic and Social Affairs-Statistics Division. *Classification of Expenditure According to Purpose: Classification of the Functions of Government (COFOG)*. "Statistical Papers Series M. 84". New York: United Nations, 2000.
- Institute for Global Justice and School of Democratic Economics. "*The Political Economy of Biological Diversity: A Historical Review*", 2008.
- UU No. 22 tahun 1948, Bab I, pasal 1.
- Gelder, Van dan Jan Willem. "*Financing of the Indonesian Palm Oil Sector: a Research Paper prepared for WWF Asia Pacific Forest Program and WWF Indonesia*" (draft: 20 Maret 2006), 2006.