



EKSPEDISI CILIWUNG

LAPORAN JURNALISTIK *KOMPAS*

MATA AIR, AIR MATA



MENUJU "SATU SUNGAI-SATU PENGELOLAAN"

Oleh ERNAN RUSTIADI



PENYEBAB SEMAKIN seringnya terjadi bencana alam, termasuk bencana banjir di Jakarta, akhir-akhir ini, adalah bukti telah terjadinya percepatan degradasi lingkungan. Hal ini juga sekaligus merupakan bukti kegagalan pendekatan pembangunan yang selama ini digunakan.

Pertumbuhan penduduk dan pengembangan kawasan permukiman di Pulau Jawa sudah melampaui daya dukung dan daya tampung pulaunya. Sejak tahun 2000 Pulau Jawa mengalami titik balik peningkatan kembali laju pertumbuhan penduduk dari semula yang sekitar 1,3 persen per tahun (sebelum tahun 2000) menjadi 1,5 persen per tahun.

Maraknya bencana banjir dan longsor di Pulau Jawa terkait erat dengan makin terbatasnya keberadaan kawasan lindung, khususnya kawasan hutan. Luas penutupan hutan di Pulau Jawa sudah tidak memadai lagi. Luas hutan di Pulau Jawa saat ini diperkirakan hanya 14 persen dari luas pulau (Tim P4W IPB, 2008), jauh di bawah ketentuan (UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang maupun UU No. 41/2000 tentang Kehutanan yang mensyaratkan seluas minimal 30 persen kawasan hutan.

Jabodetabek merupakan sistem perkotaan terbesar, terpadat, terkompleks dan paling bermasalah, khususnya terkait dengan permasalahan lingkungan. Kawasan Jabodetabek terdiri atas 9 wilayah otonom yang terintegrasi di dalam kesatuan sistem fungsional perkotaan megapolitan. Tingginya intensitas pembangunan yang dicirikan dengan pertumbuhan penduduk dan meluasnya kawasan permukiman serta kegiatan budi daya yang tidak ramah lingkungan berimplikasi pada daya dukung dan daya tampung kawasan tersebut. Daya dukung fisik sumber daya baik sumber daya lahan dan air cenderung semakin memburuk. Ketidakhati-hatian dalam menetapkan kebijakan pembangunan akan berdampak fatal bagi Jabodetabek di masa datang. Walaupun sudah ada Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Jabodetabekpunjur, namun saat ini kawasan ini belum memiliki pola kerja sama dan keterpaduan pembangunan yang memadai untuk menangani masalah-masalah pembangunan bersama.

Berdasarkan pengamatan data citra satelit (P4W-IPB, 2008), kawasan Jabodetabek merupakan kawasan yang pemanfaatan ruangnya didominasi oleh kawasan terbangun (perumahan, industri, dan jasa) dan hanya menyisakan kurang dari 6,5 persen hutan. Dalam 35 tahun terakhir, Jabodetabek telah kehilangan Ruang Terbuka Hijau lebih dari 27 persen antara lain karena 46 persen kawasan hutannya hilang. Selama 35 tahun terakhir kawasan terbangun (permukiman) tumbuh lebih dari 12 kali lipat, menyebabkan daya dukung lingkungannya menjadi sangat terbatas, terutama kemampuan lahan di dalam meresapkan air ke dalam tanah terutama di kota Jakarta.

Kota Jakarta sendiri dari perspektif ruang, sudah relatif penuh sesak, tetapi tidak efisien akibat terjadinya *urban sprawl* (permukiman yang menyebar tidak teratur dengan kerapatan rendah). Sekarang ini Kota Jakarta hanya tinggal menyisakan sekitar 9 persen Ruang terbuka hijau (RTH). Ancaman banjir

yang juga datang dari laut diperparah akibat Jakarta telah mengalami penyusutan kantong-kantong air dan areal peresapan air tanah.

Ciliwung

Salah satu Daerah Aliran Sungai (DAS) terpenting bagi Kota Jakarta adalah DAS Ciliwung. Kawasan hulu Sungai Ciliwung (SubDAS Ciliwung Hulu) merupakan kawasan penting karena memiliki fungsi lindung bagi daerah di bawahnya termasuk Kota Jakarta. Di kawasan yang dikenal sebagai kawasan Puncak ini, mestinya didominasi kawasan hutan, ada ruang terbuka hijau lainnya. Namun, kenyataannya hanya menyisakan hutan kurang dari 40 persen dan kawasan terbangun sudah meluas melebihi 10 persen luas kawasan. Yang paling mengkhawatirkan adalah laju perubahannya yang terus berlangsung sangat cepat walaupun sudah ada berbagai peraturan pemerintah yang membatasi pembangunannya.

Di kawasan Puncak, sejak tahun 1980-an, luas hutannya menurun dengan laju berkisar antara 38-140 hektar/tahun. Pasca tahun 2000 penurunan berlangsung 2,5 kali lebih cepat dibandingkan periode sebelumnya. Sejak tahun 1980-an kawasan permukiman tumbuh dengan laju 64-77 hektar per tahun. Laju penurunan luas hutan terutama bukan pada kawasan hutan lindung yang dikuasai pemerintah, penurunan yang paling signifikan adalah pada hutan rakyat (*agroforestry*) yang tidak dikelola pemerintah.

Hasil studi menunjukkan bahwa nilai manfaat ekonomi (*land rent*) dari kegiatan permukiman (rumah, toko, restoran, vila) bagi pengelolanya rata-rata mencapai hingga 30 kali lipat dibandingkan lahan yang berfungsi sebagai hutan rakyat atau kebun rakyat. Oleh karenanya, dalam kondisi pengendalian yang longgar di mana mekanisme pasar menjadi pengendali utama dinamika pemanfaatan ruang di kawasan budi daya, ka-

wasan hutan rakyat dan kawasan pertanian yang memiliki fungsi ekologis daerah resapan air, mengalami konversi pesat ke permukiman.

Sumber daya bersama

Persoalan Sungai Ciliwung dapat dibaca sebagai persoalan konflik cara pandang manusia dalam menilai sungai: apakah sebagai barang publik (*public goods*) atau sebagai sumber daya (milik) bersama (*common property resources*). Cara pandang "sungai sebagai barang publik" adalah pandangan tradisional, sedangkan cara pandang "sungai adalah sumber daya bersama" adalah cara pandang yang lebih maju yang telah disertai dengan kearifan.

Dalam perspektif ilmu ekonomi sumber daya, istilah *goods* adalah istilah untuk segala hal (barang fisik atau abstrak) yang bermanfaat. Sebaliknya barang atau hal berkonotasi negatif seperti limbah, polusi, dan korupsi dapat juga diistilahkan dengan *bads*. Ketika populasi penduduk masih sedikit, pasokan air sungai masih berlimpah dibandingkan penduduknya. Barang publik (*public goods*) adalah barang yang tidak bersaing. Ciri dari barang publik adalah konsumsi atau penggunaan barang oleh satu individu tidak mengakibatkan berkurangnya ketersediaan barang bagi orang lainnya, sehingga tidak ada persaingan pemanfaatan. Di masa lalu, pemanfaatan atas air sungai dan ruang badan sungai seolah "tidak terbatas", karena pemakaian yang ada tidak signifikan mengurangi jumlah ketersediaan bagi orang lain yang sama-sama membutuhkan. Dalam masyarakat tradisional, membuang limbah dan hajat ke sungai adalah kegiatan membuang *public bads*, karena berapa pun limbah yang dibuang masih dapat didaur secara alamiah dan tidak merugikan pihak lain karena alam masih mampu menampung dan mendaurnya kembali.

Keseimbangan alam telah berubah, jumlah penduduk bertambah, tetapi sumber daya alam tetap atau makin terbatas. Pada tahun 1968, Garret Hardin mengungkapkan *tragedy of the commons* dalam artikelnya yang sangat terkenal di Majalah *Science*. Tragedi ini merupakan fenomena penting yang mendasari konsep-konsep dalam ekologi manusia dan studi lingkungan. Menurut Hardin (1968), *tragedy of the commons* terjadi karena setiap pihak (pengguna) bersaing memanfaatkan barang yang tidak lagi "tidak terbatas". Perilaku bersaing menggunakan sumber daya yang terbatas akhirnya berujung pada hancurnya sumber daya. Walaupun seseorang mulai membatasi penggunaan sumber daya yang terbatas namun permasalahan tidak selesai jika masyarakat lain tidak melakukannya. Pada situasi tanpa kerja sama, pilihan terbaik bagi setiap pihak adalah perilaku egois dan serakah (hedonistik).

Pergeseran situasi yang ada menyebabkan kita tersudut pada situasi tanpa pilihan lain, selain harus memahami Sungai Ciliwung, limbah dan sebagainya tidak lagi sebagai *public goods* dan *public bads*, melainkan adalah *common property* dan *common bads*. Namun di ciliwung kita menyaksikan pergeseran karakteristik alamiah dari sifat-sifat *public goods* dan *public bads* ke karakteristik *common property* belum disertai pergeseran sistem nilai, budaya, teknologi hingga sistem kelembagaan yang mengatur sumber daya-sumber daya sistem sungai. Peradaban masih belum banyak beranjak dari cara pandang dan logika "kuno", sungai sebagai barang publik murni (*pure public goods*) yang seolah tak terbatas.

Singkatnya, fenomena ciliwung adalah *tragedy of the commons*. Oleh karenanya, persoalan Ciliwung tidak dapat diselesaikan hanya dengan pendekatan teknis semata. Tragedi ini hanya dapat dihindari dan diselesaikan melalui suatu mekanisme yang dapat menyebabkan individu atau setiap pihak meman-

dang sumber daya sebagai milik bersama serta adanya mengembangkan kelembagaan yang mengaturnya.

Pengaturan bersama

Berakhirnya era pemerintahan yang sentralistik seiring dengan berakhirnya rezim Orde Baru serta lahirnya kebijakan otonomi daerah tidak dapat dijadikan alasan sulitnya mewujudkan keterpaduan pengelolaan Sungai Ciliwung. Peraturan Presiden No 54/2008 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Jabodabekpujur merupakan pijakan awal penataan fisik (*physical arrangements*), namun belum cukup mengatur dan menata sistem kelembagaannya (*institutional arrangements*). Belajar dari pengalaman negara-negara yang berhasil mengembangkan pengelolaan sungai yang terpadu dari hulu hingga ke hilir, maka mewujudkan pengelolaan sungai yang terpadu nampaknya akan menjadi perjalanan yang cukup panjang (puluhan tahun).

Proses ini meliputi bersifat multidimensi, salah satu yang mendasar adalah terkait dengan sistem nilai, proses mengubah cara pandang (*mindset*) seluruh lapisan masyarakat mengenai sungai. Dibutuhkan kampanye, pendidikan, penyuluhan dan pendampingan yang menyeluruh dan berkesinambungan hingga menyentuh kesadaran hingga tingkat individual dan rumah tangga. Masyarakat khususnya komunitas-komunitas serta aparat pemerintah di tingkatan terendah di sepanjang aliran sungai harus memiliki kapasitas yang cukup untuk melakukan pengendalian anggota komunitasnya secara efektif. Antarpemerintah daerah, sudah saatnya dikembangkan kelembagaan yang menjembatani pengaturan-pengaturan terkait dengan pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan sumber daya sistem sungai.

Sejatinya, tujuan akhir atau kemanfaatan (*benefit*) dari pengelolaan bersama Sungai Ciliwung adalah berupa: (1) rasa aman, terbebas dari risiko bencana (terutama banjir dan longsor), (2) terjaganya ketersediaan sumber daya air sepanjang ta-

hun untuk berbagai kebutuhan secara berkelanjutan, dan (3) terjaganya sumber daya alam yang penting (tanah, air, hutan, dan lain-lain) dari degradasi/kerusakan hingga tingkatan yang dapat ditoleransikan. Kemanfaatan yang pertama (rasa aman dari bencana) adalah "barang publik", sedangkan dua lainnya "sumber daya bersama". Namun, untuk mewujudkan ketiganya diperlukan berbagai bentuk biaya/korbanan (*cost*) dan risiko.

Sistem kelembagaan yang dikembangkan harus dapat mendistribusikan secara adil dan efektif berbagai bentuk kemanfaatan, biaya dan risiko (*benefit-cost and risk*) antar-parapihak yang terkait dengan pemanfaatan sungai. Risiko dan biaya yang ditanggung pihak-pihak penanam/pemelihara pohon dan pemeliharaan sungai di kawasan hulu (yang membuat masyarakat di hilir terbebas dari risiko bencana) harus didistribusikan (ditanggung bersama) hingga para pihak di hilir. Masyarakat di hulu sungai harus menanggung hilangnya kesempatan terbaik (*opportunity cost*) akibat ditetapkannya kawasan hulu sebagai kawasan lindung atau kawasan budi daya terbatas. Dalam kaca mata hubungan inter-regional, wujudnya dapat berupa "pajak jasa lingkungan" atau insentif yang harus dibayar oleh pemerintah daerah di hilir (DKI Jakarta) ke pemerintahan di hulu (Kabupaten Bogor) termasuk biaya-biaya pengendalian. Pemerintah Kabupaten harus menjamin kontribusi (dana) yang diperoleh dari hilir disalurkan kepada pelaku-pelaku riil (penanam pohon/pemelihara sungai) di lapangan secara proporsional. Sangatlah penting untuk mengembangkan sistem insentif bagi keberadaan hutan rakyat atau ruang-ruang terbuka hijau lainnya. Orang Jakarta harus mau memberi kompensasi yang layak pada masyarakat puncak yang masih mau mempertahankan hutan rakyat dan kebun-kebun tanaman kerasnya.

Penutup

Suka atau tidak suka, Kota Jakarta adalah "etalase" pembangunan Indonesia. Jakarta jadi barometer dan referensi pembangunan kota-kota di Indonesia, sekaligus juga jadi referensi Internasional di dalam menilai pembangunan Indonesia. Tidak berlebihan jika dikatakan Sungai Ciliwung memiliki arti strategis dalam konteks nasional. Sejarah, peradaban serta posisi Ciliwung yang membelah jantung Kota Jakarta menjadikannya juga ikon dan etalase pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di Indonesia. Pengelolaan Sungai Ciliwung adalah barometer pengelolaan lingkungan nasional. Baik-buruknya pengelolaan Sungai Ciliwung akan menjadi referensi nasional. Keberhasilan mengelola Ciliwung akan berdampak pada pendekatan pengelolaan sungai secara nasional. Kini sudah saatnya dilakukan berbagai upaya untuk mengembalikan lagi Sungai Ciliwung sebagai sumber berkah bukan sumber bencana.

Kini sudah saatnya tata ruang diarahkan untuk memperluas dan mempertahankan kawasan yang memiliki fungsi-fungsi lindung, khususnya hutan. Untuk itu perlu secara cermat dihitung neraca sumber daya alam dan lingkungan wilayah sehingga ada kejelasan tentang daerah mana yang harus dibatasi dan diawasi pembangunannya (jumlah penduduk dan luas kawasan permukiman). Di kawasan hutan, sudah saatnya pula kita lebih fokus pada fungsi-fungsi perlindungan dan meminimalkan fungsi-fungsi produksi khususnya yang dikelola oleh pemerintah (Perhutani). Secara moral saat ini keberadaan hutan-hutan produksi di Jawa hanya hanya dapat diterima sepanjang masih bersentuhan langsung dengan ekonomi dan kebutuhan langsung masyarakat lokal (hutan kemasyarakatan).

Ernan Rustiadi,

*Kepala Pusat Pengkajian, Perencanaan, dan Pengembangan Wilayah (P4W)
Institut Pertanian Bogor*

EKSPEDISI CILIWUNG

LAPORAN JURNALISTIK KOMPAS



Berkah maupun bencana alam pada hakikatnya hanyalah jawaban alam atas tindakan yang telah ia terima dari manusia. Jika kita memperlakukan dan mengolah lingkungan alam dengan bijak, kita bakal menuai berkah yang melimpah; namun, sebaliknya, kalau alam diperlakukan dengan semena-mena, bisa dipastikan ia bakal melakukan pembalasan dengan mencurahkan seribu satu musibah.

Tulisan-tulisan dalam buku ini secara umum menggambarkan kausalitas serupa juga terjadi dalam hubungan antara Sungai Ciliwung dan manusia-manusia yang hidup di sepanjang daerah alirannya. Ciliwung yang di zaman purbakala dimuliakan dan dijaga sebagai sumber air yang utama, kemudian mengalami perusakan dan pencemaran parah akibat paham kapitalisme yang cenderung eksploitatif.

Perubahan sikap manusia atas Ciliwung mengakibatkan sungai itu mengalami perubahan peran ekologis. Sungai utama yang membelah Jakarta itu, yang dulu merupakan mata air dan sumber kehidupan, kini telah berubah menjadi sumber air mata akibat banjir dan seribu-satu macam bencana lain yang seringkali dibawa.

Buku ini membahas sejarah Sungai Ciliwung, sungai purba yang kian terpuruk dan belum digarap maksimal, memotret masalah dan perkembangan di sepanjang jalur, kisah-kisah kemanusiaan, serta potensi yang siap digali untuk masa datang. Dilengkapi dengan foto-foto yang menggugah serta infografis yang bisa menambah wawasan tentang Ciliwung.



KOMPAS

Penerbit Buku
Jl. Palmerah Selatan 26-28
Jakarta 10270
e-mail: buku@kompas.com
Telp. (021) 5347710, ext. 5601

ISBN: 978-979-709-424-9



9 789797 094249

Ekspedisi Ciliwung

KMN 20205090029