



PENGELOLAAN RAWA DI INDONESIA: ISU DESENTRALISASI, PARTISIPASI WARGA, DAN INSTRUMEN EKONOMI

Pitri Yandri (p.yandri@gmail.com)

Pusat Studi Desentralisasi dan Otonomi Daerah (PSDOD)
STIE Ahmad Dahlan Jakarta

ABSTRACT

In the Indonesian context, many economic resources are conducted by the wrong actors, and this practice is more common in the activity of natural resource and environmental economic. One of a number of economic resources are swamp. Facts indicate that the regulations associated with swamp is overlap. The indication of the over-lapping of the regulation looks from the unclear whom institutions manage the swamp. This phenomenon then resulted continues decreasing quality of swamp in Indonesia. Seeing the empirical facts, the necessary number of tactical and systematic strategies are required on the spirit of decentralization. This paper elaborates a number of ideas that can be applied in swamp management in Indonesia. The main idea of this paper is needed an economic instrument that the actors (government, private and community) can be proactively pushed in swamp management in Indonesia. Economic instruments that can be applied is the incentive scheme and the formulation of Corporate-Community Resource Responsibility (CCRR) in each region.

Keywords: CCRR, decentralization, economic instrument, Incentives, over-lapping regulation, swamp

ABSTRAK

Dalam konteks Indonesia, banyak sekali sumberdaya ekonomi dijalankan oleh pelaku yang keliru, dan praktik ini banyak terjadi pada aktivitas ekonomi sumberdaya alam dan lingkungan. Satu dari sejumlah sumberdaya ekonomi tersebut adalah situ/rawa. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa regulasi yang terkait dengan situ/rawa sangat tumpang-tindih. Indikasi ketumpang-tindihan itu terlihat dari tidak jelasnya institusi mana yang melakukan pengelolaan situ/rawa. Fenomena inilah yang kemudian mengakibatkan situ/rawa di Indonesia terus mengalami penurunan kualitas. Melihat fakta empirik yang ada, diperlukan sejumlah strategi taktis dan sistematis yang disesuaikan dengan semangat desentralisasi. Artikel ini mengelaborasi sejumlah gagasan yang dapat diterapkan dalam pengelolaan situ/rawa di Indonesia. Gagasan utama dari artikel ini adalah diperlukannya instrumen ekonomi agar pelaku/aktor (pemerintah, swasta dan masyarakat) dapat terdorong secara pro-aktif dalam pengelolaan situ/rawa di Indonesia. Instrumen ekonomi yang dapat diterapkan adalah skema insentif dan formulasi *Corporate-Community Resource Responsibility* (CCRR) pada setiap daerah yang terdapat situ/rawa di dalamnya.

Kata kunci: CCRR, desentralisasi, Insentif, instrumen ekonomi, melebihi regulasi, rawa

Di Indonesia, banyak sekali sumberdaya ekonomi dijalankan oleh pelaku yang keliru, dan praktik ini banyak terjadi pada aktivitas ekonomi sumberdaya alam dan lingkungan. Satu dari sejumlah sumberdaya ekonomi tersebut adalah rawa/situ. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 27/1991 tentang rawa disebutkan bahwa rawa adalah lahan genangan air secara alamiah yang terjadi terus menerus atau musiman akibat drainase alamiah yang terhambat serta mempunyai ciri-ciri khusus secara fisik, kimiawi, dan biologis. Pada daerah-daerah tertentu, ada banyak sekali istilah yang asosiatif dengan rawa. Di Sumatera Barat misalnya, rawa disebut juga talago. Sementara di daerah Jawa Barat dan Jawa Tengah, rawa disebut juga situ/setu atau embung. Embung sendiri diartikan sebagai tempat menampung air ketika hujan. Dalam bidang pertanian, talago/embung/situ difungsikan sebagai waduk (*small farm reservoir*) yang memasok air ke lahan-lahan pertanian. Istilah-istilah yang bersifat lokal itu kemudian diformalisasi menjadi rawa.

Sampai saat ini, belum ada data pasti yang mempublikasi tentang berapa jumlah situ di seluruh Indonesia. Hal ini tentu didasari oleh pemahaman bahwa dengan tersedia data/informasi yang baik dan akurat, publik bisa memberi kontribusi, baik dalam bentuk penggunaan data tersebut untuk keperluan riset dan pengembangan maupun sebagai basis pengambilan kebijakan bagi para pemangku kepentingan.

Damayanti (2012) menyebutkan, di Provinsi Jawa Barat terdapat 354 buah situ dan di Provinsi Jawa Timur 438 buah situ. Di lain pihak, berdasarkan data inventarisasi situ Balai Besar Wilayah Sungai Ciliwung Cisadane Kementerian Pekerjaan Umum RI yang diadopsi oleh Noviadiana (2012) menyebutkan sebaran situ di Jabodetabek seperti pada Tabel 1.

Tabel 1. Sebaran Situ di Jabodetabek

Provinsi	Kab/Kota	Jumlah Situ
Jawa Barat	Kab. Bogor	83
	Kota Bogor	4
	Kab. Bekasi	14
	Kota Bekasi	2
	Kota Depok	23
Banten	Kab. Tangerang	24
	Kota Tangerang	5
	Kota Tangerang Selatan	9
DKI Jakarta	Jakarta Utara	1
	Jakarta Pusat	2
	Jakarta Barat	0
	Jakarta Timur	8
	Jakarta Selatan	5

Sumber: Balai Besar Wilayah Sungai Ciliwung Cisadane, 2012

Paralel dengan minimnya data tersebut, dalam tataran akademis, ternyata belum banyak karya tulis yang membahas tentang keberadaan situ di Indonesia. Walaupun ada, karya tulis itu lebih merupakan tugas akhir pada jenjang sarjana, magister ataupun doktoral yang publikasi penelitiannya tidak tersebar secara luas. Padahal, dibutuhkan publikasi penelitian itu dalam rangka pengambilan kebijakan. Hasil pelacakan pada situs pencari dan *e-journal*, sedikit sekali hasil penelitian tentang situ yang beredar di internet. Hal itu menunjukkan, permasalahan situ belum menjadi pusat perhatian para pemikir dan akademisi untuk diteliti secara luas. Padahal, isu situ bukan hanya isu ekologis *an*

sigh, tetapi juga mencakup isu dengan spektrum persoalan yang sangat luas. Hal itu terbukti dari enam hasil penelitian yang terlacak adalah penelitian yang dilakukan Alfarobi (2002), Rini (2002), Tjahjo (2010), Soekarno, Natasaputra dan Maulana (2013), Aradhita (2011) dan Yandri (2013).

Alfarobi (2002) misalnya meneliti Kesesuaian Kawasan Situ Babakan dan Situ Manggabolong sebagai Perkampungan Budaya Betawi. Sementara Rini (2002) mengkaji Ekologi Situ Citayam, Depok Jawa Barat dalam Upaya Pelestarian dan Peningkatan Fungsi Situ". Tjahjo (2010) meneliti tentang Bio-Limnologi dan Sumberdaya Ikan Dalam Rangka Menyusun Model Pemacuan Stok Ikan di Situ Cileunca, Bandung. Aradhita (2011) mengkaji Sumberdaya Perairan Situ Cikaret untuk Pengembangan Wisata di Kelurahan Cikaret Kecamatan Cibinong, Bogor. Dan terkait dengan isu otonomi dan desentralisasi, Yandri (2013) mengkaji Pengembangan Kawasan Situ Pulo di Bekasi dengan Pendekatan *Analytical Hierarchy Process* (AHP).

Wacana partisipasi warga dan pentingnya aksi kolektif yang berangkat dari semangat lokal memang semakin semarak di era otonomi dan desentralisasi. Hal itu terlihat di hampir setiap regulasi yang dikeluarkan, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah, partisipasi menjadi salah satu prinsip pelaksanaan. Namun demikian, pertanyaan fundamental yang mesti kita ajukan adalah bagaimana mungkin pengelolaan situ bisa dibangun atas dasar partisipasi warga dan aksi kolektif lokal, jikalau sistem pengelolaan dan pembinaannya masih di tangan pemerintah, khususnya pemerintah pusat?

Dalam Bab III Pasal 5 ayat (1) PP.No. 27/1991 tentang Rawa misalnya disebutkan bahwa Rawa dikuasai oleh negara, yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah. Dalam butir (2) disebutkan, pelaksanaan wewenang dan tanggung jawab penguasaan rawa sebagaimana ayat (1) dilakukan oleh menteri. Sementara wewenang dan tanggung jawab pembinaan dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah (Bab V Pasal 7 ayat 3).

Lalu, sampai batas mana wewenang dan tanggung jawab pembinaan situ oleh pemerintah daerah? Ambiguitas regulasi ini tampaknya juga menjadi persoalan yang serius di tataran teknis-implementasi. Bukan itu saja, ambiguitas ini mengakibatkan konflik kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (Noor, 2012). Dari sini bisa terbaca, pemerintah telah gagal dalam menentukan dengan jelas hak kepemilikan situ. Fauzi (2006) menyatakan bahwa kegagalan dalam menentukan dengan jelas hak kepemilikan bisa berakibat pada munculnya eksternalitas terkait dengan pengelolaan sumber daya alam. Fakta empirik misalnya, betapa lahan situ terus terdesak oleh permukiman masyarakat dan bahkan tanah kawasan situ diberi hak pada sejumlah warga. Selain itu, kurangnya pengawasan pemerintah mengakibatkan warga kadang menyerobot atau memanfaatkan secara illegal kawasan situ/rawa.

Salah satu sandaran PP. No. 27/1991 itu adalah UU. No. 5/1969 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang sampai saat ini belum jelas orientasi keberpihakkannya (Wiradi dan Wiradi, dalam Tjondronegoro dan Wiradi, 2008). Catatan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dalam Setiawan (2008) misalnya mencatat, jumlah konflik bendungan dan sarana pengairan sejak 1970-2001 mencapai 77 kasus dari ribuan kasus konflik yang dipicu oleh persoalan agraria.

Dalam rentang waktu 2010-2012, konflik yang dipicu oleh persoalan agraria kembali menunjukkan peningkatan. Jika di tahun 2010 terjadi sedikitnya 106 konflik agraria, kemudian membengkak menjadi 163 konflik di tahun 2011 yang menyebabkan 22 orang petani dan warga tewas, maka sepanjang tahun 2012, ada 198 konflik agraria di seluruh Indonesia. Konflik pada 2012 itu mencakup luas areal lebih dari 963.411,2 hektar dan melibatkan 141.915 kepala keluarga (KPA, dalam Setiawan, 2008).

Tabel 2. Jumlah dan Luas Lahan Konflik dan KK yang Terlibat dalam Konflik Tahun 2010-2013

Tahun	Jumlah Kasus Konflik	Luas Konflik Agraria (hektar)	Kepala Keluarga (KK) yang Terlibat Konflik
2010	106	-	-
2011	163	-	-
2012	198	963.411,2	141.915
2013	369	1.281.660,09	139.874

Luas lahan konflik sepanjang 2004 – 2013: 3.680.974,58 hektar

Jumlah KK yang terlibat dalam konflik agrarian sepanjang 2004 – 2013: 1.011.090 KK

Sumber: Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2013

Jika dibandingkan tahun 2012, terdapat tren peningkatan kuantitas konflik agraria sebanyak 171 kasus, atau naik 86,36% pada tahun 2013. Terjadi kenaikan luas wilayah konflik sebesar 33,03% antara tahun 2012 ke 2013. Naik 861%, terhitung sejak tahun 2009. Perkebunan merupakan sektor tertinggi dalam hal kuantitas kasus. Namun meski tertinggi, ternyata sektor kehutanan adalah sektor yang paling luas dalam konflik agrarian. Jika dihitung sejak tahun 2009, berarti terjadi peningkatan, 1.744% jumlah KK yang terlibat konflik agrarian. Jatuhnya korban akibat konflik agraria pada tahun ini meningkat tajam, yaitu 525%. Tahun lalu jumlah korban tewas 3 orang petani, dan tahun 2013 mencapai 21 orang.

Tabel 3. Sektor, Jumlah dan Luas Lahan Konflik

Sektor	Jumlah Konflik (kasus)	Luas Lahan Konflik (hektar)
Perkebunan	180	527.939,27
Infrastruktur	105	35.466
Pertambangan	38	197.365,90
Kehutanan	31	545.258
Pesisir/kelautan	9	-
Lain-lain	6	-

Sumber: Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2013

Pembahasan dalam makalah ini dilakukan melalui metode deskriptif-analitis yaitu sebuah metode untuk menggambarkan kondisi tata ruang di Indonesia. Metode ini juga digunakan untuk mengidentifikasi berbagai upaya yang telah dilakukan oleh berbagai pihak, khususnya pemerintah dalam konteks tata ruang. Dalam kerangka itu, pendekatan penulisan *paper* ini menggunakan beberapa aspek pendekatan sebagai berikut:

1. Keterpaduan (*integrality*)
Pendekatan keterpaduan menekankan pada pentingnya berbagai aspek (sosial, budaya, ekonomi, politik, dan kelembagaan) dalam konteks perencanaan tata ruang. Pendekatan keterpaduan ini juga menekankan pada pentingnya keterpaduan antar-*stake holder*, khususnya partisipasi masyarakat lokal.
2. Pendekatan Sistem (*system*)
Pendekatan sistem memungkinkan semua pihak dapat meninjau hubungan kesaling-terkaitan (*interrelation*) berbagai faktor yang mempengaruhi tata kelola situ/rawa di Indonesia.

Metode analisis menggunakan pendekatan desentralisasi dan otonomi daerah, konsep partisipasi dan instrumen ekonomi. Pendekatan desentralisasi dan otonomi daerah diperlukan dalam upaya pemetaan persoalan wewenang dan tanggung jawab pemerintah, baik pusat maupun daerah beserta implikasi implementasinya. Konsep partisipasi digunakan dengan argumen bahwa konsep ini sealer dengan semangat desentralisasi. Justru dengan adanya partisipasi masyarakat lah maka desentralisasi dapat berjalan efektif. Sementara konsep instrumen ekonomi digunakan sebagai upaya elaboratif-rekomendatif kepada pemerintah atas tata kelola situ/rawa di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bentuk-bentuk konflik lahan, khususnya lahan kawasan situ, baik antar masyarakat (*horizontal conflict*) maupun antara masyarakat dengan aparat pemerintah (*vertical conflict*) itu bisa saja dianggap sebuah eksternalitas, lebih tepatnya eksternalitas publik (Hartwick dan Olewiler, 1998 dalam Fauzi, 2006). Eksternalitas publik terjadi jika barang publik (*public good*) dikonsumsi tanpa pembayaran yang tepat. Pada kawasan situ, pemanfaatan oleh satu pihak meskipun tidak mengurangi kuantitas untuk dimanfaatkan oleh pihak lain (dalam hal pemandangannya). Namun nyatanya kawasan situ berkurang kualitasnya, baik karena pendangkalan dan pencemaran limbah, perubahan tataguna lahan, penurunan daya dukung (*carrying capacity*) dan lain sebagainya.

Pemahaman tentang eksternalitas ini menjadi penting karena erat kaitannya dengan efisiensi alokasi sumber daya. Efisiensi alokasi sumber daya sendiri terkait dengan pengaturan kelembagaan (*institutional arrangement*), apakah itu bersifat terpusat (*central planning*), kediktatoran, melalui mekanisme pasar (*free market*) (Fauzi, 2006) ataupun terdesentralisasi.

Secara teoritik-formal, alokasi *public good* yang optimal dapat diturunkan dari fungsi utilitas individu. Fungsi utilitas individu untuk *private good* dan *public good* z adalah $U = u(y, z)$. Fungsi pajak adalah $t(z)$. Sehingga pendapatan setelah kena pajak menjadi $[y = Y - t(z)]$ dan fungsi utilitasnya menjadi $U = u[Y - t(z), z]$. Setiap individu akan memaksimalkan utilitasnya terhadap z sebagai berikut:

$$\frac{dU}{dz} = -u_y t'(z) + u_z = 0$$

$$t'(z) = \frac{dt(z)}{dz} = \rho / N$$

$$\frac{dU}{dz} = MRS = \frac{u_z}{u_y} = \frac{p}{N}$$

$$N = MRS \cdot P \dots \dots \dots (1)$$

$$\left(\sum MRS = MC = p \right)$$

Penetapan harga pajak (p) dilakukan melalui proses politik yaitu mekanisme *budgeting*. Penggabungan analisis ekonomi dan proses politik ini merupakan solusi terbaik untuk mencapai alokasi *public good* yang efisien. Prosedur ini tentu saja tidak sempurna karena dalam kenyataan preferensi dan tingkat pendapatan konsumen bervariasi. Alokasi optimum ini berlaku bagi *pure public good*.

Alokasi optimum yang dicapai pada *pure public good* di atas belum menjamin *equity*, karena terdapat konsumsi *private good* yang menimbulkan eksternalitas dan mekanisme pasar tidak dapat menginternalkan eksternalitas tersebut. Di samping itu juga terdapat batasan spasial dari *benefit* dan kemacetan (*congestion*) dalam penyediaan *private good* sehingga memerlukan aturan efisiensi yang berbeda. Barang-barang semacam ini dikategorikan ke dalam *mix good* yang memerlukan ukuran optimal yang lebih kecil dari *pure public good* dalam alokasi dan kelompok konsumennya (*club size*).

Untuk mengetahui solusi optimal dari *mix good* tersebut maka asumsi yang dibangun adalah asumsi-asumsi homogenitas wilayah yaitu (Rustiadi, *et al*, 2010):

1. Lahan (ruang) dalam keadaan *fixed*;
2. Pendapatan dan preferensi identik;
3. Biaya penyediaan *public good* konstan;
4. Pemerintah tidak membedakan pelayanan (*good governance*) dan distribusi pendapatan dalam keadaan *given*;
5. Semua barang adalah *pure public good*.

Jika *public good* tersebut adalah z^* dan $z^* = \left(\frac{1}{a}\right)z$, maka fungsi utilitas setelah pendapatan

kena pajak adalah $u[Y - t(z^*), z^*]$ dimana $t = \frac{apz^*}{N}$, sehingga:

$$\frac{dU}{dz} = \frac{u_{z^*}}{u_y} = \frac{ap}{N} \dots\dots\dots(2)$$

dan $MRS = ap/N$ (ukuran fasilitas memenuhi syarat Samuelson). Dari persamaan (1) dan (2) dapat dilihat adanya perbedaan harga pajak antara *pure public good* (z) dan *local public good* (z^*).

Ukuran optimal klub dapat dicapai bila turunan harga pajak minimum. Pada kasus *pure public good*, harga pajak adalah $\frac{p}{N}$ sehingga $\frac{d(pN)}{d(N)} = -\frac{p}{N^2}$. Semakin besar populasi (N),

turunannya akan mendekati = 0. Implikasinya, semakin besar N , penyediaan *public good* akan semakin murah dan efisien. Sebaliknya pada kasus *local public good* (z^*), di mana harga pajak $p^* =$

$$\frac{ap}{N}, \text{ sehingga } \frac{dp^*}{dN} = \frac{p}{N} \cdot \frac{\delta a}{\delta N} - \frac{ap}{N^2} = 0$$

$$\frac{\delta a}{\delta N} \cdot \frac{N}{a} = r \text{ adalah elastisitas } a \text{ terhadap perubahan } N.$$

$$\text{Sehingga: } \frac{dp^*}{dN} = \frac{ap}{N^2} (r - 1) = 0$$

P^* minimum bila $r = 1$. Pada titik tersebut, penurunan p^* dari kelebihan pembagian beban pajak akan diimbangi oleh tambahan harga pajak dari *congestion* melalui fungsi α dan pada saat $r = 1$ ukuran klub mencapai optimum. Apabila N semakin besar akan menyebabkan mahalnya biaya penyediaan *public good*.

Struktur optimal penyediaan *public good* menggambarkan interaksi antara ukuran optimal *public good* dan ukuran optimal klub. Solusi optimal merupakan perpotongan antara *service* optimal dengan klub optimal penyediaan jasa publik. Modal efisiensi penyediaan *public good* dalam sistem

pemerintahan multi unit memerlukan perbedaan dalam ukuran fasilitas dan jangkauan wilayah. Interpretasi dari solusi optimal tersebut adalah penyediaan *pure public good* memerlukan ukuran pemerintah yang besar (nasional) dengan sistem sentralisasi sedangkan untuk *local public good* memerlukan ukuran pemerintah yang lebih kecil (daerah) dengan sistem desentralisasi (Yandri, 2013).

Karena itu, kewenangan pengelolaan situ sebenarnya lebih tepat dikelola oleh pemerintah daerah, bukan oleh pemerintah pusat. Osborne dan Gaebler (1995) mengemukakan beberapa keuntungan yang dapat diraih dengan diterapkannya sistem desentralisasi, yaitu:

1. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi. Lembaga tersebut dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan;
2. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih efektif daripada yang tersentralisasi. Para pegawai yang berada di lini depan, paling dekat dengan masalah dan peluang serta mereka yang lebih tahu dengan apa yang terjadi sebenarnya, sehingga akan lebih cepat mengambil keputusan yang diperlukan;
3. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif dibanding yang tersentralisasi. Inovasi biasanya tidak terjadi pada seseorang yang berada pada pucuk pimpinan, tetapi sering muncul dari gagasan baik pegawai yang benar-benar melaksanakan pekerjaan dan berhubungan dengan pelanggan;
4. Lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, sehingga banyak komitmen dan lebih besar produktivitasnya. Pemberian kepercayaan kepada pegawai untuk mengambil keputusan yang penting dalam tugasnya dapat menjadi motivasi bagi mereka, sehingga akan berpengaruh terhadap tingkat produktivitas kerjanya.

Perbandingan Antar-regulasi

Di level regulasi, terdapat UU. No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang aturan teknis kewenangan daerah (desentralisasi) diatur spesifik dalam PP. No. 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom dan PP. No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam PP. 38/2007, eksplisit tertera bahwa kewenangan pemerintah pusat meliputi: (1) politik luar negeri; (2) pertahanan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter dan fiskal nasional; serta (6) agama. Sementara kewenangan daerah meliputi 26 (dua puluh enam) urusan wajib dan 8 (delapan) urusan pilihan.

Sekarang pertanyaannya, mengapa pengelolaan situ masih tersentralisasi yang kewenangannya berada di tangan pemerintah pusat dan pelaksanaannya dilakukan oleh menteri? Ada dua jawaban yang mungkin: *pertama*, dari perspektif tata urutan munculnya regulasi, PP. No. 27/1991 lahir 16 (enam belas) tahun sebelum PP. No. 38/2007. Artinya, PP. No. 27/1991 lahir jauh sebelum undang-undang otonomi efektif diterapkan pada tahun 2001 dengan munculnya UU. No. 22/1999 yang kemudian diubah menjadi UU. No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dari perspektif ini, tidak ada cara lain bagi pemerintah untuk tidak menerapkan peraturan itu karena memang tidak/belum adaya peraturan pengganti yang sesuai dengan semangat desentralisasi. Dari sini masalahnya menemui titik terang: regulasi usang dipakai sementara pengelolaan situ dihadapkan pada kondisi iklim desentralisasi dan partisipasi aktif warga masyarakat.

Pada wilayah tertentu, pemerintah melalui presiden juga menetapkan Keppres. No. 12/2012 tentang Penetapan Wilayah Sungai. Dalam Keppres tersebut dijelaskan bahwa beberapa situ masuk

ke dalam wilayah sungai yang kewenangannya berada di tangan pemerintah pusat. Argumen yang mendasari mengapa situ masuk ke dalam wilayah sungai tampaknya disebabkan oleh pemahaman bahwa air yang terdapat di dalam situ bersumber dari dan mengalir ke sungai. Dan karena itu, situ merupakan bagian dari sungai. Secara fisik sumberdaya air, pendapat itu ada benarnya.

Kemungkinan *kedua*, adanya pihak-pihak tertentu yang tidak ingin mempertegas pengelolaan kawasan situ menjadi terdesentralisasi dan adanya partisipasi aktif warga masyarakat setempat (*community*). Boleh jadi penyebabnya adalah terkait dengan isu redistribusi lahan yang payung hukumnya masih berpangku pada undang-undang agraria. Sebagaimana dipahami, stagnasi peraturan reformasi agraria karena sarat dengan kepentingan, baik kepentingan politik, ekonomi maupun sosial.

Stagnasi ini berujung pada situasi di mana masyarakat warga menjadi bulan-bulanan berkepanjangan akibat persekongkolan antara kekuatan elit politik dan elit ekonomi. Padahal sejarah Hindia Belanda ratusan tahun yang lalu memperlihatkan, tahun 1870 perekonomian Hindia Belanda kala itu mengalami resesi luar biasa akibat liberalisasi lahan oleh pemerintah kepada kelompok kapitalis. Akibatnya, masyarakat kala itu seperti pepatah ayam mati di lumbung padi, mereka jatuh miskin karena tidak adanya akses atau kedaulatan atas sumber daya lahan (Rahardjo, 2011).

Pada konteks situ, dengan pengelolaan itu berbasis partisipasi masyarakat setempat, selain berfungsi sebagai tempat resapan air dan sumber irigasi; tempat berkembangnya keanekaragaman hayati serta pengendali banjir, situ bisa dimanfaatkan bagi pengembangan usaha perikanan skala kecil dan tempat pariwisata. Bahkan jika tempat wisata itu diinstitusionalisasi oleh pemerintah daerah setempat dengan tetap memegang teguh prinsip keberlanjutan lingkungan, situ dapat berkontribusi terhadap peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Jika ini terjadi, skema pengawasan dan pengendalian agar kondisi alamiah situ tidak terganggu fungsinya, pemerintah daerah dapat membentuk kelompok kerja dengan melibatkan tokoh masyarakat setempat yang memiliki pengaruh secara kultural di lingkungan sekitarnya.

Partisipasi Warga

Tahap utama dan pertama dalam mereformulasi pengelolaan situ sebagai bagian dari lahan adalah memperbaharui regulasi yang ada agar iklim partisipasi memiliki sandaran hukum (*legal standing*) yang kokoh. Regulasi itu tentu harus diarahkan pada semangat desentralisasi, sebab sistem desentralisasi ini merupakan syarat mutlak (*necessary condition*) bagi terciptanya partisipasi warga dalam pengelolaan situ. Karena itu, menjadi *absurd* jika kita mengharapkan partisipasi warga masyarakat untuk ikut terlibat dan peduli terhadap pengelolaan situ jika sistemnya masih sentralisasi. Secara teoritik, Pretty (1995) dalam Syahyuti (2006) membagi karakteristik partisipasi, yakni: (1) partisipasi pasif atau manipulatif; (2) partisipasi informatif; (3) partisipasi konsultatif; (4) partisipasi insentif; (5) partisipasi fungsional; (6) partisipasi interaktif; (7) mandiri.

Saat ini, seluruh pemerintah daerah memang menggunakan kata partisipasi warga dalam pengelolaan situ. Tetapi, berangkat dari teori partisipasi yang dikemukakan Pretty (1995) di atas, kita pasti dapat mengelompokkan partisipasi seperti apa dari warga masyarakat dalam mengelola situ. Bentuk partisipasi warga masyarakat masih bersifat partisipasi pasif dan manipulatif karena terpenjara oleh PP.No. 27/1991 itu. Di masa datang, yang kita harapkan tentu bentuk partisipasi interaktif dan mandiri dalam pengelolaan situ. Apalagi, menurut Oliner Ostrom, sumber daya umum (*public property*) ternyata tidak selalu harus diprivatisasi ataupun diserahkan kepada pemerintah,

tetapi harus ada *public property* yang bisa dikelola secara bersama oleh masyarakat pada komunitasnya masing-masing (Ostrom, 1990).

Pengembangan Instrumen Ekonomi

Dalam ilmu ekonomi telah lama dikenal sejumlah instrumen yang dapat mengubah perilaku pelaku ekonomi (pemerintah, swasta, dan masyarakat/konsumen). Dalam buku teks ekonomi standar, kita telah mengenal instrumen kebijakan moneter dan fiskal (*monetary and fiscal policy*) dengan berbagai kebijakan turunannya. Namun teori ekonomi menyatakan bahwa keterlibatan pemerintah sedapat mungkin harus seminimal mungkin. Hal itu menyiratkan sebuah asumsi adanya Pareto Optimum yang menyatakan bahwa efisiensi ekonomi dapat tercapai jika keputusan individual pelaku ekonomi berada dalam pasar yang kompetitif (*competitive market*).

Namun demikian dalam konteks lingkungan, mekanisme pasar justru tidak bekerja sempurna karena kita dihadapkan pada munculnya dampak negatif (eksternalitas) dari pelaku ekonomi (Bator, 1958; Dahlman, 1979; Vatn dan Bromley, 1997; Tisdell, 2003). Dalam konteks pengelolaan lingkungan, para ahli di Indonesia telah mengembangkan dan sekaligus menginternalisasi instrumen ekonomi ke dalam tata kelola lingkungan hidup. Dalam UU. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dinyatakan bahwa instrumen ekonomi adalah seperangkat kebijakan ekonomi untuk mendorong pemerintah, pemerintah daerah, atau setiap orang ke arah pelestarian fungsi lingkungan.

Instrumen ekonomi dapat dinyatakan sebagai pemberian motivasi positif dan sekaligus negatif kepada pelaku ekonomi untuk bertindak sesuai yang diharapkan. Karena itu, instrumen ekonomi beroperasi dengan menyelaraskan hak dan tanggung jawab dari perusahaan, kelompok atau individu sehingga mereka memiliki insentif dan kekuatan untuk bertindak dengan cara yang lebih bertanggung jawab terhadap lingkungan (UNEP, 2004), khususnya situ/rawa.

Dalam pada itu, terdapat beberapa instrumen yang dapat diterapkan. Misalnya instrumen berbasis pasar (*market-based instrument*) atau instrumen yang bukan berbasis pasar (*nonmarket-based instrument*) yang berupa perintah dan pengendalian (*command and control/CAC*). Satu dari sejumlah instrumen berbasis pasar adalah pengembangan skema insentif.

1. Skema Insentif

Dalam literatur, terdapat berbagai jenis kelompok insentif yang dapat mendorong para pelaku terdorong untuk terlibat dalam pengelolaan lingkungan, baik yang bersifat langsung (izin melepaskan pencemar yang dapat ditransfer/*tradable permits*, pengenaan biaya polusi/*pollution charges*, dll) maupun tidak langsung (pajak dan subsidi) (Stavins, 2001).

Pengembangan skema insentif ini dapat dikembangkan dan diterapkan pada dua pelaku/aktor sekaligus, yaitu perusahaan/swasta dan masyarakat. Implementasinya dapat dilakukan melalui pajak dan subsidi. Seiring dengan iklim desentralisasi (Pasal 14 ayat (2) UU. No. 32/2014), pemerintah daerah dapat menyusun sebuah skema yang dipayungi oleh peraturan daerah (Perda) tentang penerapan internalisasi biaya perusahaan ke dalam bentuk keterlibatan mereka dalam pengelolaan situ/rawa. Soal berapa proporsi biaya yang harus disisihkan perusahaan dapat ditempuh melalui mekanisme negosiasi. Forum negosiasi itu tentu harus difasilitasi oleh pemerintah daerah.

Di saat yang bersamaan, pemerintah daerah mengembangkan skema agar masyarakat di sekitar lokasi situ/rawa dapat berpartisipasi dalam pengelolaan situ/rawa. Satu dari sejumlah skema yang secara sosial dapat diterima, secara manajemen bisa efektif dan secara ekonomi efisien adalah membentuk kelompok kecil organisasi masyarakat yang khusus *concern* terhadap situ/rawa. Masyarakat yang dapat berpartisipasi adalah masyarakat di sekitar kawasan situ/rawa (*local*

communities). Kelompok masyarakat yang telah terbentuk kemudian diformalisasi ke dalam penetapan surat keputusan bupati/walikota. Dengan cara itu, maka keberadaan kelompok masyarakat mempunyai dasar hukum yang kuat.

Segera setelah kelompok masyarakat terbentuk, maka tahap selanjutnya adalah menginternalisasi Forum CCRR ke dalam setiap kelompok masyarakat setiap kawasan situ/rawa. Dengan begitu, Forum CCRR dapat melakukan pemantauan kegiatan kelompok masyarakat. Hal ini juga dilakukan agar dana yang telah dikeluarkan oleh perusahaan benar-benar tepat sasaran dan dapat dipertanggungjawabkan.

2. Corporate-Community Resource Responsibility (CCRR)

Konsep CCRR (*Corporate Resource Responsibility/CRR*) diperkenalkan oleh Fauzi (2008) sebagai konsep yang lahir dari rahim paradigma yang sama dengan pendahulunya (*Corporate Social Responsibility/CSR*). CCRR diposisikan ke dalam instrumen yang berbasis kesukarelaan (*voluntary instrument*). Jika demikian, instrumen ini tampaknya justru tidak sesuai dengan kedua instrumen yang telah disebut di awal (*economic/market-based instrument* dan *nonmarket-based instrument*). Karena berdimensi sukarela, maka mau tidak mau harus diposisikan ke dalam terminologi lain, yakni instrumen yang berbasis sosial (*social instrument*).

CCRR harus berjiwa *economic/market-based instrument*, terlepas dari kelebihan-kekurangan instrumen ini. Dengan memposisikannya pada kelompok demikian, maka dapat disusun skema insentif apa yang dapat diterapkan agar CCRR berjalan efektif (*on the track*). Penentuan kerangka paradigmatik ini menjadi penting, mengingat kejelasan paradigmatik akan menentukan di mana sesungguhnya posisi CCRR. Dengan kejelasan posisinya, maka pengembangan spesifikasi instrumennya akan menjadi jelas pula.

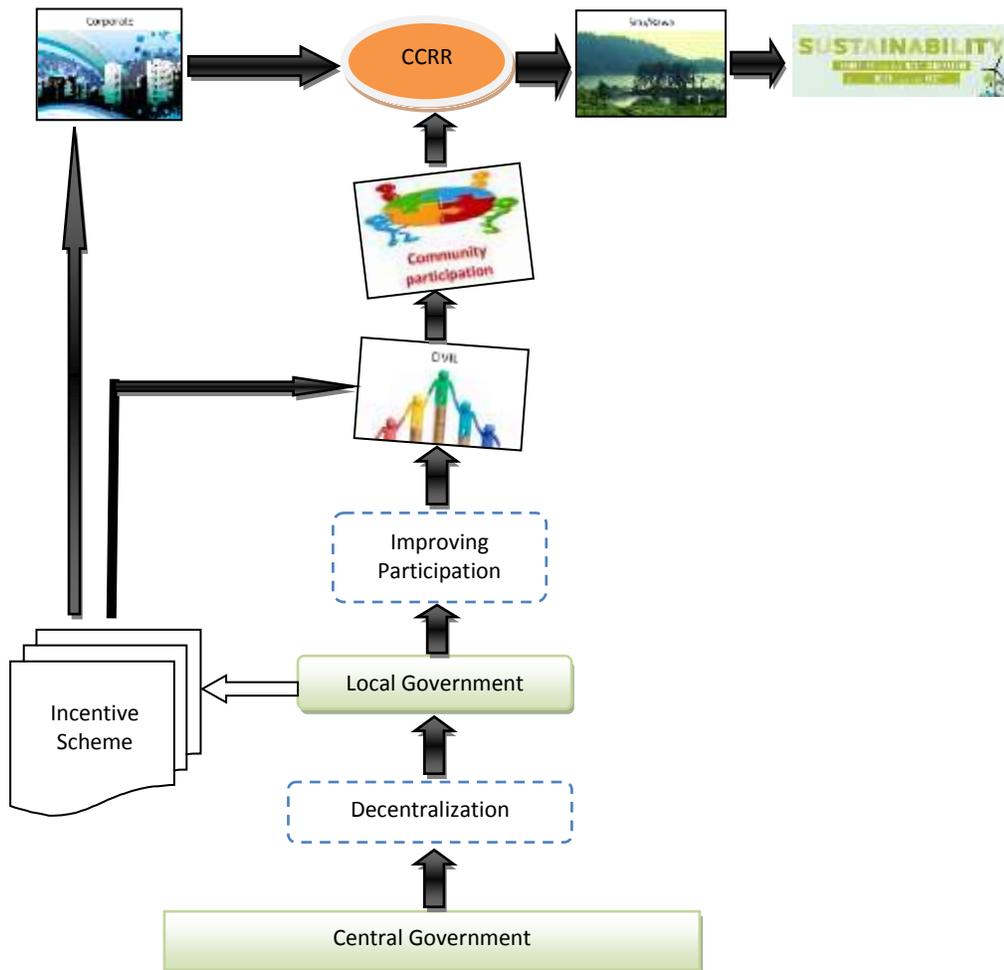
Tabel 4. Skema Insentif Pengelolaan Situ/Rawa di Indonesia

Skema	Insentif
CCRR	<ul style="list-style-type: none"> • Perda yang mendukung terbentuknya Forum CCRR • Pengurangan pajak • Penghargaan secara periodik bagi perusahaan yang signifikan kontribusinya terhadap Forum CCRR dan pengelolaan situ/rawa
Partisipasi Komunitas	<ul style="list-style-type: none"> • Desentralisasi pengambilan keputusan • Kegiatan penyuluhan dan pelatihan • Penghargaan secara periodeik bagi kelompok masyarakat yang berhasil dalam mengelola situ/rawa • Upah

Satu poin yang kongkrit adalah bahwa pelaku CCRR adalah korporasi/perusahaan yang orientasi kegiatannya diarahkan pada lokasi situ/rawa pada lingkup regional/daerah dengan melibatkan masyarakat lokal yang berada di sekitar kawasan. Dengan demikian, konsep CCRR adalah konsep yang lebih spesifik untuk bisa meng-*capture* secara jelas isu lingkungan, terutama situ/rawa. Dengan demikian, konsep CSR tentu kurang pas jika dipersamakan dengan CCRR. Ada dua alasan utama: *pertama*, CSR adalah tanggung jawab sosial korporasi yang orientasi kegiatannya hanya berdimensi sosial. Walaupun Kementerian Lingkungan Hidup (2011) telah menginternalisasi bidang lingkungan dalam kegiatan CSR, namun tetap saja terminologinya kurang

tepat karena CCRR secara jelas dan spesifik adalah bentuk tanggung jawab korporasi/perusahaan terhadap lingkungan, terutama situ/rawa dengan melibatkan masyarakat setempat.

Dengan demikian, posisi paradigmatisnya menjadi lebih terang-benderang, karena CSR berdasar dan mengarah pada hak sosial (*social rights*) sementara CCRR berdasar dan menyasar pada hak alam pada komunitas setempat (*nature and communities rights*). Kedua, pada korporasi skala besar, kegiatan CSR seringkali dilakukan bukan di daerah (*region*) tempat di mana lokasi perusahaan tersebut berada. Dan sering pula, kebijakan program CSR dilakukan dengan skala massif, mengabaikan karakteristik masyarakat lokal, hanya memberi ikan tanpa memberi pancing, dan tidak terlihat signifikansi keberhasilannya (Blowfield dan Frynas, 2005; Suharto, 2008; dan Afifah, 2011).



Gambar 1. Bagan alir implementasi skema crr dan partisipasi komunitas dalam tata kelola situ/rawa

Sesuai dengan semangat desentralisasi, pemerintah daerah dapat menyusun regulasi tentang CCRR tersebut. Regulasi harus membuka peluang seluas-luasnya kerjasama antara

corporate-community, termasuk dengan perguruan tinggi. Di level teknis, kerangka kerja yang diperlukan dalam implementasi CCRR adalah:

1. Melimpahkan wewenang pengelolaan situ/rawa kepada pemerintah daerah dan dari pemerintah daerah, dan pengelolaan teknisnya dilimpahkan kepada kelompok masyarakat
2. Penyusunan regulasi lokal tentang pengelolaan situ/rawa;
3. Penyusunan skema insentif yang karakteristik insentif tersebut sesuai dengan karakter masing-masing daerah;
4. Memobilisasi masyarakat di sekitar kawasan situ/rawa untuk membentuk kelompok masyarakat peduli situ/rawa;
5. Formalisasi organisasi kelompok masyarakat
6. Kemitraan *corporate-community*

Seluruh upaya tersebut dilakukan tentu demi satu tujuan, yaitu situ/rawa yang lestari (*sustainability*). Karena itu, syarat keharusan (*necessary condition*) bagi terciptanya situ/rawa yang lestari adalah adanya iklim desentralisasi yang berbentuk penyerahan kewenangan pengelolaan situ kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi juga harus dilakukan sampai ke tingkat kelompok masyarakat. Artinya, pengambilan keputusan tentang berbagai persoalan situ/rawa dilakukan oleh kelompok masyarakat. Selain syarat keharusan, diperlukan pula syarat cukup (*sufficient condition*), yakni adanya partisipasi aktif, interaktif, mandiri dari kelompok masyarakat.

KESIMPULAN

Pemerintah dapat berfungsi sebagai pembuat regulasi dan pengawas bagi pengelolaan situ. Masyarakat cukup diberi rambu-rambu dan insentif. Dengan memberi kepercayaan (*trust*) pada masyarakat setempat, pengelolaan dan pemanfaatan situ/rawa dapat lestari secara berkelanjutan, karena masyarakat setempatlah yang mengetahui secara pasti kawasan situ. Untuk mewujudkannya, diperlukan langkah kongkrit:

1. Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) perlu mendorong seluruh pemerintah daerah di Indonesia untuk menggugat atau uji materi regulasi terkait dengan pengelolaan kewenangan situ yang bertentangan dengan semangat desentralisasi. Gugatan tersebut diajukan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) ataupun kepada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) melalui APKASI.
2. Jika gugatan tersebut berhasil, perlu disusun skema yang pasti dalam mendorong partisipasi warga dalam pengelolaan situ. Salah satu skema yang dapat dipertimbangkan adalah *Corporate-Community Resource Responsibility* (CCRR), sebagai pengembangan konsep *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang telah ada. Konsep CCRR sekaligus mengadopsi tiga pihak dalam proses pembangunan bangsa: pemerintah, masyarakat dan swasta. Pelibatan swasta dalam pengelolaan situ/rawa adalah skema yang tidak berorientasi bisnis semata, tetapi lebih kepada proses penyadaran bahwa swasta adalah aktor yang juga penting dalam proses pembangunan kesejahteraan sosial dan lingkungan. Skema CCRR tentulah masih terlalu dini. Tetapi uji coba perlu dilakukan untuk menilai dan mengukur tingkat akurasi dan validitas konsepnya.
3. Skema lanjutan setelahnya adalah bagaimana membuat mekanisme agar komunitas masyarakat setempat terlibat, baik dalam proses perencanaan sampai kepada pengawasan dan pengendaliannya. Keterlibatan komunitas warga setempat sekaligus menjadi instrumen bagi efisiensi dan efektifitas pengelolaan situ secara berkelanjutan.

REFERENSI

- Affiah, D. (2011). Persepsi dan partisipasi masyarakat terhadap kegiatan CSR oleh PT. Wirakarya sakti dalam penguatan ekonomi lokal, *Skripsi*, Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan, IPB, Bogor.
- Alfarobi, D.E. (2002). Kajian kesesuaian kawasan situ babakan dan situ manggabolong sebagai perkampungan budaya betawi, diakses pada 8 Maret 2013 dari web <http://eprints.undip.ac.id/5404/1/danielazka97.pdf>,
- Aradhita, D. (2011). Kajian sumberdaya perairan situ cikaret untuk pengembangan wisata di kelurahan cikaret kecamatan Cibinong, Bogor. Diakses pada 8 Maret 2013 dari web <http://repository.ipb.ac.id/bitstream/handle/123456789/51666/C11dar1.pdf?sequence=1>,
- Bator, F.M. (1958). The anatomy of market failure, *The quarterly journal of economics*, vol. 72, Issue 3 (Aug, 1958), 351-379.
- Blowfield, M., & Frynas, J.G. (2005). Setting new agendas: Critical perspectives on corporate social responsibility in the developing world, *International affairs*, vol 81, 3 (2005), 499-513
- Dahlman, C.J. (1979). The problem of externality. *Journal of law and economics*, vol. 22(1), (Apr, 1979), 141-162.
- Damayanti, A. (2012). *Telaga*. Diakses pada 04 Juni 2014 dari web staff.ui.ac.id/internal/.../TELAGADANAU.doc,
- Fauzi, A. (2006) *Ekonomi sumber daya alam dan lingkungan, teori dan aplikasi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Kementerian Lingkungan Hidup. (2011). *Pedoman CSR bidang lingkungan*, Kementerian Lingkungan Hidup RI, Jakarta.
- Noor, I. (2012). Politik otonomi daerah untuk penguatan NKRI, Asosiasi pemerintah kabupaten seluruh Indonesia (APKASI) & Profajar Journalism.
- Noviadriana, D. (2012). *Action plan penanganan situ-situ di kota Tangerang Selatan*, Lokakarya Pengelolaan Situ Terpadu Kota Tangerang Selatan, 04 Desember 2012.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1995). *Reinventing government: Mewirusaha birokrasi* (edisi terjemahan), Penerbit PPM, Jakarta.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolutions of institution for collective action*, Cambridge University Press. Diakses pada 10 April 2013 dari web http://www.kuhlen.name/MATERIALIEN/eDok/governing_the_commons1.pdf,
- Rahardjo, D. M. (2011). *Nalar ekonomi politik Indonesia*, IPB Press, Bogor
- Rini, F. S. (2002). Kajian ekologi situ citayam, Depok Jawa Barat dalam upaya pelestarian dan peningkatan fungsi situ. Diakses pada 8 Maret 2013 dari web <http://repository.ipb.ac.id/bitstream/handle/123456789/28481/G02fsr.pdf?sequence=1>,
- Rustiadi, E., Saeful Hakim, S., dan Panuju, D.R. (2010). *Perencanaan dan pengembangan wilayah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Setiawan, U. (2008) *Dinamika reforma agraria di Indonesia setelah orde baru, dalam dua abad penguasaan tanah pola penguasaan tanah pertanian di Jawa dari masa ke masa*, Gunawan Wiradi dan S.M.P Tjondronegoro (penyunting), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Soekarno, I., Natasaputra, S., dan Maulana, I., tanpa tahun, *Situ Ciharus untuk Penyediaan Air Baku dan Potensi Mikrohidro di Kabupaten Bandung Selatan, Jawa Barat*. Diakses pada 4 maret 2013 dari web <http://www.ftsl.itb.ac.id/wp-content/uploads/2012/11/95010012-lkbal-Maulana.pdf>,

- Soto, H. (2000). *The mystery of capital: rahasia kejayaan kapitalisme barat*. Penerbit Qalam, Yogyakarta.
- Stavins, R. N. (2001). *Experience with market-based environmental policy instruments*, Discussion paper 01-58, Resource for the Future, Washington DC.
- Suharto, E. (2008). *Corporate social responsibility: What is and benefits for corporate?* Makalah Seminar, Februari 2008.
- Syahyuti. (2006). *30 Konsep penting dalam pembangunan pedesaan dan pertanian*, PT. Bina Rena Pariwara, Jakarta.
- Tisdell, C. (2003). *Economics, ecology and the environment*. Working paper No. 89, The University of Queensland, Australia.
- Tjahjo, D.W.H., Purnamaningtyas, S.E, & Satria, H. (2010). *Kajian bio-limnologi dan sumberdaya ikan dalam rangka menyusun model pemacuan stok ikan di situ Cileunca, Bandung*, Working Paper, Balai riset pemulihan sumberdaya ikan, Badan penelitian dan pengembangan kelautan dan perikanan kementerian kelautan dan perikanan, diakses pada 8 Maret 2013 dari web <http://km.ristek.go.id/assets/files/258.pdf>,
- UNEP. (2004). *The use of economic instrument in environmental policy: opportunities and challenges*, *United Nation Publication*, ISBN: 92-807-2391-X,
- Vatn, A., & Bromley, D.W. (1997). *Externalities-a market model failure*. *Environmental and resource economics*, 9, 135-151
- Wiradi, G. (2008). *Garis-garis besar argumen dalam wacana reforma agraria, dalam dua abad penguasaan tanah pola penguasaan tanah pertanian di jawa dari masa ke masa*, Gunawan Wiradi dan S.M.P Tjondronegoro (penyunting), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Wiradi, G. (2008). *Pola penguasaan tanah dan reforma agraria, dalam dua abad penguasaan tanah pola penguasaan tanah pertanian di jawa dari masa ke masa*, Gunawan Wiradi dan S.M.P Tjondronegoro (penyunting), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Yandri, P. (2013). *Pengembangan kawasan situ pulo di Bekasi dengan pendekatan analytical hierarchy process (ahp)*. *Jurnal liquidity*, vol. 2(1), Januari-Juni 2013, 87-99.