



Gagasan

Penataan Bantaran Sungai Berbasis Komunitas sebagai Upaya Membangun Pemerintahan yang Partisipatif: Sebuah Analisis Pendekatan Penataan Bantaran DAS Cisadane

Bambang Kurniawan

Widyaiswara Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Tangerang, Provinsi Banten

(Diterima 10 November 2014; Diterbitkan 12 Desember 2014)

Abstract: Seperti pada umumnya keberadaan sebuah sungai, fungsi Sungai Cisadane di Kota Tangerang dimanfaatkan oleh manusia untuk mencari nafkah dan penghidupannya, bahkan mereka menempati bantaran sungai ini sebagai tempat tinggalnya. Tulisan ini membahas tentang analisis terhadap penataan bantaran Sungai Cisadane di Kota Tangerang. Ada dua hal penting yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Kota Tangerang khususnya dan Indonesia pada umumnya, yaitu pertama, Pemerintah Kota Tangerang dalam kegiatan penataan kawasan sungai harus terus berusaha mengoptimalkan keterlibatan masyarakat –baik pelibatan melalui struktur kelembagaan sosial yang sudah terbangun di tengah masyarakat bantaran sungai, maupun pelibatan kelompok pemerhati lainnya- yang tinggal di bantaran sungai, dan kedua, Relokasi warga (jikalau pun harus terjadi dalam kegiatan penataan kawasan sungai ini) harus disadari oleh pihak pemerintah hal ini tidak hanya berdampak pada bergesernya pemukiman warga secara fisik, tetapi juga “menyentuh” ruang ekonomi, sosial, bahkan budaya, serta mekanisme dan ikatan sosial yang sudah terbangun puluhan tahun lamanya. Kesadaran ini sesungguhnya tidaklah merupakan paradox yang akan menurunkan kredibilitas pemerintah di mata masyarakat, tetapi melalui manajemen pemerintahan yang partisipatif seperti ini justru akan membuat momentum kegiatan penataan kawasan bantaran sungai dapat tetap terjaga keberlanjutannya (*sustainable*).

Keywords: komunitas, pemerintahan partisipatif, ikatan sosial, periphery, bantaran sungai.

Corresponding author: Bambang Kurniawan, E-mail: bengsa_0701@yahoo.co.id, Tel./HP: +6281586890917.

Pendahuluan

Kondisi geografis Indonesia jika dilihat lebih detail sesungguhnya sangat banyak memiliki sungai. Keberadaan sungai sebagai orientasi kehidupan menjadikan sungai tidak saja berfungsi sebagai tumbuh kembangnya biota air akan tetapi bagian bantaran sungai juga sering kali digunakan sebagai tempat pemukiman penduduk sekaligus mencari mata pencaharian. Kondisi demikian umumnya lebih massif terjadi pada kawasan perkotaan, dimana sebagian masyarakat yang tidak memiliki akses pada

Paper ini dipresentasikan pada Lokakarya Regional Ikatan Widyaaiswara Indonesia (IWI) Provinsi Banten tanggal 10 – 11 November 2014 di Patra Jasa Anyer Beach Resort, Serang --- 67

area perumahan kemudian memilih wilayah bantaran sungai sebagai tempat bermukimnya. Keberadaannya yang sangat strategis menjadikannya begitu berarti bagi daerah yang dilaluinya.



Gambar 1. Typical pemukiman penduduk di bantaran sungai di Indonesia

Seperti pada umumnya keberadaan sebuah sungai, maka fungsi Sungai Cisadane di Kota Tangerang pun dimanfaatkan oleh manusia yang berusaha mencari nafkah dan penghidupannya. Bahkan tidak jarang kelompok manusia ini menempati bantaran sungai sebagai tempat tinggalnya, salah satu tujuannya adalah mendekatkan jarak antara tempat tinggal dan kegiatan mencari nafkah. Walaupun tidak jarang lokasi tempat tinggalnya ini terkena banjir sebagai akibat meluapnya permukaan air sungai, terutama di saat musim penghujan tiba. Sangat bergantungnya komunitas penduduk ini pada sungai mengakibatkan resiko apapun yang terjadi terhadap keberadaan lokasi tempat tinggalnya akan tetap dihadapi, termasuk resiko menghadapi “penggusuran” dari pihak pemerintah yang dalam hal ini memiliki kepentingan yang berbeda terhadap keberadaan bantaran sungai.

Pemerintah seringkali menghadapi kondisi yang dilematis dalam menangani komunitas penduduk yang tinggal di bantaran sungai, sayangnya sampai saat ini penanganannya belum optimal terutama dalam menempatkan komunitas ini sebagai sebuah entitas sosial yang sesungguhnya punya peran besar dalam menata bantaran sungai menjadi lebih bermanfaat lagi. Keterlibatan masyarakat dalam konteks ini menjadi faktor penting pendukung keberhasilan implementasi kebijakan penataan sungai. Keberadaan komunitas yang tinggal di kawasan bantaran sungai pada umumnya telah memiliki kesamaan senasib sepenanggungan sebagai kelompok periphery, kondisi demikian seringkali diikuti oleh rasa solidaritas sosial yang tinggi dan juga memiliki resistensi dalam melihat datangnya “orang luar” dalam kehidupan keseharian mereka.

Alasan utama dilakukannya pembangunan kawasan bantaran sungai di suatu daerah atau perkotaan pada umumnya adalah masalah estetika kota dan refungsionalisasi bantaran sungai yang terjadi pada daerah aliran sungai tersebut. Laju pertumbuhan ekonomi suatu kota dan fasilitas yang dimilikinya, baik berupa sarana infra struktur maupun supra strukturnya menjadi alasan atau pull faktor terjadinya migrasi penduduk yang massif dari desa ke kota. Kondisi ini berlangsung secara terus menerus seiring dengan pelaksanaan pembangunan yang terjadi di wilayah perkotaan. Bertambahnya penduduk di wilayah perkotaan ini tentu menjadi “tantangan” tersendiri bagi pemerintah kota, terutama dalam proses pemberian pelayanan publik serta penyediaan sarana lainnya seperti permukiman penduduk, ketersediaan sarana pendidikan, layanan kesehatan dan tentu saja penyediaan kesempatan

lapangan pekerjaan. Beberapa hal yang disebutkan terakhir ini adalah menjadi tanggung jawab pemerintah pada setiap level pemerintahan (baik pemerintah pusat sampai pemerintah daerah), seperti yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pusat dan Daerah. Tidak terkecuali dengan Pemerintah Kota Tangerang yang juga senantiasa berupaya untuk mensuplai setiap demand yang disampaikan oleh masyarakat.

Namun demikian tetap saja tingkat *demand* yang disampaikan masyarakat kepada pemerintah tidak sejalan dengan kemampuan atau daya dukung pemerintah dalam pemenuhannya, terutama jika sudah menyangkut kepada persoalan pendanaan. Sehingga dibutuhkan kemampuan dari pemerintah (dalam hal ini Pemerintah Kota Tangerang) untuk melakukan penetapan skala prioritas bagi pelaksanaan pembangunannya. Sehingga hanya benar-benar kebutuhan yang mendesak yang dibutuhkan oleh wargalah yang menjadi prioritas pemerintah dalam mewujudkannya melalui implementasi kebijakan pembangunan.

Kebijakan yang Responsiveness

Sebuah kebijakan (*policy*) yang telah diambil oleh pemerintah senantiasa diidentikan dengan sebuah keputusan akhir yang mampu menjawab setiap permasalahan yang ada. Sebagian masyarakat bahkan meyakini bahwa kebijakan itu adalah jawaban dari tuntutan yang telah diajukannya beberapa waktu kebelakang. Oleh sebab itu menjadi tanggung jawab pemerintah sepenuhnya agar dapat menyusun sebuah kebijakan yang benar-benar dapat menggambarkan keinginan dari masyarakatnya. Dalam konteks penataan bantaran Sungai Cisadane yang telah dan akan berlangsung di Kota Tangerang sudah sepatutnya Pemerintah Kota Tangerang berkaca kembali kepada beberapa peristiwa yang sempat menjadi preseden buruk dalam penataan bantaran Sungai Cisadane ini, beberapa kasus seperti penataan bantaran sungai di kawasan mekarsari, neglasari dan sekitarnya yang mendapat penolakan keras dari warganya, kemudian kasus penggusuran lahan di kampung areal di wilayah Cikokol yang juga berujung pada kisruh antara aparat dengan warga.

Proses pembuatan sebuah kebijakan publik yang baik memang haruslah mengedepankan responsivitas dari para anggota masyarakat yang terkena dampak dari implementasi sebuah kebijakan. Dalam praktek, *the rationality of policy making* yang lengkap memang sulit dicapai. Tapi, secara teoritis *rational comprehensiveness* dapat diperoleh dengan syarat para aktor pembuat keputusan (baik tataran pusat maupun tataran lapangan) haruslah melakukan tugasnya secara jujur dan terbuka. Kejujuran dan keterbukaan itu meliputi beberapa bagian di antaranya (i) melakukan identifikasi persoalan berdasarkan kesepakatan secara bersama dengan melibatkan semua pihak (pemerintah dan masyarakat secara luas), (ii) melakukan identifikasi juga terhadap berbagai macam alternatif yang dapat disampaikan dalam setiap permasalahan yang akan muncul dari hasil perkiraan-perkiraan, (iii) membandingkan setiap alternatif-alternatif yang muncul dan mempelajarinya secara bersama-sama antara masyarakat dengan pemerintah dan didiskusikan dalam kerangka mencapai kepentingan bersama (iv) memilih alternatif kebijakan berdasarkan kesepakatan bersama dengan memaksimalkan pencapaian tujuan (Samodra Wibawa: 1994). Kemudian penulis menambahkannya juga dengan ke (v) menempatkan kesabaran dan komitmen tinggi dalam melalui setiap proses yang dilalui ini, hal ini karena hampir kebanyakan dari setiap aktor kebijakan selalu saja tidak memiliki ketahanan mental dalam melalui proses ini, kesan bahwa dirinyalah yang paling tahu atas permasalahan di lapangan seringkali menghinggapi para aktor kebijakan ini.

Andai saja kebijakan seperti ini dapat dioptimalkan melalui sebuah proses yang berkelanjutan (*sustainable*) dan memiliki komitmen yang kuat untuk tetap menjalankannya dalam setiap pengambilan keputusan (apapun masalahnya), maka penulis yakin kebijakan Pemerintah Kota Tangerang dalam melakukan Penataan Bantaran Sungai Cisadane ini akan memberikan akibat dan juga dampak yang memiliki kebermanfaatannya tinggi (*high valuable*), tidak saja bagi kelompok elit melainkan juga bagi komunitas penduduk bantaran sungai khususnya dan masyarakat pada umumnya.

Potensi “*Social Engagement*” pada Setiap Komunitas

Dalam komunitas masyarakat yang mendiami bantaran Sungai Cisadane di Kota Tangerang, setidaknya dapat dikategorikan menjadi beberapa bagian dari arah hulu menuju hilir yaitu:

1. Wilayah Panunggangan Barat banyak didiami oleh masyarakat pribumi yang memang sudah puluhan tahun dan sudah turun menurun mendiami kawasan itu. Di wilayah ini ada terdapat sebuah lembaga sosial masyarakat yaitu Banksasuci (bank sampah sungai cisadane) sebuah komunitas yang bergerak di bidang lingkungan hidup.
2. Wilayah Perempatan Shinta (Bojong Nangka) kawasan ini kira-kira sepanjang kurang lebih 7 kilometer lebih banyak dihuni oleh kalangan Pabrik dan beberapa komunitas penjual bunga atau tanaman hias.
3. Wilayah Cikokol, wilayah ini merupakan wilayah terpadat yang paling banyak berada di bantaran sungai. Dari kawasan sekitar cikokol, kawasan kampung cacing (disebut demikian karena profesi penduduknya adalah sebagai pecari cacing sutra di Sungai Cisadane), juga terdapat sebuah lembaga sosial yang bernama Yayasan keluarga anaklangit (sebuah komunitas sosial yang banyak bergerak di bidang pendidikan dan kemanusiaan bagi masyarakat kurang mampu), Masjid Al Ijtihad, sebuah masjid yang memiliki nilai sejarah khususnya bagi warga babakan (Masjid ini memiliki Jamaah yang cukup banyak), sampai komunitas yang tinggal di wilayah Kampung Sukajadi.
4. Wilayah sebagian Kampung Koang (sekitar kawasan kompleks perumahan Polisi Tangerang)
5. Dan Wilayah sekitar Kampung Mekarsari Kecamatan Neglasari.



Gambar 2. Salah satu kegiatan penduduk dalam memanfaatkan sungai Cisadane

Kelima wilayah besar ini sudah menjadi sebuah struktur sosial yang sangat memberikan warna bagi perkembangan kehidupan masyarakat di wilayahnya masing-masing dan sudah barang tentu juga memiliki dampak terhadap struktur sosial di wilayah lainnya sebagai dampak dari terjadinya interaksi di antara komunitas yang satu dengan komunitas lainnya.

Telah dikemukakan oleh Coleman (1988) dalam Ali Wafa (Jurnal Masyarakat-UI; 2003) bahwa struktur sosial merupakan suatu sumber daya yang dapat digunakan/dimanfaatkan oleh aktor untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Di sini menunjukkan bahwa struktur sosial mampu menciptakan *social capital* pada suatu kelompok sosial yang ada.

$$\frac{\text{(Rationality of Policy) + (Social Capital)}}{\text{(Bias Data) + (Exklusivitas)}} = \text{Participatory Government}$$

Gambar 3. Optimalisasi *Policies Participatory*

Gambar di atas menjelaskan bahwa optimalisasi *participatory government* dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Tangerang dengan meningkatkan peran dan keberfungsian dari konsep *rationality of policy* dan menjumlahkannya dengan menggerakkan *social capital* yang ada di masyarakat kemudian pada sisi lain melakukan minimalisasi pada pengumpulan dan penggunaan bias data serta juga meminimalkan eksklusivitas dalam proses perumusan kebijakan atau proses pembuatan kebijakan itu sendiri oleh kalangan elit aktor pembuat kebijakan.

Sebagai contoh adalah *komunitas keluarga anaklangit*, yang berada wilayah cikokol merupakan sebuah komunitas besar yang telah hadir di Kota Tangerang sejak 10 tahun lebih. Keberadaannya yang telah dapat memberikan “manfaat” bagi masyarakat *periphery*/masyarakat terpinggirkan (khususnya para anak jalanan dan anak kurang mampu) dengan memberikan bantuan pendidikan dan fasilitasi akses kesempatan belajar lainnya haruslah mendapatkan perhatian khusus. Nama besarnya juga telah membawa Kota Tangerang menjadi dipandang dalam beberapa event sosial baik di kawasan regional, nasional bahkan Internasional. Bericara mengenai lembaga sosial seperti anaklangit, sosok yang sama juga dimiliki oleh Lembaga Sosial Pemerhati Lingkungan Hidup yaitu Banksasuci (Bank Sampah Sungai Cisadane). Dalam kedua kelompok ini sangat terlihat sekali memiliki nilai sosial kapital yang tinggi yang terbentuk dari struktur sosial dan mekanisme kelompok yang berfungsi sebagai penggerak dari komunitas ini.

Kelompok yang sama juga memiliki keterikatan sosial (*social engagement*) yang kuat di dalam komunitasnya yaitu Kampung Cacing, komunitas penduduk ini setidaknya sudah puluhan tahun mendiami wilayah bantaran Sungai Cisadane dengan menggantungkan kehidupannya kepada Sungai Cisadane sebagai matapencaharian utamanya, yaitu mencari Cacing Sutera (makanan ikan-ikan hias). Nilai Produksi Ekonomi dari mencari cacing sutera ini bisa mencapai 15 kilogram per hari dengan harga per kilogramnya mencapai kisaran Rp 12.000. Komunitas ini sangat kompak dalam ikatan sosial di antara masing-masing anggota kampungnya, ditambah lagi pada umumnya warga kampung di sini adalah kaum migran dari Indramayu dan Cirebon. Sehingga di sisi lain memunculkan juga *trust* (kepercayaan) dan tujuan yang sama di antara sesama anggota komunitas.

Kolaborasi Pemerintah dan Komunitas

Dengan ditingkatkan dan diintensifikannya peran-peran dari kedua kelompok ini yaitu pemerintah dan masyarakat dalam konteks penataan bantaran Sungai Cisadane sesungguhnya sangatlah menjadi sebuah kekuatan yang akan saling menguatkan kedepannya. Kedua lembaga ini (Pemerintah dan Komunitas) sudah selayaknya saling membuka diri dalam sama-sama menata Bantaran Sungai Cisadane ini agar lebih optimal berfungsi. Tidak saja berfungsi sebagai bagian dari penyangga badan sungai/semipadan (Peraturan Pemerintah No 38 tahun 2011 tentang Sungai) tetapi juga berfungsi sebagai penyangga kehidupan sosial manusia yang sudah tinggal sebelumnya di kawasan ini, termasuk di dalamnya terdapat nilai-nilai budaya, ekonomi dan sosial sebagai sebuah sistem sosial tersendiri.



Gambar 4. Contoh fasilitas umum yang tertata di bantaran sungai.

Peran pemerintah dalam membangun kembali komunikasi di antara warga yang tinggal di bantaran Sungai Cisadane harus kembali dijalin, semangat membangun kesadaran rasional dalam pembuatan setiap keputusan (*the rationality of policy making*) merupakan hal yang mungkin sesungguhnya dilakukan. Dengan memanfaatkan struktur sosial yang ada seperti *mekanisme kelompok*, *model kekerabatan*, *status peran*, dan *fungsi kelompok* yang ada dan memanfaatkan juga kesadaran yang tinggi yang dimiliki oleh para komunitas ini akan posisinya menempati daerah bantaran sungai, sesungguhnya dapat dijadikan modal awal bagi pemerintah untuk mencari pola bersama dalam melakukan kegiatan penataan bantaran Sungai Cisadane ini.

Di sisi lain Pemerintah Kota Tangerang sesungguhnya memiliki kapasitas dalam membangun komunikasi ini melalui jejaring kerja yang ada pada tataran teknis (Satuan Kerja Perangkat Daerah/SKPD teknis) maupun jejaring kerja pada tataran operasional di lapangan (SKPD Kecamatan, dan Kelurahan). Optimalisasi peran dan fungsi dari masing-masing jejaring kerja ini dalam penataan bantaran Sungai Cisadane sangat diyakini akan mampu memperkuat posisi pemerintah lebih elegant dan responsive lagi di mata masyarakatnya. Jika saja kondisi ini terlaksana bukan tidak mungkin nilai *trust/kepercayaan* dari masyarakat (bukan saja masyarakat bantaran sungai tapi juga masyarakat umum) dapat lebih tinggi lagi. Kondisi ini dapat dibuktikan jika kita mengulas beberapa statement dari warga (baik yang menempati bantaran sungai maupun warga yang tidak menempati bantaran sungai) bahwa seharusnya Pemerintah Kota Tangerang memang dapat mengambil peran lebih aktif lagi dalam

membuka ruang-ruang diskusi dan pelibatan/partisipasi secara intensif dalam mencari solusi dan format yang cantik dalam menata bantaran Sungai Cisadane ini.

Kesimpulan dan Rekomendasi

a). Kesimpulan

Komunitas penduduk di bantaran Sungai Cisadane, walau bagaimanapun faktanya sudah terbangun jauh sebelum kebijakan penataan bantaran sungai akan dilakukan. Potensi sosial engagement yang muncul sebagai kekuatan bottom up sangat memberikan dampak pada pembentukan pola perilaku yang terbangun pada setiap komunitas yang ada, tentunya dengan karakteristik yang dimiliki oleh masing-masing komunitas tersebut. Di sini memiliki makna bahwa masing-masing anggota komunitas relatif memiliki kesetaraan dan pola hubungan emosional yang tinggi dalam kehidupan sehari-harinya. Pola interaksi yang bersifat transaksional relative jarang sekali muncul, malah sebaliknya yang ada adalah kebersamaan dalam penyelesaian masalah.

Struktur Sosial seperti yang dikemukakan oleh Ali Wafa (2003) dapat lebih menajamkan penelitian ini, bahwa *social capital* pada komunitas penduduk Bantaran Sungai Cisadane dapat terbangun dengan menggerakkan pola interaksi sosial yang sudah terjalin, mengoptimalkan mekanisme kelompok, menghargai *social engagement*, menghormati status peran yang terbangun, dan memahami lebih dalam lagi model kekerabatan yang terjalin, baik di dalam internal komunitas maupun antar komunitas.

b). Rekomendasi

Pertama, Penataan Bantaran Sungai Cisadane merupakan hal yang mendesak harus dilakukan terutama pada bagian-bagian wilayah tertentu yang sudah memiliki kecenderungan terjadinya abrasi arus sungai, selain juga faktor estetika lingkungan perkotaan. Akan tetapi penataannya juga tetap harus memperhatikan nilai-nilai social, ekonomi dan budaya yang sudah terjadi sebelumnya di kawasan tersebut. Struktur sosial yang dimiliki oleh masyarakat bantaran Sungai Cisadane seperti meliputi *terwujudnya mekanisme kelompok, model kekerabatan, dan optimalisasi fungsi kelompok* sesungguhnya sudah menciptakan sebuah *social capital* yang dapat dimanfaatkan secara baik oleh Pemerintah Kota Tangerang untuk mencapai komitmen dan tujuan bersama dalam mengambil keputusan tentang penataan bantaran Sungai Cisadane. Untuk itu perlu dibuka kembali oleh kedua belah pihak, inisiatif mungkin dapat diambil oleh Pemerintah Kota Tangerang untuk melakukan koordinasi dan kolaborasi dengan seluruh elemen masyarakat dalam mencari format bersama mengenai penataan bantaran sungai.

Kedua, Perlu segera ditetapkan secara bersama langkah-langkah konkrit dan penentuan alternatif dampak yang dapat ditimbulkan dari masing-masing langkah tersebut dalam proses penataan bantaran Sungai Cisadane, terutama jika harus terjadi relokasi pemukiman penduduk, sehingga peran pemerintah dalam hal ini dapat terlihat dalam mengayomi dan melindungi warganya. Sisi lain pemerintah pun mengetahui bagaimana langkah yang akan diambil oleh masyarakat atas dampak adanya kebijakan penataan bantaran sungai ini. Dengan demikian nilai kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah tidak akan menurun bahkan lebih meningkat lagi.

Ketiga, Berkaca pada momentum implementasi kebijakan penataan bantaran Sungai Cisadane ini sudah seharusnya Pemerintah Kota Tangerang mendorong tumbuhnya forum-forum diskusi rutin di antara para warga kotanya dalam membahas berbagai macam isu yang berkembang di perkotaan. Sehingga jalinan mesra antara warga kota dan pemerintahnya menjadi semakin baik dan masing-masing pihak dapat memberikan *check and balances* dalam pelaksanaan fungsi kerjanya. Dengan demikian dapat mendorong kedewasaan sikap dan kepekaan dari warga kota terhadap berbagai perkembangan kehidupan kotanya, menuju kota yang ramah, santun dan bersahabat.

Daftar Pustaka

- Ali Wafa; Urgensi Keberadaan Sosial Kapital dalam Kelompok-kelompok Sosial; Jakarta, Jurnal Masyarakat Lab Sosio-UI, Edisi No 12, 2003
Budi Winarno; Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus; CAPS (Center of Academic Publishing Service); Yogyakarta, 2014
Samodra Wibawa; Kebijakan Publik, Intermedia- Jakarta, 1994