

Banjir dalam Sikap "Myopic"

Hariadi Kartodihardjo dan Sudarsono Soedomo

TERJADINYA korban maupun kerugian materi akibat banjir yang sudah hampir rutin saat ini tidaklah sepatutnya disebut sebagai bencana alam dan kemudian lepas tangan. Barangkali sikap yang perlu diwujudkan adalah pernyataan tegas tentang keangkuhan atau bahkan, maaf, kebodohan kita semua. Karena penyebab dan rekomendasi yang dikemukakan dari waktu ke waktu tetap yang itu-itu juga, tetapi senantiasa tidak ada pembaruan landasan kebijakan yang memungkinkan penyebab-penyebab banjir dapat diminimalkan.

BANJIR yang telah terjadi dan menyebar di hampir seluruh wilayah Indonesia saat ini sudah akan menjadi bagian rutin bagi kehidupan kita. Alasan teknisnya adalah telah tidak berfungsinya berbagai jenis kawasan lindung untuk menyerap air serta terhambatnya aliran air ke laut oleh berbagai sebab, termasuk lama waktu air laut pasang. Dengan demikian, penyebab banjir hampir selalu melibatkan alam dan manusia. Sesungguhnya kuman banjir adalah hasil interaksi manusia dan alam yang keduanya saling memengaruhi dan dipengaruhi. Oleh karena itu, menunjuk faktor tunggal penyebab banjir, termasuk banjir bandang dan longsor, sangatlah tidak bijaksana dan kemungkinan besar akan salah arah.

Semakin meningkatnya besaran kerugian akibat banjir menggiring kita untuk menyikapinya peristiwa yang sebenarnya terjadi secara rutin ini dengan lebih cermat. Sikap yang bagaimanakah yang diperlukan?

Sikap tersebut tergantung bagaimana kita memandang peristiwa alam yang menimbulkan banjir. Pertama, anggap saja pengaruh alam, dalam hal ini lama waktu dan tingginya curah hujan serta air laut pasang, adalah tetap (*given*), dalam arti tidak dapat dipengaruhi manusia. Pengaruh alam terhadap banjir sangat tergantung pada faktor frekuensi terjadinya dan *magnitude*-nya sehingga kemampuan memprediksi kapan

terjadinya banjir merupakan penentu respons tindakan nyata yang dilakukan.

Banjir ukuran kecil lebih sering terjadi dan lebih mudah diprediksi. Sebaliknya, banjir besar mempunyai frekuensi kejadian yang lebih jarang dan lebih sulit diprediksi kapan terjadinya. Peristiwa tanah longsor lebih sulit diprediksi dibandingkan dengan peristiwa banjir. Maka sikap kita haruslah responsif dan antisipatif terhadap gejala alam tersebut. "Kita" dalam hal ini ditujukan terutama bagi lembaga-lembaga publik yang menjadi representasi orang banyak.

Kedua, pengaruh alam yang lain, seperti kawasan lindung yang telah rusak maupun banyaknya hambatan aliran air, hampir seluruhnya adalah pengaruh manusia terhadap alam, dengan pokok pangkal yang sama, yaitu sangat tergantung pada kebijakan-kebijakan publik yang ditelurkan oleh lembaga-lembaga publik.

Dalam hal ini harus dihindari pernyataan yang sering muncul, "Banjir adalah tanggung jawab kita semua". Tentu saja arti kalimat ini benar, tetapi gagal mengartikulasikan tanggung jawab yang harus dituntut, dan langkah perbaikan yang nyata. Karena persoalan yang paling mendasar saat ini bukan terletak pada tingkah laku perorangan, melainkan besarnya peluang (*opportunity sets*) bagi perorangan untuk merusak sumber daya alam akibat berbagai fungsi lembaga-lembaga publik yang tidak jalan.

MESKIPUN bukan satu-satunya faktor, kerusakan hutan terutama di kawasan lindung adalah faktor penentu terjadinya banjir. Sudah banyak masalah yang diungkap sebagai penyebab kerusakan hutan. Sintesis hasil sejumlah diskusi oleh alumni Fakultas Kehutanan IPB dalam acara "Hari Pulang Kampus", September tahun ini, menunjuk beberapa penyebab kerusakan hutan, yaitu 1. Belum sinkronnya peraturan-perundangan, 2. Lemahnya kapasitas dan peran instansi pemerintah (pusat maupun daerah) yang menyebabkan lemahnya kebijakan maupun implementasinya, serta menimbulkan ekonomi biaya tinggi bagi transaksi atau hubungan struktural antara pemerintah dengan masyarakat (termasuk dunia usaha), 3. Kedua hal tersebut menyebabkan tidak tertanganinya konflik sosial dan mudahnya kawasan hutan negara menjadi sumber daya yang memiliki akses terbuka (*open access resources*), serta 4. Besarnya hambatan untuk melakukan sinkronisasi kebijakan—meskipun sudah banyak sekali rekomendasi untuk itu—akibat perbedaan persepsi dan tingginya konflik kepentingan.

Situasi yang demikian itu secara umum menjadikan insentif, kemauan, maupun kemampuan untuk mengendalikan perusakan hutan sangat kecil, bahkan tidak ada. Sikap perorangan maupun instansi-instansi pemerintah pada umumnya menjadi *myopic*—pragmatis, reaktif, berpikiran sempit dan jangka pendek. Kondisi yang demikian itulah yang menjadi argumen mengapa berbagai rekomendasi teknis untuk memperbaiki kinerja pengelolaan hutan tidak berjalan.

Dalam skala wilayah, sikap pragmatis tersebut ditunjukkan antara lain oleh lahirnya proyek-proyek fisik pengendalian banjir secara parsial. Misalnya, berupa bangunan-bangunan air, rehabilitasi hutan dan lahan, pembongkaran bangunan yang tidak memenuhi tata ruang, dan lain-lain. Dua syarat agar proyek-proyek tersebut dapat berhasil guna sering kali tidak terpenuhi. Pertama, proyek-proyek yang dilaksanakan tidak menjadi kesatuan dan/atau lokasinya tidak tepat untuk meningkatkan fungsi ka-

wasan lindung di daerah aliran sungai (DAS) tertentu sehingga tidak mempunyai dampak signifikan.

Hasil identifikasi Lembaga Penelitian IPB (2002), misalnya, di DAS Ciliwung di tahun 2003 terdapat 102 proyek yang terkait dengan pengendalian banjir di Jakarta, tetapi mempunyai sinergi yang rendah. Kedua, manfaat proyek bagi peningkatan fungsi kawasan lindung adalah manfaat jangka panjang, namun keberlangsungan dampak jangka panjang dari proyek-proyek tersebut hanya diasumsikan pasti akan terjadi.

Terwujudnya kesatuan, ketepatan lokasi, dan manfaat jangka panjang tergantung pada aspek kelembagaan yang justru dalam perencanaan pembangunan saat ini selalu diasumsikan *given* atau diabaikan. Kelembagaan tidak pernah dianggap sebagai variabel yang selama ini menjadi penyebab berbagai kegagalan program pembangunan.

Sebut saja soal rehabilitasi hutan dan lahan. Hasil studi tahun 1998 menunjukkan bahwa pelaksanaan rehabilitasi hutan hanya berhasil sampai di akhir tahun ketiga, yaitu periode di mana proyek masih berjalan. Setelah itu, sebagian besar tanaman musnah akibat tidak adanya lembaga yang merasa punya kepentingan atas hasil rehabilitasi tersebut.

Contoh lebih baru, misalnya, evaluasi Departemen Kehutanan terhadap realisasi fisik hasil rehabilitasi hutan dan lahan dari Dana Alokasi Khusus tahun 2001 yang hanya 41 persen. Dengan mengacu hasil studi di atas, dapatlah diprediksi bahwa setelah tahun keempat hasil fisik tersebut akan berkurang. Meskipun masih terlalu dini untuk dinilai, Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRHHL) yang bertujuan mulia diperkirakan akan mengalami nasib serupa apabila aspek penataan kelembagaan hanya menjadi kegiatan sampingan dan bukan menjadi syarat mutlak untuk dapat mempertahankan hasil gerakan tersebut dalam jangka panjang.

Penguatan aspek kelembagaan bukan hanya meliputi organisasi penanggung jawab pelaksanaan kegiatan, tetapi juga menyangkut kepastian hak (*property rights*) atas hutan dan

Disapu Banjir (7/12) roboh meter.

lahan. Kawasan lahan yang masih tidak mungkin memiliki (sebagi masyarakat) konteks inersia salah hak-hak lahan atau aspek menjadi bagian yang selalu di tercermin secara nyata, dalam rancangan RUU Pemberdayaan Alam berbagai pertentangan yang menimbulkan konflik-konflik. Dalam skala pragmatis terkandung, misalnya pemerintah ya

merintah



KOMPAS/YURNAL

dang — Sebuah rumah, mushala, dan kantor Lurah Kototuo di tepi Sungai Lubuk Minturun, hari Sabtu malam hingga Minggu banjir bandang. Air sungai naik hingga empat meter dari kondisi normal sehingga ratusan rumah warga terendam hingga satu

dan la-
sengketa
idkan ra-
eloning)
snya, da-
g-masing
ggap ma-
utan dan
<tenurial
u sensitif
. Hal ini
s, misal-
t pemba-
an Sum-
)maupun
antarsek-
tanyesai-
aria.
al, sikap
litunjuk-
i agenda
uang da-

lam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2003 tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang dan Sesudah Berakhirnya Program Kerja Sama dengan International Monetary Fund (IMF). Pertanyaannya bagaimana pemerintah memaknai kata "berkelanjutan" dalam inpres tersebut, sementara program ekonomi tidak dikaitkan dengan masalah kehutanan dan lingkungan hidup.

Dari 30 lembaga, Menteri Kehutanan dan Menteri Lingkungan Hidup tidak ikut mendapat instruksi dalam inpres tersebut. Adanya dikotomi secara nyata antara sektor ekonomi dan lingkungan pastilah tidak akan menyentuh upaya perbaikan kerusakan sumber

daya alam dan lingkungan hidup saat ini. Padahal, keduanya menjadi bagian dari akar terjadinya konflik sosial yang selama ini justru menghambat investasi maupun menyumbang kerusakan berbagai infrastruktur ekonomi akibat banjir, banjir bandang, dan longsor yang semakin rutin terjadi.

Artinya, program kedua sektor yang tidak termasuk dalam inpres tersebut justru menjadi bagian integral dari keberlanjutan ekonomi di masa depan. Kebijakan nasional seperti ini diperkirakan akan terus memicu eksploitasi sumber daya alam dan di waktu yang sama akan semakin sulit mengubah sikap *myopic* lembaga-lembaga pemerintah pusat maupun dae-

rah.

◆◆◆

HERMAN Daly memberi analogi yang menggambarkan keterkaitan antara ekonomi dan daya dukung lingkungan, dengan memakai garis Plimsoll yang biasa dikenal di dunia maritim. Garis Plimsoll memberi petunjuk sampai seberapa banyak muatan dapat dimasukkan ke dalam kapal agar keamanan berlayar tetap terjaga. Garis ini analog dengan daya dukung lingkungan. Sistem ekonomi analog dengan cara mengatur barang di atas kapal, dan apabila tidak efisien akan menyebabkan inefisiensi pemanfaatan ruang di dalam kapal, tetapi tak ada hubungannya

dengan letak garis Plimsoll.

Dari indikator kerusakan sumber daya alam, lingkungan hidup, banjir maupun longsor, dapat ditunjukkan bahwa saat ini daya dukung lingkungan telah terlampaui. Merujuk kiasan Herman Daly, semestinya sikap pemerintah membantu mengatur barang di dalam kapal, dengan terus memperhatikan posisi garis Plimsoll. Tetapi, rupanya itu semua belum akan terjadi. Politik ekonomi nasional bahkan terus berjalan dengan angkuhnya, yang justru semestinya memastikan bahwa garis Plimsoll tidak pernah ada.

HARIADI KARTODIHARDJO
DAN SUDARSONO SOEDOMO
Dosen pada Fakultas Kehutanan
dan Program Pascasarjana IPB