

**ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK PENGEMBANGAN MODEL  
KELEMBAGAAN KOMPENSASI DAS CILIWUNG**  
*(Public policy analysis on the development of a compensation institution model at  
Ciliwung Watershed)*

**Lukas R. Wibowo**

Pusat Penelitian Perubahan Iklim dan Kebijakan, Departemen Kehutanan  
Jalan Gunung Batu No. 5 Bogor  
Email: Lukas\_19672000@yahoo.com

**Abstrak**

Penelitian dilakukan di DAS Ciliwung pada tahun 2003 dengan menggunakan metode kualitatif. Dalam rangka untuk lebih mendapatkan informasi dan pemahaman yang lebih mendalam maka juga dilakukan observasi dan wawancara langsung dengan multi-pihak. Untuk melengkapi data yang ada maka dalam penelitian ini juga didukung oleh berbagai data sekunder dari berbagai sumber. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara konseptual maupun peraturan yang terkait dengan DAS masih lemah. Bahkan bila dilihat secara operasional sangat mengkhawatirkan dimana (9.1 %) menyatakan sangat tidak memadai dan (90.9 %) menyatakan kurang memadai. Sehingga, fenomena ini telah memunculkan suatu gagasan untuk membentuk lembaga kompensasi wilayah hulu-hilir. Secara umum responden menanggapi secara positif dimana sebanyak 91.7 % menyatakan sangat setuju dan setuju, sedangkan 8.3% tidak menyatakan apa-apa, yang bisa diasumsikan masih ragu atau belum mempelajari secara mendalam tentang konsep ini. Sedangkan dari sisi alternatif pendanaannya pun sesungguhnya banyak peluang yang bisa digali, seperti pungutan dari pajak, lembaga swasta, APBD/APBN ataupun retribusi.

**Kata Kunci:** Daerah Aliran Sungai, Kompensasi, otonomi daerah dan konflik hulu-hilir

**Abstract**

*The study was conducted in the watershed Ciliwung in 2003 by using qualitative methods. In order to obtain more information and a deeper understanding of it is also carried out observations and interviews with multi-parties. To complement the existing data in this study is also supported by a variety of secondary data from various sources. The results showed that conceptually and regulations related to the DAS are still weak. Even when viewed operationally very worrying where (9.1%) expressed very inadequate, and (90.9%) declared inadequate. Thus, this phenomenon has given rise to an idea to form a compensation agency upstream-downstream region. In general, the respondents responded positively where as many as 91.7% said strongly agree and agree, while 8.3% did not state anything that can be assumed to be still in doubt or has not been studied in depth about this concept. In terms of funding alternatives were actually a lot of opportunities to explore, such as the levy of taxes, private institutions, budget / budget or levy.*

**Keywords:** watershed, compensation, regional autonomy and upstream-downstream conflicts

## LATAR BELAKANG

Otonomi daerah diterjemahkan dengan beragam kebijakan oleh pemerintah daerah. Banyak daerah yang merespon otonomi melalui euforia kewenangan yang justru bersifat soliter-sektoral. Dalam perspektif ini Pendapatan Asli Daerah (PAD) menempati kriteria utama dalam pembangunan. Sementara keberlanjutan adalah menjadi peringkat yang tidak begitu penting. Lebih jauh lagi, kabupaten telah melihat kabupaten/kota lain bukan sebagai mitra tetapi justru sebagai pesaing. Orientasi mereka adalah bagaimana mengelola sumberdaya alamnya untuk memacu pendapatan asli daerah, ini terutama dilakukan oleh daerah-daerah yang merasa memiliki kekayaan sumberdaya alam berlebih.

Otonomi telah memunculkan egosentrisme antar daerah yang berlebihan yang mengakibatkan pengelolaan DAS yang berkelanjutan semakin tidak optimal. Egosentrisme daerah juga mengakibatkan iklim tidak kondusif bagi proses membangun kerjasama ekologis wilayah hulu hilir dalam pengelolaan DAS. Kelembagaan kompensasi wilayah hulu-hilir dalam pengelolaan DAS adalah salah satu bentuk kerjasama ekologis yang krusial. Kenapa kelembagaan kompensasi amat krusial dan diperlukan? Sering terjadinya konflik kepentingan dan saling menyalahkan dalam pengelolaan DAS antara wilayah hulu dan hilir, seperti antara Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI) dan Propinsi Jawa Barat merupakan fakta yang dapat dijadikan argumentasi. Keberadaan lembaga kompensasi wilayah hulu-hilir merupakan salah satu alternatif bagi upaya penyelesaian konflik-konflik tersebut dan dalam rangka untuk mengoptimalkan pengelolaan DAS. Selain itu keberadaan lembaga ini juga

akan mendorong terwujudnya konsep pengelolaan DAS one river one plan demi tercapainya pengelolaan DAS yang berkelanjutan dan pembangunan masyarakat yang sejahtera.

Penelitian ini akan mengkaji aspek kebijakan pengelolaan DAS di kabupaten hulu hilir yang akan difokuskan pada pengkajian lembaga kompensasi wilayah hulu-hilir dalam pengelolaan DAS dari stakeholders. Bagaimana pun lembaga kompensasi wilayah hulu-hilir dalam pengelolaan DAS merupakan salah satu instrument penting dalam suatu kerjasama ekologis yang dapat menjadi salah satu alternatif solusi bagi upaya pengoptimalan pengelolaan DAS wilayah hulu-hilir yang berkelanjutan dan yang menyejahterakan masyarakat. Penelitian ini juga mengkaji model kelembagaan yang kredibel dalam menentukan kompensasi tersebut. Dalam penelitian juga akan berusaha menemukan berbagai hambatan yang menghalangi bagi upaya pencapaian titik temu dalam pembentukan lembaga kompensasi hulu hilir.

## TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendapatkan model kelembagaan kompensasi wilayah hulu-hilir yang representatif

### Luaran

Adapun sasaran penelitian sebagai berikut: (a) tersedianya data dan informasi tentang kajian yuridis dalam pengelolaan DAS; (b) tingkat pemahaman stakeholders tentang manfaat pengelolaan DAS wilayah hulu-hilir; (c) tersedianya data dan informasi model kelembagaan kompensasi wilayah hulu-hilir yang representatif dalam pengelolaan DAS

## TINJAUAN PUSTAKA

Daerah Aliran Sungai secara harafiah diartikan sebagai setiap permukaan miring yang mengalirkan air. Dalam konteks unit kajian dan unit pengelolaan, DAS Didefinisikan sebagai bentang lahan yang dibatasi oleh topografi pemisah aliran, yaitu punggung bukit/gunung yang menangkap curah hujan kemudian menyimpan dan mengalirkannya melalui saluran-saluran pengaliran ke satu titik patusan (out-let) (Manan, 1976, Titik patusan umumnya berupa muara sungai di laut, kadangkadang di danau. Suatu DAS yang titik patusannya berada di di sungai diistilahkan sebagai sub DAS dari sungai tempat titik patusan berada. Daerah Pengaliran Sungai (DPS) merupakan terminologi lain yang mempunyai arti sama dengan pengertian DAS (Rusdiana, O., et al., 2003).

Keberadaan DAS secara yuridis formal tertuang dalam peraturan pemerintah No 33 tahun 1970 tentang perencanaan hutan. Dalam peraturan pemerintah ini DAS dibatasi sebagai suatu daerah tertentu yang bentuk dan sifat alamnya sedemikian rupa sehingga merupakan suatu kesatuan dengan sungai dan anak sungainya yang melalui daerah tersebut dalam fungsi untuk menampung air yang berasal dari curah hujan dan sumber air lainnya, penyimpanannya serta pengalirannya dihimpun dan ditata berdasarkan hukum alam sekelilingnya demi keseimbangan daerah tersebut (Marwah, S., 2001)

Teori yang akan digunakan untuk menganalisis persoalan DAS sebagaimana dimaksud di atas, adalah dari Nizwar Syafa'at (1997), yang berbicara tentang kelembagaan. Sementara, definisi kelembagaan itu sendiri seringkali diperhadap-hadapkan dengan organisasi. Kelembagaan dan organisasi merupakan

dua konsep yang berbeda. Menurut Bottomore (1975) dalam Taryoto (1995) dan Nizwar Syafa'at (1997), peranan (role) merupakan komponen utama dalam mendefinisikan kelembagaan. Kelembagaan menurutnya sebagai kelompok dari peran (*cluster of role*). Sedangkan organisasi merupakan unit pengambilan keputusan.

Hampir setiap pakar social cenderung memiliki semacam preferensi sendiri dalam memberi makna lembaga. Sebagai contoh, Uphoff (1986) dan Tjondronegoro (1977) cenderung menyempitkan pemaknaan lembaga dalam kaitan perbedaannya dengan organisasi. Uphoff (1986) menarik pengertian lembaga atau kelembagaan dalam konteks struktur dan keorganisasian untuk pengembangan masyarakat local di bidang ekonomi, tanpa ada pemihakan yang disandarkan pada maju atau tidaknya masyarakat yang dilihat. Dengan. Tjondronegoro (1977) juga bertolak pada adanya perbedaan yang mendasar antara lembaga dan organisasi. Ia ingin menonjolkan bahwa makna lembaga lebih mencerminkan keteraturan pada masyarakat kecil yang masih tradisional (setingkat dukuh ke bawah) dan organisasi mencerminkan keteraturan pada masyarakat modern (desa ke atas). Pranaji (2003) lebih melihat bahwa pemerintah suatu negara dan jaringan organisasi beserta system kerjanya adalah lembaga. Fungsi kelembagaan pemerintah antara lain adalah menyelenggarakan kegiatan pembangunan agar kesejahteraan masyarakat suatu negara terpenuhi. Dalam lingkup yang lebih kecil, misalnya Departemen Pertanian, seharusnya juga demikian. Kegagalan suatu lembaga pemerintah, seperti Departemen Pertanian antara lain bisa diukur dari kegagalannya dalam membantu masyarakat pertanian di pedesaan untuk meningkatkan taraf

hidupnya melalui pengembangan usaha pertanian.

Pemangku DAS adalah sebuah institusi. Selama ini pemangku DAS dijalankan oleh Balai Rehabilitasi dan Konservasi Tanah (BRLKT) dan sekarang Balai Pengelolaan DAS. Tetapi karena kedudukannya lembaga ini berada di bawah Dinas Kehutanan, maka peran dan fungsi yang dijalankannya tidak dapat optimal, terutama jika berhadapan dengan struktur pemerintahan yang lebih atas atau berhadapan dengan jajaran pemerintahan di lintas teritorial. Untuk menghadapi situasi ke depan harus ada reformasi kelembagaan terhadap lembaga pemangku DAS. Ada dua aspek penting yang harus diperhatikan dalam rangka reformasi kelembagaan tersebut, yaitu: 1) wilayah kerja dan 2) kewenangan. Berkaitan dengan wilayah kerja maka titik ikat kelembagaan pemangku DAS adalah DAS itu sendiri. Ini berarti bahwa wilayah kerja lembaga Pemangku DAS adalah sepanjang DAS yang menjadi kewenangannya. DAS bersifat lintas sektoral dan lintas teritorial, maka DAS bukan hanya menjadi kewenangan dan tanggungjawab dari Badan Pengelola DAS saja tetapi juga seluruh instansi terkait, termasuk kekuatan-kekuatan masyarakat harus juga tercakup dalam Lembaga Pemangku DAS. Masyarakat adalah pihak yang akan terlibat langsung dalam pengelolaan DAS, maka aktualisasi dan peran harus tercakup dalam lembaga ini. Dan untuk mengoptimalkan peran maka Lembaga Pemangku DAS harus memiliki kewenangan hukum dan penegakannya (Purwanto, E. dan Ngadiono, 2002).

### Kompensasi

Sementara kompensasi atau dalam hal ini Insentif adalah semua bentuk dorongan spesifik atau rangsang/stimulus bagi pelaku langsung (masyarakat), umumnya

berasal dari institusi eksternal (pemerintah, LSM atau lainnya), yang dirancang dan diimplementasikan untuk mempengaruhi atau memotivasi masyarakat, baik secara individu maupun kelompok, untuk bertindak atau mengadopsi teknik dan metode baru yang bertujuan untuk memperbaiki pengelolaan DAS melalui rehabilitasi hutan dan lahan. Dalam konteks ini, yang dimaksud dengan insentif adalah salah satu atau kombinasi dari hal-hal berikut:

- 1). Pembayaran atau pemberian hak untuk merangsang luaran (out-put) yang lebih besar,
- 2). Dorongan atau faktor yang dapat memotivasi dilakukannya suatu tindakan,
- 3). Isyarat (signal), yang bisa negatif (diinsentif)/ bersifat menghambat atau positif insentif)/bersifat meningkatkan motivasi dan mengindikasikan suatu tindakan.

Ostrom et al. (1993) dalam Kartodihardjo, H.dkk., (2004) membagi dua jenis insentif, yakni: 1) langsung, dapat diberikan dalam bentuk uang tunai, seperti upah, hibah, subsidi dan pinjaman lunak; dalam bentuk barang, seperti bantuan pangan, sarana pertanian, ternak atau bibit pohon; atau dalam bentuk kombinasi keduanya; 2) tidak langsung, dapat berupa pengaturan fiscal atau bentuk pengaturan seperti pajak, jaminan harga input/output, atau pengaturan penguasaan/pemilikan lahan. Termasuk dalam konteks ini adalah pelayanan seperti penyuluhan bantuan teknis, penggunaan alat-alat pertanian, pemasaran, penyimpanan, pendidikan dan pelatihan, serta pelayanan sosial, penggunaan organisasi komunitas dan desentralisasi pengambilan keputusan. Insentif tidak langsung dapat berupa insentif variabel (*variable incentives*) dan insentif pemungkin (*enabling incentives*).

Menurut sumber dari IFAD (1996,1998) Insentif variabel dapat dikelompokkan menjadi insentif sektoral (harga masukan dan luaran, pajak-pajak, subsidi, tariff) dan insentif ekonomi makro (nilai tukar, tingkat bunga, tindakan fiskal dan moneter, pajak). Sedangkan insentif pemungkin antara lain dapat berupa keamanan lahan, aksesibilitas, pembangunan pasar, devolusi pengelolaan sumberdaya alam, desentralisasi pengambilan keputusan, fasilitas kredit, keamanan nasional.

#### **Praktek-praktek kompensasi di Indonesia dan negara lain**

Pengaturan kompensasi di berbagai wilayah sebetulnya telah berjalan, walau sifatnya masif parsial, sebut misalnya: 1) PT Inalum pertambangan timah yang memanfaatkan energi dari PLTA Asahan, yang berasal dari Danau Toba memberikan retribusi untuk rehabilitasi catchment area yang masuk di empat wilayah kabupaten; 2) Kabupaten Badung di Bali memberikan 10 % PAD-nya ke Kabupaten Karangasem yang telah memasok kerajinanukiran kayu di berbagai pasar seni yang menjadi pilar utama industri wisata di Badung; 3) Sejumlah persentase tertentu dari harga setiap tandan buah segar kelapa sawit di Sumatera Utara dialokasikan untuk biaya perbaikan lingkungan di wilayah hulu; 4) Perum Jasa Tirta di Jawa Timur yang menyisihkan sebagian keuntungan untuk merehabilitasi DAS Brantas Hulu.

Menurut Olman Sigura (2002) kasus di Costarica dapat dijadikan contoh: seperti diketahui di Costarica ada lembaga independen yang mengatur jasa lingkungan bagi pembangunan kehutanan yang dinamakan FONAFIFO. Lembaga ini bertugas memberi kredit reforestasi dan membayar jasa lingkungan, serta mencari dana pembangunan kehutanan.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

### **Pendekatan dan kerangka analisis**

Titik fokus dalam kajian ini adalah analisa normatif atau kajian kritis hukum yang terkait dengan pengelollan DAS Ciliwung. Fokus kajian normatif ditujukan untuk mengetahui efektifitas dan dampak peraturan terhadap kondisi manajemen dan bio-fisik dan sosial masyarakat di sepanjang DAS Ciliwung. Gambaran metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dalam kerangka untuk menjawab empat sasaran penelitian yang terdiri dari: 1) mengetahui tingkat pemahaman masyarakat dan stakeholders tentang manfaat pengelolaan DAS wilayah hulu hilir; 2) efektifitas pengaturan DAS Ciliwung; 3) melakukan identifikasi kelembagaan (dari sisi SDM, peraturan, organisasi) berkaitan dengan kompensasi wilayah hulu-hilir; 4) mendapatkan model kelembagaan kompensasi wilayah hulu-hilir dalam pengelolaan DAS (mendapatkan alternatif bentuk/struktur organisasi, sumber dan mekanisme pembiayaan biaya kompensasi). Secara rinci metode penelitian yang digunakan untuk menjawab sasaran-sasaran di atas, dapat dijelaskan seperti berikut:

### **Pengambilan Contoh dan data sekunder**

Dalam penelitian ini, metode pengambilan sample yang digunakan adalah melalui pendekatan purposive. Penulis melakukan wawancara secara mendalam kepada para responden yang dianggap mengetahui dan memahami secara mendalam berbagai persoalan yang terkait dengan pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS). Penelitian mewawancarai responden yang terkait, perduli dengan pengelolaan DAS hulu hilir, baik langsung maupun tidak langsung. Responden

tersebut antara lain: 1) Dinas Tata Ruang dan Lingkungan Hidup Kabupaten Bogor, Cibinong; 2) PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum), Kabupaten Bogor, Cibinong; 3) Bappeda Kabupaten Bogor, Cibinong; 4) Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah Kabupaten Bogor, Cibinong; 5) BP DAS Citarum-Ciliwung, Bogor; 6) Dinas Kehutanan Kabupaten Bogor; 7) Dinas Pertanian dan Kehutanan DKI; 8) Bappeda DKI Jakarta; 9) WWF Jakarta; 10) DPRD Jakarta; 11) Ditjen Sumber Daya Air Jakarta; 12) tokoh informal dan beberapa warga masyarakat (3 orang) yang tinggal di sepanjang DAS Ciliwung (Jakarta Utara). Total jumlah responden penelitian ini adalah sebanyak 14 orang. Sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai sumber; 1) Biro Pusat Statistik; 2) Laporan atau pun rencana strategis dari BP DAS Citarum-Ciliwung 2003-2007; 3) Laporan Tahunan; 4) Jurnal ataupun makalah. Sedangkan lokasi pengambilan contohnya dilakukan di Kabupaten Bogor dan di Jakarta, seperti yang sudah dijelaskan di atas.

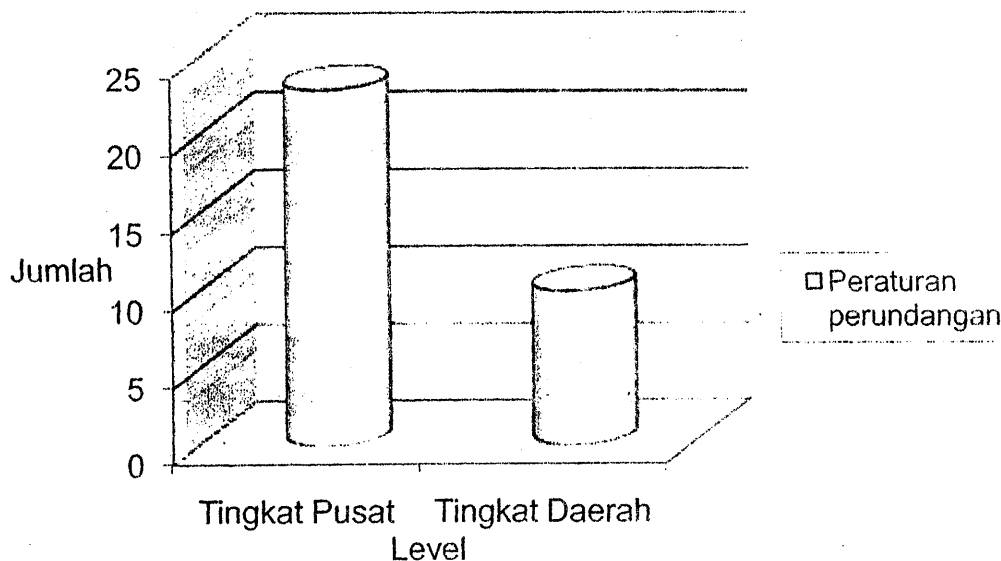
## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Dinamika pengelolaan kelembagaan DAS Ciliwung

Pada tahun 1930-an seorang peneliti ekosistem pertanian dan pedesaan bernama Thijsse (1982) dalam Pranaji (2003) mengatakan bahwa Pulau Jawa terancam menjadi padang pasir. Kerusakan ekosistem dan sumberdaya alam dalam bentuk penggundulan hutan, penjarahan lahan (catchment area/resapan air) untuk pengembangan perumahan pribadi dan bangunan publik yang tidak dapat dikontrol oleh masyarakat local maupun negara menjadikan pembangunan pertanian dan pedesaan semakin terpojok ke arah yang tidak menentu dan menuju kegagalan. Selain itu, kesulitan air yang

amat serius di perkotaan pada musim kemarau dan banjir pada musim hujan, merupakan indikasi tidak tegaknya tatanan kelembagaan yang mengatur sumberdaya milik bersama. Tragedy of the common, misalnya dalam bentuk banjir, merupakan salah satu bentuk kegagalan pengembangan kelembagaan pembangunan di bidang pengelolaan agroekosistem dan sumberdaya alam.

Thesis dari Thijsse di atas tentunya sangat kontekstual dan masih relevan kalau digunakan sebagai dasar permenungan atau kajian dalam kelembagaan pengelolaan DAS Ciliwung. Tragedy of the common, seperti yang dipostulatkan oleh Thijsse maupun Hardin (1995), boleh dikatakan memiliki indikasi juga terjadi di DAS Ciliwung. Kejadian banjir bandang pada tahun 1996 dan 2002 dapat dijadikan salah satu bukti fenomena tersebut. Menurut Rusdiana O., dkk (2003), banjir besar yang melanda Jakarta, khususnya pada tahun 2002, telah menyentuh seluruh aspek kehidupan masyarakat pada berbagai lapisan. Jumlah penduduk yang terkena banjir mencapai 3.709.324 jiwa yang tersebar di berbagai wilayah di Jakarta, dengan luas areal genangan mencapai 8.707 ha atau mencapai 1/6 dari seluruh areal Jakarta. Banjir yang ada telah menimbulkan kerugian langsung maupun tidak langsung. Kerugian langsung antara lain adalah pada sector perumahan dan non perumahan. Kerugian pada sector perumahan permanen mencapai Rp. 3,2 trilyun dan paling parah terjadi di Jakarta Barat. Sedangkan non perumahan yang terbesar mengalami kerugian adalah bangunan pabrik di daerah Jakarta Utara dengan kerugian lebih dari 587 milyar. Kerusakan langsung juga terjadi pada non bangunan antara lain menimbulkan biaya pada masalah kesehatan, infrastruktur, pertanian dan kerugian lainnya yang kisarannya



Grafik 1: Komposisi jumlah peraturan diberbagai level

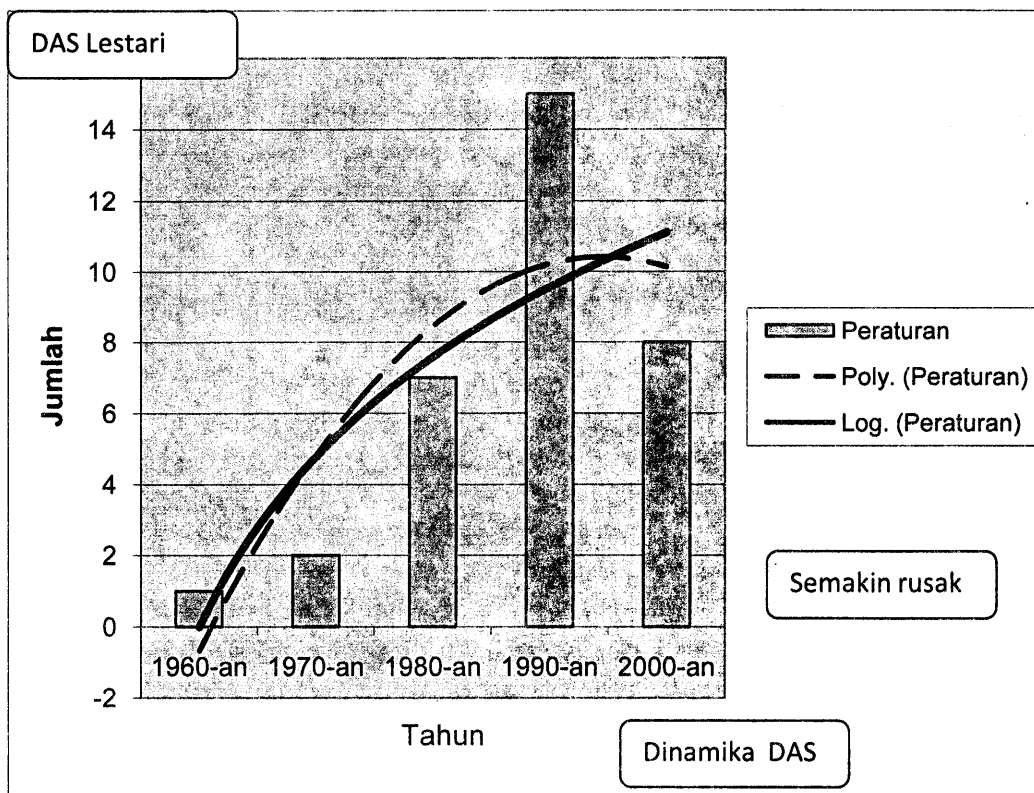
antara 1,8 sampai 32 milyar. Kehilangan aktivitas ekonomi (terhentinya kegiatan bursa) mencapai 2,5 trilyun dan kehilangan sarana telekomunikasi dan transportasi sebesar 78 milyar. Total kerusakan, baik langsung maupun tidak langsung mencapai 9,8 trilyun.

Banjir di Jakarta bukanlah bencana alam yang tidak dapat dihindarkan, tetapi merupakan indikator kegagalan pemerintah dan para pemangku kepentingan lainnya dalam mengelola sumber daya alam yang memiliki manfaat publik. Dalam konteks tersebut, kegagalan kebijakan dan kegagalan kelembagaan pengelolaan DAS merupakan hal penting yang harus segera dibenahi oleh para pengambil keputusan.

Dari sudut pandang hukum, secara normatif dasar hukum dari penetapan kawasan Bopunjur sebagai kawasan tertentu yang memerlukan penanganan khusus, sesungguhnya sudah dimulai sejak tahun 1963, namun penanganan kawasan puncak yang makin berkembang dengan

pesat kurang efektif makin jauh dari tujuan pemanfaatan ruang. Pada apendik 1, tercatat ada beragam peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka untuk mewujudkan pengelolaan DAS yang lebih baik.

Pada apendik 1, memuat hasil identifikasi data-data tentang berbagai peraturan yang berhasil diinventarisasi dan diidentifikasi selama kegiatan penelitian berlangsung. Karena keterbatasan waktu dan biaya, maka peneliti yakin bahwa masih ada beberapa peraturan lain yang terkait yang belum berhasil teridentifikasi. Namun demikian, setidaknya paparan ini bisa menggambarkan dinamika kelembagaan pengelolaan DAS dari perspektif dinamika peraturan yang ada berdasarkan timeline atau perkembangan dari waktu-kewaktu. Pada tabel (Apendik 1), terlihat, dimana ada sebanyak 33 peraturan atau pun undang-undang berhasil diidentifikasi dari kurun waktu tahun 1960-an sampai tahun 2000-an. Dari 33 peraturan tersebut



Grafik 2: Jumlah peraturan yang terkait DAS dan trend berdasarkan timeline

21,21% (7) berupa atau dalam wujud Peraturan Pemerintah (PP), 12,12% (4) dalam bentuk Undang-Undang (UU), 15,15% (5) berupa Keputusan Presiden (Keppres), 18,18% (6) Keputusan Menteri (Kepmen), 18,18% (6) berupa Keputusan Gubernur (SK Gub.) dan 3,03% (1) berupa Instruksi Gubernur serta 3,03% (1) Surat Keputusan Bappenas. Terakhir 9,09% (3) berupa Peraturan Daerah (PERDA). Namun poin yang terpenting adalah dari sekian peraturan tersebut, belum ada satu peraturan pun yang secara tegas dan detail membicarakan atau membahas kompensasi antara wilayah hulu dan hilir.

Dari sisi komposisi jumlah peraturan, bila dilihat dari tatarannya ada dua, yakni pusat dan daerah. Untuk peraturan perundangan pada tingkat pusat 69,69% (23) sedangkan untuk tingkat daerah ada

30,30% (10) peraturan. Ada beberapa kemungkinan argumentasi yang bias dibaca dari fenomena ini, namun secara ringkas dapat dilihat dari dua sisi, yakni positif dan negatif: Pertama, dari sisi positif terdiri dari : a) Political will dan komitmen politik, baik di tingkat pusat maupun daerah untuk mewujudkan pengelolaan DAS yang lestari semakin menguat, terbukti begitu banyak keputusan politik legal formal yang dibuat; b) Keluarnya peraturan atau keputusan politik yang melibatkan banyak pihak, terutama dari pemerintah bisa menggambarkan adanya rasa tanggung jawab bersama, baik secara horizontal antar sektor, maupun secara vertikal antara pusat dan daerah; c) Keluarnya peraturan yang begitu dinamis mencerminkan



meningkatnya demokrasi dan akuntabilitas dalam pengelolaan DAS.

Kedua, kalau dilihat dari sisi negatif: a) Dinamika keluarnya berbagai keputusan politik ini bias dibaca sebagai tindakan yang cenderung reaksioner daripada sistemik; b) Keluarnya beragam peraturan dari beragam institusi dan level, mencerminkan bahwa cara berfikir dari birokrasi pengelolaan DAS masih cara lama (parsial ataupun sektoral) dalam arti masih kurang merespon paradigma baru pengelolaan DAS "one river one plan, one management". c) Secara birokrasi kebijakan yang bersifat sektoral ini juga mengakibatkan kurang efisien, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pemantauan dan pengendaliannya serta penegakan hukumnya. d) Fenomena di atas juga mengakibatkan kebingungan publik dalam menyikapi peraturan dan institusi penanggungjawabnya.

Kalau dilihat dari perspektif dinamika peraturan itu sendiri, pada tahun 1960-an hanya ada 1 buah peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau 3,03% dan tahun 1970-an meningkat menjadi 2 buah atau 6,06%. Pada tahun 1980-an ada 7 atau 21,21% dan pada tahun 1990-an jumlah peraturan mencapai puncak dalam arti terbanyak dengan 15 peraturan atau 45,45%. Kemudian menurun pada tahun 2000-an sebanyak 8 buah atau 24,24% (jumlah ini menjadi bertambah ketika UU Sumber Daya Air disahkan). Kalau kita lihat pada grafik 2, di bawah ini terlihat ada tren jumlah peraturan yang menaik, ditandai dengan garis tebal dan ada tren menurun, ditandai dengan garis putus-putus. Dua tren ini merupakan dua kemungkinan atau kondisi yang bisa terjadi, tergantung pada proses yang terjadi di lapangan, political will, responsifitas dari para pihak, terutama pemerintah. Dalam arti jumlah peraturan

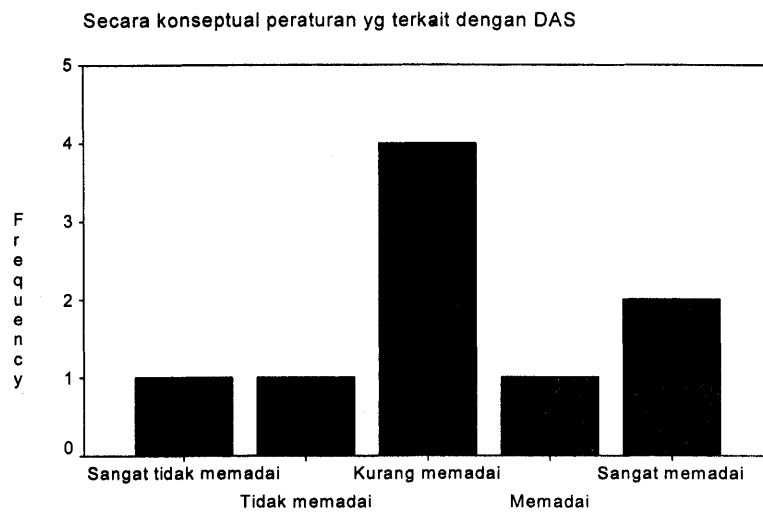
itu akan bertambah secara kuantitatif atau kualitatif tergantung situasi atau kondisi yang ada. Tambahnya jumlah peraturan ternyata tidak bias mengimbangi adanya kecenderungan semakin rusaknya kondisi biofisik DAS Ciliwung.

Mengacu pada fakta tersebut, maka peningkatan kapasitas pengelolaan DAS hanya bias dilakukan melalui berbagai intervensi kebijakan, baik teknis maupun non teknis, terutama terkait untuk meningkatkan kapasitas fungsi-fungsi DAS yang semakin melemah. Di tataran praksis ini bisa dilakukan dengan misalnya membuat kebijakan relokasi penduduk yang tinggal di sepanjang bantaran/sempadan sungai secara manusiawi dan bermartabat, melakukan pemberdayaan masyarakat, meningkatkan kapasitas pembiayaan dalam pengelolaan, memaduserasikan penataan ruang, rehabilitasi hulu atau membuat jalur hijau di sepanjang sempadan sungai.

### **Kondisi Permasalahan di tingkat lapangan**

Berdasarkan hasil semiloka yang diselenggarakan oleh Tim IPB (2002) setidaknya telah mencerminkan fenomena yang berkembang di tingkat kondisi yang sesungguhnya. Berikut ini adalah ragam permasalahan dan saran penanganan masalah yang sempat terekam dari kegiatan semiloka seperti terlihat dalam Apendik 2.

Secara khusus persoalan yang terjadi di lapangan dapat dikategorikan menjadi tiga: 1) bagian hulu meliputi kemiskinan dan kepastian hak atas tanah, fungsi ruang dan usaha investasi skala besar, seperti perkebunan; 2) bagian tengah meliputi pencemaran industri, lahan gontai, kepadatan penduduk, alih fungsi lahan, perumahan; 3) bagian hilir yang terdiri dari permukiman, pencemaran air/industri, kurang resapan (Kimpraswil, 2002).



Grafik 3: Persepsi responden terhadap peraturan yg terkait dengan DAS

Berdasarkan hasil kaji ulang penataan ruang Kabupaten Bogor dalam rangka mitigasi Banjir DKI Jakarta yang dilakukan oleh Kimpraswil (2002) melalui analisa DAS berdasarkan parameter resiko banjir, yaitu wilayah, curah hujan, debit, dan pertumbuhan permukiman, seperti terlihat di table berikut ini, scoring menunjukkan bahwa Sungai Ciliwung dan Sungai Cileungsi Cipinang perlu mendapatkan penanganan yang sangat mendesak, terutama dari sisi pertumbuhan permukiman yang melebihi 50%, wilayah dan debit air yang melebihi kapasitas rencana.

#### Tanggapan stakeholders terhadap peraturan yang terkait dalam pengelolaan DAS

Seperti tergambar dalam diagram, terlihat bahwa berbagai keputusan politik dalam bentuk berbagai peraturan tersebut di atas, secara konseptual masih belum ideal dalam arti masih banyak kelemahannya. Dari 11 responden yang menjawab pertanyaan ini, 9,1%

menyatakan sangat tidak memadai, 9,1 % tidak memadai dan 36,4% kurang memadai. Sedangkan yang menyatakan memadai sebanyak 9,1%, sangat memadai 18,2%. Sementara sebanyak 2 atau 18,2% tidak memberikan jawaban. Yang menjawab sangat memadai dengan argumentasi kalau peraturan tersebut merupakan bagian penting dari penataan DAS sehingga akan mendukung fungsi DAS sebagai pengendali banjir dan drainase. Kemudian alasan lain adalah sudah jelas dan lengkap dalam arti tinggal penyesuaian dengan UU No 22/1999. Sedangkan yang menjawab kurang memadai dengan alasan diantaranya belum pada tataran operasional dan saling tumpang tindih dengan peraturan lain. Kemudian kurang komprehensif. Sedangkan yang menjawab tidak memadai dengan alasan tidak mengatur sanksi dan UU terlalu umum. Kalau keempat pilihan jawaban tersebut disederhanakan dalam arti ditarik pada dua titik ekstrem antara memadai (gabungan dari memadai dan sangat memadai) dan tidak memadai

(gabungan dari sangat tidak memadai, tidak memadai dan kurang memadai) maka 54,6% menyatakan tidak memadai dan 27,3% menyatakan memadai dan sisanya tidak memberikan jawaban.

### **Pemahaman stakeholders tentang manfaat pengelolaan DAS wilayah hulu-hilir**

Dalam analisa variable ini, tingkat pemahaman stakeholders yang dikaji dibatasi hanya dari tiga indicator dari sekian indicator yang sebenarnya bisa menjadi parameter dari tingkat pemahaman yang dimaksud. Sebagian besar responden dari 12 orang (63.6%) menyatakan bahwa pihak yang paling bertanggungjawab adalah semua pihak. Hanya 9.1 % yang menyatakan pihak BP DAS, sementara 18.2 % responden menyatakan Dinas Kehutanan, Kimpraswil, Hotel, Pekerjaan Umum dan masyarakat.

### **Model kelembagaan kompensasi DAS**

Dua poin penting yang sempat mencuat dalam Semiloka Peningkatan Peran Serta masyarakat dalam Upaya Pelestarian Terpadu DAS Ciliwung yang diadakan oleh Tim IPB di Jakarta tanggal 23-24 Oktober 2002, terutama dalam kaitannya untuk mewujudkan kebijakan *one river one plan* dan *one management* adalah pertama, perlu kepastian tentang bentuk campur tangan pemerintah pusat. Dalam kaitan ini diperlukan studi peran multipihak dalam penetapan *cost* dan *benefit sharing* antara pemerintahan wilayah hulu-hilir. Kedua, diperlukan identifikasi formasi dan struktur organisasi untuk melaksanakan pengelolaan DAS Ciliwung serta upaya peningkatan kelembagaan (peraturan, pendanaan, SDM, tenaga kerja) pengelolaan sungai Ciliwung.

Pemanfaatan sungai di Kabupaten Bogor saat ini ditujukan untuk keperluan industri, irigasi dan air bersih, sungai sudah dimanfaatkan untuk sumber, air baku adalah Sungai Ciliwung, yaitu intake Cibinong dan Depok yang dikelola oleh PDAM. Total pemanfaatan sungai untuk keperluan industri mencapai 3.279,5 liter/detik, sedangkan yang paling banyak adalah untuk keperluan irigasi yang mencapai 45.146 m<sup>3</sup>/detik. Air untuk kepentingan irigasi dan pengairan lahan sawah (Kimpraswil 2002).

Adanya eksploitasi atau pemanfaatan air Sungai Ciliwung oleh berbagai pihak, seperti PD AM, tentunya sudah harus dibarengi dengan pendistribusian tanggungjawab dalam bentuk penarikan kompensasi. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan pihak pengguna, seperti PD AM juga menyatakan kesediaannya untuk memberikan semacam kompensasi. Selama ini pihak PD AM baru memberikan retribusi kepada pihak Pemda seperti ketentuan yang berlaku, namun uang tersebut kemudian dialokasikan kemana mereka tidak tahu. Berdasarkan observasi di lapangan pun retribusi tersebut tidak kembali ke pengelolaan DAS dengan berbagai argumentasi, seperti didistribusikan ke sector lain atau subsidi silang ke sector-sektor yang menjadi prioritas Pemda yang notabene bukan pengelolaan DAS. Berikut ini berbagai tanggapan responden yang berkaitan dengan lembaga kompensasi DAS wilayah hulu-hilir.

Berdasarkan wawancara dengan 11 responden dalam posisi mengatasnamakan institusi pada tabel di atas terlihat dimana 50% responden menyatakan setuju bila ada lembaga kompensasi wilayah hulu-hilir. Sementara 41,7 % menyatakan sangat setuju. Sedangkan 1 responden atau 8,3% tidak memberikan jawaban. Dari sini

dapat disimpulkan bahwa lembaga kompensasi sudah sangat krusial dalam pengelolaan DAS yang lestari. Lembaga kompensasi bukan lagi merupakan keinginan tetapi sudah merupakan kebutuhan yang secara verbal, secara garis besar disepakai oleh institusi pengelola/pemangku DAS.

Sampai sejauh mana lembaga kompensasi dibicarakan atau didiskusikan, ternyata sebagian besar responden yang diwawancarai, 58,3% menyatakan baru taraf wacana. Sedangkan 8,3% menyatakan baru berupa rekomendasi yang masih dan perlu segera ditindaklanjuti. Dan, 16,7% responden menyatakan sudah dalam bentuk forum komunikasi yang intensif. Berdasarkan fenomena di lapangan, memang atas dasar Kepmen Kimpraswil No. 20/Kpts/M/2002, telah terbentuk semacam kelompok kerja pengelolaan DAS. Namun demikian, bisa tidaknya Pokja ini melakukan metamorphose menjadi cikal bakal atau pun embrio lembaga kompensasi tentunya banyak ditunggu publik inisiasinya.

Ketika pertanyaan diperdalam dengan setuju tidaknya lembaga kompensasi segera dibentuk, sebagian besar responden boleh disimpulkan menyatakan setuju, dengan rincian 50% setuju dan bahkan 25% menyatakan sangat setuju. Hanya sebanyak 3 responden atau 25% yang tidak berpendapat. Karena fenomena ini menyangkut hubungan antar atau lintas provinsi, maka komitmen dan political will dari pemerintah pusat untuk segera mengeluarkan keputusan politik sangat ditunggu-tunggu publik.

Sudah begitu banyak peraturan dan keputusan politik, proyek yang dikeluarkan atau diselenggarakan oleh para pemangku DAS, namun secara global belum menyentuh inti persoalan yang dihadapi dalam pengelolaan DAS yang

lestari. Lembaga kompensasi adalah salah satu alternatif solusi dari centang-perentang pengelolaan DAS selama ini. Dari berbagai riset atau pun semiloka/workshop dan identifikasi permasalahan yang ada, keberadaan lembaga kompensasi adalah suatu tawaran yang ideal bagi upaya memperbaiki hubungan yang lebih baik antara hulu dan hilir dalam konteks pengelolaan DAS. Persoalannya adalah kenapa lembaga kompensasi yang sudah menjadi semacam kata kunci dalam setiap seminar, diskusi publik atau pun rapat-rapat lintas sektoral sampai sekarang masih belum terwujud

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara konseptual dan di tataran realita peraturan-peraturan yang terkait dengan DAS masih lemah dan belum efektif dalam meningkatkan kapasitas manajemen dan performan (baca: biofisik dan sosial) dari DAS itu sendiri. Hal ini dimungkinkan karena legal framework dalam pengelolaan DAS lebih bersifat sektoral yang disertai dengan lemahnya komunikasi kebijakan lintas sector dan dengan publik.

Secara prinsip, hasil kajian ini menawarkan perlunya pelembagaan lembaga kompensasi untuk mengatasi dan mengintegrasikan manajemen pengelolaan DAS Ciliwung yang lebih sustainable. Secara umum para responden pun setuju dengan terbentuknya lembaga kompensasi. Sedangkan model kelembagaan kompensasi ini dari sisi struktur organisasinya bias independen atau tetap melekat pada salah satu institusi, dalam arti tidak perlu lagi membentuk organisasi baru.

Sedangkan dari sisi alternatif pendanaannya pun sesungguhnya banyak

peluang yang bias digali, seperti pajak, lembaga swasta, APBD/APBN ataupun retribusi. Di tataran policy instrumen yang bias digunakan minimal ada dua level, pertama mikro dan makro. Level makro antara lain melalui kebijakan fiscal, moneter maupun suku bunga. Sedangkan di level mikro bias melalui retribusi, livelihood support atau pun subsidi dan jaminan kepastian harga untuk produk-produk dari hulu.

### Saran

DAS Ciliwung secara faktual memainkan posisi yang sangat vital mengingat DAS ini melintasi wilayah Daerah Khusus Ibukota yang merupakan pusat pemerintah, administrasi dan politik nasional. Berkembang pesatnya Jakarta kearah kota megapolitan yang representative dan sustainable serta bebas banjir akan sangat tergantung bagaimana manajemen integratif, lintas sector dan wilayah bias terwujud. Pemerintah pusat dalam hal ini kementerian PU harus menginisiasi terwujudnya one manajemen one river.

### DAFTAR PUSTAKA

- \_\_\_\_\_, 1995. Social analysis Guidelines for sectors, <http://www.worldbank.org/socialanalysis/sourcebook/design2.htm>.
- \_\_\_\_\_, 1995. *Guidance note on how to do stakeholders analysis*. <http://www.hutan-Indonesia.com>.
- \_\_\_\_\_, 2002. Laporan tahunan Pemerintah Kabupaten Bogor Dinas Pertanian, Bogor.
- \_\_\_\_\_, 2003. *Laporan akuntabilitas kinerja Dinas Pekerjaan Umum Provinsi DKI Jakarta*
- \_\_\_\_\_, 2002. *Rencana Strategis, Balai Pengelolaan DAS Citarum-Ciliwung, 2003-2007*, Bogor.
- \_\_\_\_\_, 2002. Kodisi Bio-Fisik Rencana dan Harapan Masyarakat Hulu-Hilir DAS Ciliwung, *Semiloka Peningkatan Peran Serta Masyarakat Dalam Upaya Pelestarian Terpadu Das Ciliwung, diselenggarakan oleh Tim IPB 23-24 Otober 2003*, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2002. Final Report: Pemaduserasian Rencana Tata Pengaturan Air DAS Ciliwung-Cisadane Terhadap Rencana Tata Ruang Kawasan Bopunjur dan Jabodetabek. Departemen Kimpraswil, Direktorat Jenderal Penataan Ruang-PT Zimisi Tribina Marubama. Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2003. Rencana Tahunan Dinas Pertanian Kabupaten Bogor, Pemerintah Kabupaten Bogor Dinas Pertanian
- \_\_\_\_\_, 2003. Rencana Strategis Tahun 2003-2008. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bogor. Cibinong.
- Asmanah Widarti, 1995. Studi Permintaan Jasa Hidrologi Kawasan Hutan Taman Nasional Gunung Gede-Pangrango. Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, 1995.
- Anna, S., 2001. model Pengelolaan Kawasan Pesisir dan Daerah Aliran Sungai Secara Terpadu.
- Colfer, C.J., Eva Wollenberg., M.A. Brocklesby, C. Diaw, R. Prabhu, A. Salim, M.A.Sardjono, P.Etuge, M.Gunter, E.Harwell, C. McDougall, N.Miyasaka. P, R. Porro, B.Tchikangwa, A.M. Tiani, R.Wadley, J. Woelfel. *The BAG Basic Assessment Guide for Human Well-Being. The Criteria & Indicators Toolbox Series*. CIFOR. Jakarta.
- Chew,O.M. dan Parish, F. 2000. *Pedoman-pedoman mengenai Pemanduan Konservasi dan*

- Pemanfaatan Lahan Basah secara Bijaksana ke dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai: Ramsar. Wetlands International-Indonesia Programme.* Bogor
- Elias, I., 2002. Peranan Pengusaha dalam Melestariakan Air Bersih Sungai Ciliwung, *Makalah untuk Workshop: Peningkatan Peran Serta Masyarakat Ciliwung Dalam Upaya Pelestarian Fungsi Sungai.* Jakarta.
- IPB, 2002. *Kondisi Bio-Fisik Rencana dan Harapan Masyarakat Hulu-Hilir DAS Ciliwung, Makalah disampaikan dalam Semiloka Peningkatan Peran Serta Masyarakat dalam Upaya Pelestarian Terpadu DAS Ciliwung.* Jakarta
- Karyana, A., 2002. *Pembangunan Partisipatoris Dalam Pengelolaan DAS, Individual paper Pasca Sarjana,* IPB. Bogor
- Kartodihardjo, H., Kuku, M., dan Untung, S., 2004. *Institusi Pengelolaan DAS: Konsep dan Pengantar Analisis Kebijakan,* Fakultas Kehutanan, IPB Bogor.
- Marwah, S., 2001. *Daerah Aliran Sungai Sebagai Satuan Unit Perencanaan Pembangunan Pertanian Lahan Kering Berkelanjutan. Makalah Falsafah Sains Program Pasca Sarjana IPB 2001*
- MAPALA UI, 2002. *Menyelamatkan Hulu Sungai Ciliwung Rekomendasi dari Hasil Field Trip Ciliwung HULU.* Jakarta.
- Manik, K.E.S., 2003. *Pengelolaan Lingkungan Hidup.* DJAMBATAN. Jakarta.
- Mustafa Zainal EQ, 1990. *MicroStat untuk mengolah data statistik.* Andi Offset Yogyakarta.
- Pranadji, T. 2003. *Penajaman Analisis Kelembagaan Dalam Perspektif Penelitian Sosiologi Pertanian dan Pedesaan.* Forum Penelitian Agro Ekonomi. Volume 21. No. 1, Juli 2003: 12-25.
- Purwanto, E., Ngadiono. 2002. *Gerakan Menabung Air Melalui Pembangunan Sejuta Resapan: Sebuah Upaya Pengendalian Banjir Jakarta.* Sengked, IPB-Dramaga, Bogor.
- Putro, H.R., M. Buce, S., Hendrayanto, Iin, I., dan Sudaryanto, 2003. *Sistem Insentif Rehabilitasi Lahan dalam Kerangka Pengelolaan DAS.* Fakultas Kehutanan, IPB Bogor
- Putu Oka, NG, 2004. *Dilema Kebijakan Perimbangan Dana Reboisasi: Decentralisation Brief,* CIFOR. Bogor
- Rusdiana, O., Sudaryanto, Iin, I., Nana, M.A., Hendrayanto dan Rinekso, S., 2003. *Hubungan Kerjasama Institusi dalam Pengelolaan DAS: Kasus DAS Ciliwung.* Fakultas Kehutanan IPB Bogor.
- Safrudin, A., 2002. *Pelestarian Fungsi Sungai Ciliwung: Perlu Pelibatan Banyak Pihak. Makalah disampaikan pada Semiloka Peningkatan Peran Masyarakat dalam upaya Pelestarian Terpadu DAS Ciliwung*
- Sithole, B. 2002. *Making Sense of Micro-Politics in Multiple Stakeholder Groups: A Participatory methods guide for researchers and development.* CIFOR. Indonesia.
- Soerjani, 1993. *Gerakan Ciliwung Bersih: Catatan sejarah.* PPSML Universitas Indonesia, Jakarta.
- Thomas L. Saaty, 1996. *Multicriteria Decision Making, The Analytic Hierarchy Process.* RWS Publication 4922 Ellsworth Avenue Pittsburgh, PA 15213. United State of America.