

## BAB IV

### DESKIRPSI HASIL PENELITIAN

#### A. Gambaran Umum Daerah Aliran Sungai Citarum

Obyek penelitian ini adalah pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Sungai Citarum terletak di Provinsi Jawa Barat dengan hulu di Gunung Wayang mengalir ke utara dan bermuara di Laut Jawa. Pada sungai tersebut terdapat tiga bendungan besar, yaitu Saguling, Cirata, dan Jatiluhur. Ketiga bendungan tersebut merupakan sumber utama tenaga listrik, penyedia air irigasi, dan air baku untuk air minum kota Jakarta. Daerah Aliran Sungai Citarum melintasi sepuluh kabupaten/kota,<sup>1</sup> mulai Kabupaten Bandung, Kota Bandung, Kabupaten Purwakarta, Cianjur, Garut, Sukabumi, Sumedang, Karawang, Bogor, dan Bekasi.

Panjang Sungai Citarum  $\pm$  269 km dengan luas DAS 6.000 km<sup>2</sup> yang secara geografis dibagi tiga. Hulu mulai Gunung Wayang sampai dengan Nanjung. Tengah mulai dari Nanjung sampai dengan Waduk Jatiluhur. Sementara hilir mulai dari Waduk Jatiluhur sampai dengan muara sungai di pantai utara Laut Jawa

Di sepanjang Daerah Aliran Sungai Citarum terdapat  $\pm$  8 juta penduduk. Mereka berposisi sebagai pengguna dan sekaligus “produsen” limbah domestik. Di daerah aliran sungai Citarum juga terdapat lebih dari 1.000 industri. Industri-industri tersebut berposisi sebagai pengguna air permukaan sekaligus pencemar yang paling dominan.<sup>2</sup>

Penggunaan air sungai dalam aliran Sungai Citarum adalah untuk air bersih, industri, pertanian, pembangkit listrik tenaga air, pengendali

---

<sup>1</sup> Balai PSDA Wilayah Sungai Citarum, *Laporan Akhir 2004*

<sup>2</sup> *Pola Induk Program Citarum Bergetar*, 2002

banjir dan pemelihara alur sungai. Berdasarkan kegunaannya, Sungai Citarum menghasilkan 1.350 MW tenaga listrik, mengairi 240.000 ha sawah, menyediakan 45,75 milyar kubik air untuk industri, 43,3 milyar m<sup>3</sup> air untuk perikanan, dan 400,5 milyar m<sup>3</sup> untuk keperluan domestik.<sup>3</sup>

Dalam lintasan tersebut terdapat beberapa instansi pemerintah, perusahaan dan organisasi kemasyarakatan yang mengelola dan memanfaatkan Sungai Citarum. Instansi/organisasi tersebut antara lain PLN (PLTA), Perusahaan Umum Jasa Tirta II Jatiluhur, Balai Pengelolaan Sumber Daya Air Citarum Provinsi Jawa Barat, Balai Besar Wilayah Sungai Citarum Departemen Pekerjaan Umum, Balai Pengelolaan Daerah Aliran (BPDAS) Citarum Ciliwung Departemen Kehutanan. Instansi pemerintah daerah/SKPD di sebelas kabupaten/kota yang dilintasi dan bertanggung jawab terhadap irigasi pertanian. Juga terdapat PDAM, Mitra Cai, P3A, GP3A, dan beberapa organisasi nirlaba seperti Masyarakat Cinta Citarum (MCC), Forum Peduli Citarum (FPC), Lembaga Pelestarian Citarum (LPC), Warga Peduli Lingkungan (WPL).

Sejumlah program dan rencana aksi yang dilakukan dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum yang melibatkan banyak pihak telah diluncurkan. Program tersebut antara lain Citarum Bergetar (*bersih, gaulis, dan lestari*) meliputi program kebijakan dan hukum, pengendalian, pemulihan konservasi dan pemberdayaan masyarakat.<sup>4</sup>

Pola Induk Program Citarum Bergetar lahir sebagai respon atas keprihatinan pemerintah dan masyarakat atas kondisi daya dukung sumber air dan lingkungan yang semakin kritis. Akibatnya, negatif terhadap kuantitas dan kualitas air sungai, berkurangnya pasokan air baku, dan dalam skala besar menurunnya pasokan energi listrik yang dihasilkan PLTA Saguling, Cirata, dan Jatiluhur. Tindak lanjut atas hal

---

<sup>3</sup> *Katalog Sungai di Indonesia*, Vol 1, Maret 2005.

<sup>4</sup> BPLDH Jawa Barat, 2001. *Action Plan Pengendalian Kerusakan, Pencemaran dan Upaya Pemulihan Daerah Pengaliran Sungai Citarum*.

tersebut dimulai dengan (1) lokakarya selamatkan Citarum tahun April 2001, (2) dialog *stakeholder* Juli 2001, (3) diskusi 1 Agustus 2001 yang melahirkan konsep Bergetar, (4) gerakan bersama Citarum Bergetar 15 Agustus 2001, (5) pembentukan Tim Inventarisasi Permasalahan DAS Citarum.

Realisasi nyata yang dilakukan dalam menangani Citarum yang kritis tersebut melalui *action plan* pengendalian kerusakan, pencemaran, dan pemulihan daerah pengaliran Sungai Citarum. Dalam *action plan* terdapat tiga misi terpenting berkaitan dengan air Sungai Citarum: (1) mengembangkan pengelolaan ketersediaan air baku secara memadai; (2) meningkatkan kualitas air Sungai Citarum dengan mengurangi tingkat pencemaran; (3) memperbaiki proses dan kualitas penataan ruang yang berbasis ekosistem DPS Citarum.<sup>5</sup>

## **B. Kondisi Eksisting Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum**

Kendati telah ada perubahan paradigma dan pendekatan bioregional dalam pengelolaan DAS Citarum, pola pengelolaan air Sungai Citarum memfokuskan pada sistem irigasi dan operasi waduk Jatiluhur yang dilaksanakan oleh Perusahaan Umum Jasa Tirta II. Sisi pendekatan regional telah melahirkan Unit Pengelola Teknis Wilayah Sungai yang kemudian menjadi Balai Pengelolaan Sumber Daya Air (BPSDA),<sup>6</sup> kemudian menjadi Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air (DPSDA). Khusus untuk Citarum dibentuk unit khusus di bawah DPSDA, yaitu Balai Citarum.

Paparan di atas menunjukkan bahwa sampai dengan saat ini belum ada rencana induk pengembangan dan pengelolaan secara terpadu yang konsisten dan bisa digunakan sebagai acuan rencana setiap instansi atau

---

<sup>5</sup> BPLHD Jawa Barat, 2001. *Action Plan Pengendalian Daerah Pengaliran Sungai Citarum*.

<sup>6</sup> Pemerintah Provinsi Jawa Barat, 2002, *Pola Pengembangan, Pengusahaan, Pemanfaatan Prasarana Sumber Daya Air Wilayah Sungai Citarum*.

organisasi yang mengelola daerah aliran atau wilayah sungai Citarum. Tugas pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum tersebar pada instansi pemerintah seperti Departemen Pekerjaan Umum, Lingkungan Hidup, Pemerintah Provinsi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Departemen Kehutanan, pemerintah kabupaten/kota dengan tugas pokok, kewenangan, dan fungsi yang berbeda.<sup>7</sup>

Secara faktual di Daerah Aliran Sungai Citarum terdapat ratusan organisasi yang terlibat dalam pengelolaan daerah aliran sungai tersebut. Ratusan instansi/organisasi tersebut dapat dikelompokkan ke dalam instansi/organisasi: (1) instansi pemerintah pusat; (2) instansi pemerintah provinsi; (3) instansi pemerintah kabupaten/kota dan desa; (4) badan usaha milik negara; (5) badan usaha milik daerah; (6) organisasi lembaga swadaya masyarakat tingkat regional; dan (7) organisasi lembaga swadaya masyarakat tingkat lokal.

Pemilihan obyek penelitian pada Daerah Aliran Sungai Citarum memenuhi aspek konseptual kolaborasi karena melibatkan berbagai organisasi yang terlibat dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Demikian juga dengan keragaman organisasi yang terlibat di dalamnya mewakili berbagai sektor organisasi sesuai dengan klasifikasi Korten. Organisasi tersebut adalah pemerintah (DPSDA, BBWS, Balai Citarum, BPDAS), bisnis (Perusahaan Umum Jasa Tirta II, PDAM), LSM (MCC, LPC, WPL, FPC) dan organisasi rakyat (P3A dan Mitra Cai). Secara teknis penelitian di DAS Citarum lebih memungkinkan dilakukan dengan mempertimbangkan waktu, biaya, dan domisili dibandingkan dengan lokasi lain yang memiliki karakteristik yang sama.

Mengacu kepada pengelompokan tersebut dan pemilihan lokasi penelitian di atas, kemudian dipilih instansi/organisasi yang dianggap mewakili kelompok tersebut. Berdasarkan proses pemilihan tersebut,

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

dihasilkan lima belas instansi/organisasi yang dijadikan sumber data penelitian. Ke-limabelas organisasi tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 19 Instansi/Organisasi Pengelola DAS Citarum Subyek Penelitian

No	Nama Instansi/ Organisasi	Kelompok Instansi/ Organisasi
1	Balai Besar Wilayah Sungai Citarum	Instansi pemerintah pusat
2	Balai Pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum Ciliwung	
3	Badan Pengendali Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Jawa Barat	Instansi pemerintah Provinsi Jawa Barat
4	Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat	
5	Dinas Pengelola Sumber Daya Air Provinsi Jawa Barat	
6	Balai Citarum Provinsi Jawa Barat	
7	Biro Sarana Perekonomian Provinsi Jawa Barat	
8	Gabungan Perkumpulan Petani Pengelola Air (GP3A) Jawa Barat	
9	Walhi Jawa Barat	
10	Dinas Pekerjaan Umum (Pengairan) Kab. Bandung	Instansi pemerintah tingkat Kabupaten Bandung
11	Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung	
12	Perkumpulan Petani Pengelola Air (P3A) Tirta Siliwangi Kabupaten Bandung	LSM tingkat lokal
13	Pemerintah Desa Sukapura Kabupaten Bandung	Instansi pemerintah tingkat desa
14	Perusahaan Umum Jasa Tirta II	Badan usaha milik negara (BUMN)
15	Perusahaan Daerah Air Minum	Badan usaha milik daerah (BUMD)

Sumber: Data primer (diolah), 2007

Subbab ini akan memaparkan kondisi eksisting pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum berdasarkan hasil penelitian terhadap dimensi-dimensi dan indikator pengelolaan Daerah Aliran Sungai. Dimensi dan indikator yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Tabel 20 Dimensi dan Indikator Pengelolaan DAS Citarum

No	Dimensi	Indikator
1	Perencanaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya kejelasan wewenang setiap instansi/ organisasi</li> <li>2. Adanya partisipasi <i>stakeholder</i> yang optimal</li> <li>3. Perencanaan bersifat lintas sektoral</li> <li>4. Adanya koordinasi yang efektif antarinstansi/ organisasi</li> <li>5. Adanya konsultasi publik dalam proses perencanaan</li> <li>6. Kualitas SDM yang memadai</li> </ol>
2	Pengorganisasian	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya bentuk organisasi yang jelas bagi setiap instansi/organisasi</li> <li>2. Adanya tata hubungan kerja antarinstansi yang jelas</li> </ol>
3	Pelaksanaan/ Implementasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya sinkronisasi pelaksanaan</li> <li>2. Adanya partisipasi <i>stakeholder</i> dalam pelaksanaan rencana</li> <li>3. Adanya komunikasi yang efektif antar-<i>stakeholder</i></li> <li>4. Adanya insentif bagi pihak yang melaksanakan rencana dengan baik dan disinsentif bagi pihak yang melanggar rencana</li> </ol>
4	Pengendalian	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengendalian terhadap pelaksanaan rencana bersifat melibatkan banyak sektor (multisektor)</li> <li>2. Adanya pengawasan yang partisipatif dari setiap <i>stakeholder</i></li> </ol>
5	Proses Pengelolaan Kolaboratif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tingkat pengaruh dan dampak langsung lingkungan dan instansi/organisasi lain terhadap <i>stakeholder</i></li> <li>2. Tingkat dan kekuatan <i>trust</i> (saling percaya) antarinstansi/organisasi</li> <li>3. Persepsi tentang demokratisasi dalam proses pengambilan keputusan</li> <li>4. Persepsi responden tentang kesetaraan hubungan antarinstansi</li> <li>5. Mekanisme dan prosedur perumusan tujuan bersama</li> <li>6. Tingkat persentasi atau representasi tujuan individual tercermin dalam rumusan tujuan bersama</li> <li>7. Tingkat frekuensi hubungan interaksi antaraktor terjalin</li> <li>8. Keeratan (kohesivitas) hubungan antarinstansi</li> <li>9. Instrumen dan aransemen yang digunakan untuk melaksanakan proses pengelolaan DAS Citarum</li> </ol>

		yang kolaboratif
--	--	------------------

Data hasil penelitian disajikan dalam bentuk tabel frekuensi yang di dalamnya terdapat nilai skor total jawaban tiap-tiap indikator pengelolaan DAS Citarum. Nilai maksimum tiap pertanyaan adalah 4 dan nilai minimum tiap pertanyaan adalah 1, maka diperoleh perhitungan-perhitungan nilai skor sebagai berikut:

Nilai Maks-Min	Nilai	Responden	Total Skor
Nilai Maksimal	4	15	60
Nilai Minimal	1	15	15

Selanjutnya, untuk mengetahui kategori jawaban (baik, cukup, kurang) atas setiap indikator dari seluruh pertanyaan yang disampaikan kepada responden, dihitung terlebih dahulu interval kategori jawaban dengan rumus sebagai berikut:

$$\begin{aligned} & \frac{\text{Total Skor Nilai Maksimum} - \text{Total Skor Nilai Minimum}}{\text{Total Interval}} \\ &= \frac{60 - 15}{4 - 1} \\ &= 45 : 3 = 15 \end{aligned}$$

Berdasarkan perhitungan interval jawaban tersebut di atas, kategori jawaban responden dapat dikategorikan sebagai berikut:

Total Nilai Jawaban Responden	Konversi Nilai (%)	Kategori
15 - 30	25 - 50	Kurang
31 - 45	51 - 75	Cukup
46 - 60	76 - 100	Baik

Konversi jawaban dalam bentuk prosentase dan pengkategorian kurang, cukup dan baik dimaksudkan untuk memberikan gambaran dan pemahaman seberapa jauh atau seberapa banyak indikator-indikator eksisting pengelolaan DAS Citarum yang diajukan dalam pertanyaan angket penelitian telah dilaksanakan sampai dengan saat ini (eksisting).

Semakin banyak indikator yang dilaksanakan maka jawaban akan mengarah kepada nilai yang lebih tinggi dan itu berarti praktik pengelolaan DAS Citarum telah dilaksanakan dengan baik. Demikian juga sebaliknya jika jawaban responden mengarah kepada nilai yang lebih rendah menunjukkan praktik pengelolaan DAS Citarum tidak dilaksanakan atau kurang baik. Adapun kategori “cukup” dimaksudkan bahwa dalam praktik pengelolaan belum seluruh indikator dilaksanakan, namun berkisar antara 51 – 75 % indikator pengelolaan yang efektif yang dilaksanakan

Selanjutnya untuk pertanyaan yang sifatnya terbuka serta memungkinkan responden memilih jawaban lebih dari satu pilihan, tabel disajikan dalam bentuk tabel frekuensi kumulatif. Dengan penyajian tabel frekuensi kumulatif akan diperoleh frekuensi mana yang lebih banyak muncul (modus).

Tabel 21 Tanggapan Responden atas Kejelasan Wewenang Tiap-tiap Instansi/ Organisasi

Pernyataan	Skor Jawaban
1. Setiap instansi atau organisasi memiliki kewenangan mengelola DAS Citarum sesuai dengan lingkup masing-masing	51
2. Kewenangan setiap instansi atau organisasi yang terlibat dalam Pengelolaan DAS Citarum jelas	41
Rerata Skor Jawaban	46
Kategori	Baik

Sumber: Hasil pengolahan data primer



Tabel di atas menunjukkan bahwa kewenangan setiap instansi/organisasi dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum dalam kategori baik. Ini berarti bahwa setiap instansi telah memiliki hak untuk terlibat dalam pengelolaan DAS Citarum.

Mengacu kepada Asdak<sup>8</sup> bahwa pengelolaan DAS yang efektif dalam fungsi perencanaan adalah adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh instansi/organisasi yang terlibat pengelolaan DAS tersebut. Dengan demikian, dari segi fungsi perencanaan, pengelolaan DAS Citarum sudah memenuhi kriteria kelembagaan DAS yang efektif.

Namun, kewenangan dari setiap instansi tersebut tidak dipahami secara utuh oleh instansi lain. Hal ini ditunjukkan oleh skor kejelasan pemahaman pada kewenangan setiap instansi bagi yang instansi atau organisasi lainnya, dalam kategori cukup. Pemahaman yang tidak utuh ini memunculkan persoalan (1) kekosongan perencanaan pengelolaan karena tidak semua terliput dalam perencanaan setiap instansi/organisasi; (2) tumpang tindih perencanaan antarinstansi/organisasi pengelola DAS Citarum; (3) konflik antarorganisasi jika pada obyek yang sama terjadi dualisme rencana yang berbenturan atau berbeda prioritas.<sup>9</sup>

Kekosongan menimbulkan fungsi perencanaan yang tidak efektif yaitu tidak tercapainya secara optimal rencana pengelolaan DAS Citarum secara menyeluruh. Tumpang tindih perencanaan menimbulkan perencanaan yang tidak efisien karena hal yang sama dilakukan oleh dua instansi atau organisasi yang berbeda. Konflik antarorganisasi menimbulkan perencanaan yang berbenturan satu sama lain, sehingga tidak efektif bahkan merugikan setiap instansi/organisasi yang terlibat.

---

<sup>8</sup> Asdak, *op cit.* 598-599.

<sup>9</sup> Sutrisno, Kepala Divisi Regional Perusahaan Umum Jasa Tirta II

Tabel 22 Tanggapan responden tentang partisipasi *stakeholder* dalam proses perencanaan

Pernyataan	Skor Jawaban
1. Setiap <i>stakeholder</i> telah berpartisipasi secara terus-menerus dan teratur	42
2. Partisipasi <i>stakeholder</i> telah terorganisasikan dengan baik dan formal	42
3. Setiap <i>stakeholder</i> berpartisipasi sejak proses perencanaan	39
4. Tingkat keterlibatan <i>stakeholder</i> dalam proses perencanaan	34
5. Tingkat penerimaan saran dan <i>input</i> dari organisasi lain dalam perumusan rencana bagi organisasi sendiri	53
6. Cara memperoleh <i>input</i> dari organisasi lain dengan cara kontak langsung dengan pemimpin	52
7. Cara memperoleh <i>input</i> dari organisasi lain dengan cara pertemuan terbuka	47
Rerata Skor Jawaban	44
Kategori	Cukup

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tingkat partisipasi *stakeholder* dalam proses perencanaan berada dalam kategori menunjukkan tingkat keterlibatan cukup atau “sedang.” Tingkat keterlibatan atau partisipasi sedang dalam proses perencanaan mengindikasikan keterlibatan yang tidak penuh atau tidak *full time*. Hasil yang akan dicapai dalam tingkat keterlibatan yang takpenuh adalah tidak maksimalnya hasil rencana yang disusun bagi kepentingan bersama.

Mengacu kepada Asdak<sup>10</sup>, indikator kedua dari perencanaan yang efektif adalah keterlibatan *stakeholder* secara optimal dalam perencanaan. Kategori “cukup” menunjukkan bahwa perencanaan pengelolaan DAS Citarum belum efektif dilihat dari proses persiapan penyusunan rencana yang disiapkan maupun pelaksanaan proses penyusunan rencana. Proses persiapan dilihat dari dalam bentuk pengumpulan *input* dan bahan. Sedangkan pelaksanaan proses penyusunan rencana yaitu dalam bentuk partisipasi *stakeholder*, pengorganisasikan partisipasi *stakeholder* tersebut diorganisasikan, ketelibatan dalam memberi masukan menjadi bahan penyusunan rencana pengelolaan

<sup>10</sup> Asdak, *op cit.* hlm.596. Perencanaan yang efektif diukur dari adanya keterpaduan antara hulu dan hilir dan daya dukung kelembagaan lokal.

Apalagi jika dicermati, skor keterlibatan *stakeholder* dalam proses perencanaan serta tingkat keterlibatan menunjukkan indikasi cenderung rendah. Skor ini semakin memperkuat indikasi bahwa memang keterlibatan *stakeholder* tidak partisipatif. Akibatnya, perencanaan yang dihasilkan tidak mencerminkan keinginan seluruh *stakeholder*.

Tabel 23 Proses Penyusunan Rencana Bersifat Lintas Sektor

Pernyataan	Skor Jawaban
Tingkat keterlibatan organisasi lain dalam setiap pengambilan keputusan tentang kebijakan dan implementasi pengelolaan DAS Citarum	54
Rerata Skor Jawaban	54
Kategori	Baik

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Dalam hal ini ada dua persoalan yang harus dibedakan yaitu proses penyusunan perencanaan dan pengambilan keputusan. Proses perencanaan merupakan proses yang panjang dan melelahkan. Dalam kondisi demikian, ada kecenderungan kejenuhan dari setiap organisasi untuk berpartisipasi secara penuh. Hal inilah yang menyebabkan proses perencanaan tidak secara baik diikuti oleh instansi atau organisasi.

Proses pengambilan keputusan dilakukan melalui mekanisme rapat atau pertemuan singkat sehingga tingkat keterlibatan cenderung tinggi, tetapi tidak secara komprehensif membahas rencana-rencana yang menjadi keputusan bersama. Hal inilah yang menyebabkan dua tabel di atas menunjukkan dua hal yang bersifat paradoks. Kedua hal yang paradoks tersebut menegaskan bahwa keputusan yang dihasilkan dari proses penyusunan perencanaan yang kurang partisipatif menghasilkan keputusan yang tidak mencerminkan keputusan berdasarkan kepentingan bersama, tetapi lebih banyak memunculkan kepentingan instansi atau organisasi dominan.

Tabel 24 Bentuk Pelibatan Instansi  
dalam Penyusunan Rencana Lintas Sektoral

Jawaban	f	%	Kumulatif %
Hanya diminta informasi saja	1	6%	6,7%
Diundang secara individual dan diminta saran dan pendapat	3	20%	26%
Diundang secara kolektif dan diminta saran dan pendapat	6	40%	66%
Dengar pendapat, diskusi, dan dialog terbuka	5	34%	100%

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel di atas menunjukkan secara kumulatif 66% responden hanya diminta pendapat dan saran dalam penyusunan rencana pengelolaan DAS Citarum. Hal ini memperkuat bukti-bukti yang ditunjukkan oleh tabel-tabel sebelumnya yang rencananya disusun oleh instansi dominan tertentu dan tingkat keterlibatan *stakeholder* pada tingkat cukup saja. Hanya 34% saja dari responden yang diajak berdiskusi dan berdialog secara terbuka.

Dalam pengelolaan DAS yang di dalamnya terdapat banyak *stakeholder*, perencanaan lintas sektoral sangat mutlak diperlukan. Perencanaan lintas sektoral yang efektif mengharuskan adanya dialog, diskusi, dan dengar pendapat untuk mencermati setiap item-item perencanaan. Namun pada praktiknya, *stakeholder* hanya diminta sekadar saran dan pendapat tanpa melalui suatu diskusi yang intensif. Ini berarti perencanaan secara lintas sektoral belum sepenuhnya berjalan efektif.

Tabel 25 Koordinasi dalam Proses Penyusunan Rencana dalam Pengelolaan DAS Citarum

Pernyataan	Skor Jawaban
1. Proses koordinasi antarinstansi dalam penyusunan rencana	37
2. Tingkat ketaatan organisasi dalam menjalankan kesepakatan hasil koordinasi	40 31
3. Tingkat keefektifan koordinasi	
Rerata Skor Jawaban	36
Kategori	Cukup

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Indikator berikutnya dari fungsi perencanaan pengelolaan DAS adalah adanya koordinasi antara instansi/organisasi yang terlibat. Mengacu kepada Asdak,<sup>11</sup> keefektifan koordinasi diukur dari seberapa jauh koordinasi berjalan, menurut kegiatannya dan meningkatnya peran *stakeholder* dalam kelembagaan terkait dengan baik. Tabel di atas menunjukkan bahwa keefektifan koordinasi belum berjalan secara optimal. Ini berarti koordinasi belum sepenuhnya berjalan, baik dalam penyusunan, pelaksanaan hasil-hasil penyusunan rencana maupun implementasinya.

Tabel 26 Konsultasi Publik dalam Proses Penyusunan Rencana dalam Pengelolaan DAS Citarum

Pernyataan	Skor Jawaban
1. Setiap tahapan pengelolaan DAS Citarum telah melalui konsultasi publik	44
2. Tingkat keefektifan konsultasi publik	32
3. Konsultasi publik melalui survey pendapat masyarakat	49
4. Tingkat keteraturan ( <i>periodically</i> ) konsultasi publik melalui survey pendapat masyarakat	45
Rerata Skor Jawaban	42,5
Kategori	Cukup

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Konsultasi publik dalam pengelolaan DAS merupakan hal yang sangat penting karena sebagai sungai yang multifungsi dan

<sup>11</sup> Asdak, *op cit.* hlm.596.

multistakeholder, harus memperhatikan berbagai aspirasi publik. Namun, alih-alih konsultasi publik dilakukan dengan efektif, yang muncul ke permukaan adalah (1) perdebatan siapa yang termasuk ke dalam istilah publik; (2) banyak LSM yang mengatasnamakan publik; (3) DPRD sebagai wakil rakyat dianggap cukup sebagai publik sehingga apabila sudah berkonsultasi dengan DPRD, berarti konsultasi publik telah dilakukan dianggap memadai.<sup>12</sup>

Pada dasarnya setiap proses penyusunan rencana dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum telah melalui konsultasi publik dalam setiap tahapan yang ditunjukkan dengan skor (44) yang masuk kategori cukup baik dan dilakukan secara teratur dengan cukup baik (skor 45). Akan tetapi, dalam proses konsultasi publik yang dilakukan tidak mencapai keefektifan yang memadai ditunjukkan dengan skor kurang (31). Rendahnya keefektifan konsultasi publik tersebut menunjukkan persiapan dan pelaksanaan konsultasi publik yang tidak memadai.<sup>13</sup> Kendati masih perlu dibuktikan dengan observasi langsung, penulis menduga bahwa konsultasi publik hanya memenuhi formalitas bahwa hal tersebut dilaksanakan

Tabel 27 Ketersediaan Sumber Daya Manusia dalam Perencanaan Pengelolaan DAS Citarum

Pernyataan	Skor Jawaban
1. Kualitas SDM dalam Pengelolaan DAS Citarum	38
2. Kuantitas SDM dalam Pengelolaan DAS Citarum	38
Rerata Skor Jawaban	38
Kategori	Cukup

Sumber: Hasil pengolahan data primer

<sup>12</sup> Paparan Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat, 19 Juni 2007

<sup>13</sup> Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat masih memperdebatkan apa yang dimaksud dengan *publik* pada *konsultasi publik*. Jika *publik* dalam hal ini diwakili oleh DPRD, sebetulnya *konsultasi publik* sudah berjalan secara teratur dan terjadwal. Jika *publik* diperluas ke seluruh *stakeholder*, apa kriterianya sehingga jelas dan tidak semua elemen masyarakat bisa 'mengklaim diri' sebagai mewakili publik.

Mengacu kepada Asdak,<sup>14</sup> sebuah perencanaan pengelolaan DAS akan efektif apabila didukung oleh sumber daya yang memadai, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Hal ini karena berimbas terhadap kualitas hasil pengelolaan dengan secara keseluruhan. Tingkat partisipasi *stakeholder* juga didukung oleh kualitas dan kuantitas SDM pada kategori cukup. Kendati SDM pada instansi atau organisasi sektor pemerintah/BUMN dan BUMD dapat dikatakan baik atau memadai, SDM pada sektor nonpemerintah tidak sebaik pada sektor pemerintah. Hal ini ditunjukkan dengan kecenderungan lebih menekankan inisiatif organisasi sektor pemerintah, kurang pada sektor organisasi *non*-pemerintah.

Demikian juga mengacu kepada Riley<sup>15</sup> bahwa dalam kolaborasi terdapat *shared power*, yaitu perpaduan kapabilitas dan kapasitas setiap mitra sebagai energi untuk memecahkan masalah kolaborasi sebagai suatu beban bersama. Dengan demikian, dalam kolaborasi terdapat pembagian beban bersama, baik dalam tataran inisiatif maupun implementasi. Untuk dapat menyumbangkan kapabilitas dan kapasitas, setiap mitra harus memiliki sumber daya yang memadai, baik kualitas maupun kuantitas.

Hal ini diperkuat oleh Gray Wood<sup>16</sup> bahwa kolaborasi *stakeholder* melihat solusi atas berbagai permasalahan sebagai hal yang fundamental bagi kepentingan bersama meskipun tidak secara langsung berkaitan dengan kepentingan organisasi secara individual.

---

<sup>14</sup> Asdak, *op cit.* 559-560.

<sup>15</sup> Riley

<sup>16</sup> Gray Wood

Tabel 28 Tanggapan Responden Tentang bentuk organisasi yang Kolaboratif

Jawaban	f	%
Ada	-	0%
Tidak ada	15	100
Tidak tahu	-	0%
Total	15	100%

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Mengacu kepada Munt,<sup>17</sup> suatu kolaborasi harus melalui serangkaian tahapan pengembangan (1) visi kolaborasi, (2) *approach to visioning*, (3) *apresiative inquiry* dengan (4) *discover, dream, design, deliver*. Pada pengelolaan DAS Citarum yang sektoral, tahapan-tahapan tersebut secara konseptual dan operasional belum ada.

Tabel di atas secara nyata menunjukkan bahwa dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum belum ada bentuk organisasi pengelolaan yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip kolaborasi. Hal ini memperkuat konstataasi sebagaimana dikemukakan pada bab awal bahwa memang pengelolaan DAS Citarum masih berjalan secara sektoral, fragmentaris, dan tidak terpadu.

Tabel 29 Kejelasan Tata Hubungan Kerja Antarorganisasi

Pernyataan	Skor Jawaban
1. Hubungan kerja telah terstruktur	41
2. Hubungan kerja telah tertata dengan baik	38
Rerata Skor Jawaban	39,5
Kategori	Cukup

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Hubungan kerja yang telah terstruktur dimaksudkan adanya suatu hubungan kerja yang telah disusun dalam suatu kerangka yang jelas: siapa mengerjakan apa, bertanggung jawab kepada siapa, dan

<sup>17</sup> Richard Munt, *op cit*.



melaporkan apa. Mengacu kepada Asdak,<sup>18</sup> pengorganisasian pengelolaan DAS Citarum dipandang efektif apabila telah tersusun suatu tata hubungan kerja antarinstansi yang jelas dan terstruktur dan setiap pihak yang terlibat menjalankan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab.

Tabel di atas menunjukkan bahwa kondisi struktur hubungan kerja yang cukup, dalam arti sudah ada tapi belum tersusun secara baik. Hal ini juga diperkuat dengan tata hubungan kerja yang skornya lebih rendah dari struktur yang telah dibangun. Ini merupakan konsekuensi logis dari struktur yang belum baik akan mengimbas pada tata hubungan kerja yang juga tidak begitu baik.

Kondisi yang demikian mengakibatkan setiap instansi berjalan sendiri-sendiri sesuai dengan kewenangan masing-masing, tidak selalu mengaitkan dengan instansi atau organisasi lain dalam suatu jalinan yang terpadu. Dengan demikian, pengorganisasian dalam pengelolaan DAS Citarum belum efektif. Tabel ini menjelaskan sekaligus memperkuat tabel-tabel sebelumnya apabila suatu pengelolaan yang tidak terpadu memang tidak diikuti dengan hubungan kerja yang jelas.

Mengacu kepada E.J. Klijn<sup>19</sup> bahwa kolaborasi atau *networks* mensyaratkan adanya prinsip *co-governance* setiap tindakan atau mengerjakan segala sesuatu secara bersama. Dengan *co-governance* terjadi *mutually beneficial solutions*.

---

<sup>18</sup> Asdak, op cit. hlm. 596 dan Lise Profintaine menyatakan bahwa dalam hubungan kerja yang kolaboratif terdapat tujuan dan kerangka kerja sama, pembagian biaya, manfaat, risiko, dan tanggung jawab yang jelas.

<sup>19</sup> E.J. Klijn, *op cit*.

Tabel 30 Sinkronisasi Pelaksanaan Kegiatan Tiap Instansi dalam Pengelolaan DAS Citarum

Pernyataan	Skor Jawaban
1. Upaya sinkronisasi dalam pelaksanaan kegiatan tiap instansi	41
2. Sinkronisasi pelaksanaan kegiatan	35
Rerata Skor Jawaban	38
Kategori	Cukup

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Mengacu kepada berbagai indikator pengelolaan Daerah Aliran Sungai yang dikemukakan oleh Asdak,<sup>20</sup> pelaksanaan pengelolaan daerah aliran sungai dikatakan efektif apabila terdapat sinkronisasi dalam pelaksanaan kegiatan tersebut. Berdasarkan temuan penelitian, pelaksanaan pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum belum berjalan secara efektif karena setiap implementasi kegiatan pelaksanaan pengelolaan kurang terjadi sinkronisasi.

Hal ini merupakan konsekuensi logis akibat tata hubungan kerja yang belum tertata dengan baik. Karena itu, hal ini juga mengimbas pada sinkronisasi pelaksanaan kegiatan tiap instansi. Dalam pelaksanaan pengelolaan DAS Citarum tidak terjadi sinkronisasi, tetapi tumpang tindih (*overlapping*) satu dengan lainnya sehingga tidak berjalan secara efisien.

Tabel 31 Partisipasi *Stakeholder* dalam Pelaksanaan Pengelolaan DAS Citarum

Pernyataan	Skor Jawaban
1. Setiap <i>stakeholder</i> telah berpartisipasi secara terus-menerus dan teratur	40
2. Tingkat partisipasi dalam melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan porsi, fungsi, dan tugasnya	45
Rerata Skor Jawaban	42,5
Kategori	Cukup

Sumber: Hasil pengolahan data primer

<sup>20</sup> Asdak, *op cit.*

Mengacu kepada indikator yang telah dinyatakan di muka, keefektifan pengelolaan DAS diukur dari seberapa jauh *stakeholder* berpartisipasi dalam pelaksanaan pengelolaan DAS Citarum secara terpadu dan terkoordinasi. Rerata jawaban cukup menunjukkan bahwa partisipasi *stakeholder* belum berjalan secara optimal. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa sesuatu dipandang optimal apabila menunjukkan jawaban yang tinggi karena (1) frekuensi partisipasi *stakeholder* belum sepenuhnya dilakukan, tetapi masih ada segmen atau bagian-bagian tertentu yang tidak diikuti; (2) partisipasi terkait dengan tugas pokok dan fungsi, tetapi tidak dijelaskan kontribusinya terhadap pengelolaan secara terpadu.

Berdasarkan hal di atas dan jawaban-jawaban sebelumnya, dalam praktik pelaksanaan pengelolaan, setiap instansi atau organisasi cenderung berjalan sendiri-sendiri. Hal ini juga dipicu oleh kondisi (1) tidak adanya *masterplan* pengelolaan DAS Citarum; (2) tidak ada kerangka acuan yang jelas; (3) belum ada payung organisasi terpadu yang menampung kepentingan semua pihak.<sup>21</sup> Dengan demikian, pelaksanaan pengelolaan DAS Citarum secara terpadu belum efektif.

Tabel 32 Tingkat Keefektifan Komunikasi Antar*stakeholder*

Pernyataan	Skor Jawaban
1. Frekuensi komunikasi antar- <i>stakeholder</i>	50
2. Komunikasi timbal balik (dua arah)	38
3. Tingkat keefektifan komunikasi	32
Rerata Skor Jawaban	40
Kategori	Cukup

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Frekuensi komunikasi antar-*stakeholder* dalam kategori baik dengan skor (50). Akan tetapi, komunikasi tersebut cenderung satu arah dari instansi/organisasi dominan (*leading sector*) dalam pengelolaan DAS

<sup>21</sup> Simpulan FGD tanggal 19 Juni 2007

Citarum terhadap organisasi lainnya. Hal ini dapat dilihat pada nilai skor komunikasi timbal balik pada kategori cukup dan tingkat keefektifan komunikasi yang mendekati skor kurang (32). Tingkat keefektifan komunikasi yang kurang menunjukkan bahwa pencapaian tujuan komunikasi dalam pengelolaan secara kolaboratif tidak sesuai dengan target atau tujuan yang telah direncanakan (tidak efektif).

Mengacu kepada Vangen dan Huxham,<sup>22</sup> dalam suatu pengelolaan yang kolaboratif, komunikasi merupakan faktor penting karena bahasa dan pemahaman yang sama atas simbol-simbol yang bisa diterima oleh setiap instansi/organisasi lain. Dengan demikian, komunikasi dalam pengelolaan DAS Citarum belum efektif. Dengan demikian, pelaksanaan pengelolaan DAS Citarum belum efektif, yang akhirnya berimbas kepada keefektifan pelaksanaan pengelolaan DAS Citarum.

Pada satu pihak, bagi organisasi yang telah melaksanakan pengelolaan DAS Citarum secara terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik tidak ada perangsang (*reward*) yang diberikan agar perilaku (yang baik tersebut) diulang menjadi kebiasaan selanjutnya (*institutionalized*). Di sisi lain bagi perilaku yang sebaliknya (menyimpang dari kesepakatan) juga hampir tidak ada sanksi atau hukuman.

Tabel 33 Dis-Insentif (*Punishment*) terhadap “Penyimpangan” dalam Pelaksanaan Pengelolaan DAS Citarum

Jawaban	f	%
Selalu	1	6,7
Kadang-kadang	1	6,7
Jarang	2	13,3
Tidak Pernah	11	73,3%
Total	15	100%

Sumber: Hasil pengolahan data primer

<sup>22</sup> Vangen dan Huxham, *op cit.*

Konsisten dengan tabel di atas menunjukkan total skor jawaban responden atas keefektifan penjatuhan sanksi jika hal itu diterapkan berada pada angka (12) dengan cara menjumlahkan skor jawaban responden yang menjawab adanya penjatuhan sanksi (selalu, kadang dan jarang).<sup>23</sup> Angka tersebut berada di bawah angka minimal 15 sehingga dapat dikategorikan hampir tidak ada .

Mengacu kepada Asdak,<sup>24</sup> pelaksanaan pengelolaan DAS yang efektif mensyaratkan adanya sistem imbalan dan hukuman yang jelas. Imbalan diberikan bagi *stakeholder* yang partisipatif dan hukuman (bagi *stakeholder* yang tidak melaksanakan pengelolaan secara terintegratif. Dengan tidak adanya kedua hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pengelolaan belum berjalan secara efektif.<sup>25</sup>

Secara teoritis, jika sebuah perilaku baik diberikan penghargaan, perilaku tersebut cenderung akan diulang (preseden baik). Jika tidak, ada kecenderungan perilaku tersebut tidak akan diulang. Demikian juga sebaliknya, jika sebuah perilaku penyimpangan tidak diberi sanksi atau hukuman, hal tersebut akan menjadi preseden buruk.

Mengacu kepada Senge bahwa dalam organisasi terdapat sejumlah kebiasaan yang tidak efektif sebagai ciri organisasi yang tidak belajar. Kebiasaan tersebut adalah “*semakin keras Anda mendorong semakin kencang sistem mendorong Anda ke belakang.*”<sup>26</sup> Hal ini terkait dengan preseden buruk dalam pengelolaan DAS Citarum tidak terdapat *reward and punishment* yang akan semakin mendorong setiap pihak untuk tidak berpartisipasi dan melakukan pengelolaan tidak integratif.

---

<sup>23</sup>Angka ini diperoleh dengan menjumlahkan total jawaban empat responden yang menjawab selalu sampai dengan jarang pada tabel 31.

<sup>24</sup>Asdak, *op cit.*

<sup>25</sup> Hal ini diperkuat oleh pernyataan DR dalam FGD dan “diamini” oleh seluruh peserta bahwa dalam pengelolaan DAS Citarum yang (diinginkan) secara terpadu tidak ada mekanisme kesepakatan bersama yang mengatur *reward and punishment*.

<sup>26</sup> Peter Senge, *op cit.*

Tabel 34 Pengawasan dan Pengendalian dalam Pengelolaan DAS Citarum

Pernyataan	Skor Jawaban
1. Setiap <i>stakeholder</i> telah melakukan pengawasan dan pengendalian secara partisipatif	38
2. Setiap <i>stakeholder</i> memantau dan mengawasi implementasi dan ketaatan dan konsistensi tindakan pihak/organisasi lain	43
3. Kemampuan memantau ketaatan dan konsistensi tindakan pihak lain	26
4. Pengawasan dan pengendalian secara multisektor	42
Rerata Skor Jawaban	37,25
Kategori	Cukup

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel di atas memperlihatkan bahwa pada dasarnya setiap organisasi telah melaksanakan fungsi pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan DAS. Fungsi tersebut dilaksanak baik secara parsial sesuai dengan porsi tugas pokok masing-masing maupun pengendalian secara bersama terhadap tindakan yang dilakukan oleh organisasi lain yang bersama-sama mengelola Daerah Aliran Sungai Citarum. Kendati tindakan pihak lain berusaha dipantau, pada praktiknya terdapat kesulitan-kesulitan teknis dan organisasional karena berbagai keterbatasan pada organisasi masing-masing.<sup>27</sup>

Bagian selanjutnya dari paparan ini menjelaskan seberapa jauh kondisi Daerah Aliran Sungai Citarum saat ini secara tidak langsung mengandung indikasi-indikasi kolaborasi. Ini dimaksudkan untuk mengetahui seberapa jauh (secara tidak sadar) para pengelola telah melaksanakan atau setidaknya menunjukkan indikasi ke arah pengelolaan yang kolaboratif.

<sup>27</sup> Salah satu butir simpulan dalam FGD adalah bahwa dalam pengelolaan DAS Citarum yang (diinginkan) terpadu, tidak berjalan sebagaimana mestinya karena tidak ada dan tidak jelas siapa yang mengawal kesepakatan bersama dan konsistensi setiap pihak dalam menjalankan kesepakatan bersama tersebut.

Tabel 35 Lingkungan (Tingkat Pengaruh Keberadaan DAS Citarum terhadap Eksistensi Organisasi *Stakeholder*)

Jawaban	f	%
Dampak langsung dan sangat besar	9	60
Dampak langsung tetapi tidak besar	6	40
Tidak ada kaitan	0	0
Total	15	100%

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel di atas menunjukkan bahwa sebagian besar *stakeholder* mengakui keberadaan DAS Citarum memiliki dampak langsung dan sangat besar terhadap keberadaan organisasi masing-masing. Ini berarti bahwa apa pun yang terjadi dengan DAS Citarum akan berpengaruh terhadap kinerja organisasi mereka. Tabel tersebut juga menunjukkan tidak ada satu pun organisasi yang tidak terkena dampak keberadaan dan kondisi yang terjadi pada DAS Citarum.

Dengan demikian, apa pun yang dilakukan oleh satu *stakeholder* (instansi atau organisasi) akan memengaruhi keberadaan organisasi lain dan sebaliknya. Dalam kondisi demikian, kerja sama antarinstansi atau organisasi sangat diperlukan untuk saling memberikan dampak positif bagi setiap instansi/organisasi. Mengacu kepada Logsdon,<sup>28</sup> dalam kolaborasi, kesalingtergantungan dengan berbagai kelompok merupakan sesuatu yang mutlak perlu karena tidak satu pun organisasi yang mampu memenuhi atau mencapai tujuan secara optimal secara individual.

Tabel 36 Interdependensi *Stakeholder*

Jawaban	f	%
Sangat tergantung	5	33,3
Saling tergantung	5	33,3
Tidak tergantung	5	33,3
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

<sup>28</sup> Logsdon

Tabel di atas menunjukkan bahwa antar-*stakeholder* terjadi kesalingtergantungan (interdependensi) satu dengan lainnya. Bahkan, 33,3% *stakeholder* sangat tergantung pada keberadaan organisasi lain, dan hanya sedikit organisasi/instansi yang menyatakan tidak tergantung. Organisasi yang tidak tergantung ini didominasi oleh organisasi sektor pemerintah, yang memang keberadaan mereka tidak ditentukan oleh keberadaan organisasi lain, tetapi mendapatkan otoritas dari pemerintah yang lebih tinggi (pemerintah pusat)

Mengacu kepada E.J. Klijn,<sup>29</sup> kolaborasi antarmitra yang saling tergantung merupakan suatu keniscayaan. Dalam pengelolaan DAS Citarum, antar-*stakeholder* tergantung satu dengan lainnya. Namun, kalau melihat penjelasan-penjelasan sebelumnya, justru banyak mitra yang tergantung pada instansi pemerintah.

Tabel 37 Bentuk Interdependensi

Jawaban	f	%
Komplementer	8	53
Substitusi, sedikit alternatif	3	20
Substitusi, banyak alternatif	1	7
Takmenjawab	3	20
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel ini secara nyata menunjukkan ketergantungan yang saling melengkapi satu dengan lainnya (komplementer) dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Ketergantungan komplementer mengindikasikan bahwa keefektifan pencapaian tujuan setiap organisasi ditentukan oleh keberadaan organisasi lain. Tanpa itu, tujuan masing-masing tidak akan tercapai secara efektif. Bentuk saling ketergantungan yang bersifat komplementer merupakan bentuk ketergantungan yang

<sup>29</sup> E.J. Klijn



maksimum sebab organisasi tidak akan berjalan secara optimal tanpa kehadiran organisasi lain.

Berdasarkan tabel 35 sampai tabel 37 terlihat bahwa sebagian besar organisasi mengakui keberadaan organisasi lain yang sama-sama mengelola DAS Citarum. Keberadaan organisasi lain tersebut (1) memberikan dampak langsung terhadap organisasi masing-masing; (2) adanya ketergantungan terhadap organisasi lain meskipun dalam derajat yang berbeda (sangat atau saling tergantung dalam bentuk ketergantungan komplementer atau ketergantungan subsistusional; (3) satu dengan lainnya saling membutuhkan.

Setiap ketergantungan antar *stakeholder* di dalamnya terdapat kekuatan pengaruh suatu organisasi terhadap organisasi lain yang disebut *stakeholder power*. *Stakeholder power* diukur dari seberapa kuat satu organisasi memengaruhi organisasi lain dalam perumusan kebijakan dan implementasinya

Tabel 38 *Stakeholder Power*

Jawaban	f	%
Pendapat didengar, dirumuskan, diimplementasikan	7	46,7
Pendapat didengar, dipertimbangkan (tidak menentukan)	6	40
Hanya diminta pendapat (tidak berpengaruh)	2	13,3
Diabaikan	0	0
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel di atas menunjukkan bahwa mayoritas responden memiliki *stakeholder power*, Dengan demikian, proses kolaborasi yang mensyaratkan adanya saling menghargai pendapat yang dibuktikan dalam bentuk rumusan kerja sama dan implementasi kerja sama tersebut.

Mengacu kepada Huxham dan Vangen<sup>30</sup> *stakeholder power* diukur seberapa jauh tiap pihak memberikan kontribusi keahlian terhadap kolaborasi. Pendapat yang didengar dan diimplementasikan menunjukkan adanya keahlian dalam bentuk ide dan gagasan yang diterima oleh semua yang terlibat. Berdasarkan hasil penelitian, sebagian besar responden memiliki *stakeholder power* yang kuat.

Tabel 39 Mekanisme Pengambilan Keputusan

Jawaban	f	%
Musyawarah dan mufakat, konsensus	11	73
Tujuan urgen, konsensus diabaikan	1	7
Instruksi Pemerintah Lebih tinggi, konsensus dan urgensi diabaikan	2	20
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Pengambilan keputusan telah dilakukan secara demokratis, terlihat mayoritas responden memilih musyawarah dan konsensus dalam merumuskan keinginan setiap *stakeholder*. Kendati demikian, pada masalah yang urgen, konsensus diabaikan. Bahkan pada kondisi adanya instruksi atau peraturan yang lebih tinggi, kedua hal tersebut diabaikan.

Mengacu kepada Huxham dan Vangen,<sup>31</sup> dalam pengelolaan suatu entitas dikatakan kolaboratif dan efektif apabila di dalamnya berlangsung suatu kondisi demokratis dan kesetaraan. Dalam hal ini pengelolaan DAS Citarum telah dilaksanakan dalam kondisi seperti tersebut, yang berarti secara teoritis proses pengelolaan DAS Citarum telah berlangsung secara kolaboratif. Namun, pada praktiknya instruksi-instruksi instansi yang lebih atas menjadi panduan utama karena hal ini menjadi indikator penilaian atas kinerja dan mengikat bagi organisasi. Adapun kesepakatan-kesepakatan dengan instansi/organisasi lain hanya sebatas ikatan moral yang tidak memiliki sanksi, efek, atau konsekuensi apa pun jika tidak

<sup>30</sup> Huxham dan Vangen, *op cit.*

<sup>31</sup> Huxham dan Vangen, *op cit.*

dilakukan. Hal ini memperkuat dugaan semula bahwa pengelolaan DAS adalah hierarkis.

Pengambilan keputusan yang demokratis secara teoritis akan berimplikasi pada kerja sama yang partisipatif. Demokratisasi dalam pengambilan keputusan didasarkan pada keyakinan bahwa setiap pihak akan menghormati perbedaan kepentingan setiap instansi/ organisasi menuju kepada kesepakatan bersama “sepakat untuk sepakat” yang dijunjung tinggi oleh setiap *stakeholder*. Hal ini diperkuat dengan tingkat keyakinan kerja sama akan berjalan partisipatif seperti ditunjukkan oleh tabel berikutnya.

Tabel 40 Tingkat Keyakinan Kerja Sama Akan Berjalan Partisipatif

Jawaban	f	%
Ya, setiap instansi menjunjung tinggi kesepakatan	11	73
Tidak, setiap instansi pada dasarnya mementingkan organisasinya	4	27
Tidak tahu	0	0
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Mayoritas responden menyatakan keyakinan bahwa setiap organisasi yang terlibat akan menjunjung tinggi kesepakatan yang telah dibuat oleh mereka. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa menjalankan kesepakatan akan membuat tujuan setiap organisasi akan tercapai secara efektif. Hal ini didukung oleh pengakuan dan keyakinan, kerja sama akan berjalan dalam posisi kesetaraan organisasi.

Mengacu kepada Huxham dan Vangen,<sup>32</sup> indikator kerja sama yang kolaboratif dicirikan dengan adanya kesejajaran antarmitra dan akuntabilitas setiap mitra terhadap konstituennya masing-masing. Melalui pengambilan keputusan secara demokratis dan dalam posisi sejajar setiap

<sup>32</sup> Huxgham dan Vangen, *op cit*.

*stakeholder* dapat mempertanggungjawabkan setiap keputusan yang diambil dalam forum kepada setiap konstituennya.

Tabel 41 Tingkat Keyakinan Kerja Sama Akan Berjalan dan Posisi Kesetaraan

Jawaban	f	%
Ya, setiap instansi mengakui eksistensi dan manfaat keberadaan organisasi lain	13	86
Tidak karena pada praktiknya tidak mengakui keberadaan eksistensi dan manfaat keberadaan organisasi lain	1	7
Tidak tahu	1	7
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel di atas menunjukkan bahwa eksistensi dan manfaat keberadaan organisasi lain akan membawa manfaat bagi organisasi masing-masing merupakan dasar yang menjadi acuan. Dalam hal ini kerja sama akan berjalan setara dan akan membawa manfaat jangka panjang. Hal ini terkait erat dengan sifat interdependensi setiap *stakeholder* terhadap *stakeholder* lainnya sebagaimana dikemukakan pada penjelasan sebelumnya.

Tabel 42 Tingkat Keyakinan Kerja Sama Akan Jangka Panjang

Jawaban	f	%
Ya karena akan membawa manfaat bersama	12	80
Tidak karena tidak jelas manfaatnya	1	7
Tidak tahu	2	13
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel di atas menunjukkan bahwa 80% responden meyakini bahwa kerja sama antarorganisasi di antara pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum akan membawa manfaat dalam jangka panjang. Mengacu kepada Vangen dan Huxham,<sup>33</sup> stamina merupakan salah satu indikator kolaborasi yang efektif. Hal ini didasarkan pada seberapa besar

<sup>33</sup> Vangen dan Huxham

*stakeholder* yang bekerja sama merasa yakin bahwa kerja sama akan berjalan dalam jangka panjang, tidak ada yang berhenti atau mundur di tengah jalan. Berdasarkan hal tersebut, sebenarnya pengelolaan DAS Citarum sudah dijalankan berdasarkan prinsip kolaborasi.

Hal yang sama dikemukakan oleh E.J. Klijn<sup>34</sup> bahwa salah satu faktor kolaborasi adalah kekuatan komitmen dan kepemimpinan berdasarkan kapasitas yang mereka miliki untuk mewujudkan komitmen tersebut. Dengan demikian, bukan sekadar kompromi dan konsensus, melainkan dukungan ide dan kekuatan komitmen setiap organisasi.

Tabel 43 Rumusan Hasil Pengambilan Keputusan

Jawaban	f	%
Ada dan terumus dengan jelas	4	27
Ada, tidak terumus dengan jelas	8	53
Tidak ada	3	20
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Kerangka kerja sama ada, tetapi tidak terumus dengan jelas, sebenarnya akan menyulitkan apa-apa saja yang harus dikerjakan oleh setiap instansi/organisasi. Hal ini mendorong kepada sikap dan perilaku *bossiness as usual*. Tiap organisasi kembali kepada rutinitas masing-masing, tidak peduli dengan hasil kesepakatan yang telah dibuat.

Hasil keputusan merupakan dasar bagi setiap organisasi untuk menjalankan organisasi secara terpadu dengan instansi atau organisasi lain. Dengan keterbatasan manusia untuk mengingat (*bounded rationality*), dokumentasi kesepakatan yang tersusun secara tertulis merupakan sarana untuk itu. Akan tetapi, hal tersebut justru tidak tersedia sehingga disangsikan setiap instansi bekerja dengan menggunakan pedoman-pedoman tertulis yang telah disusun bersama.

<sup>34</sup> E.J. Klijn

Tabel 44 Bentuk Rumusan Keputusan Bersama

Jawaban	f	%
Kesepakatan informal	1	7
Kesepakatan informal dan MOU	3	20
MOU, perjanjian kerja dan peraturan instansi pusat	1	7
Peraturan instansi pusat	6	40
Bentuk Lainnya	4	27
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel di atas memperlihatkan bahwa sebagian besar responden lebih memilih keputusan bersama tersebut dilegalkan oleh instansi pemerintah yang lebih tinggi. Alasan yang dikemukakan atas pilihan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa peraturan instansi pemerintah pusat mengandung dua hal sekaligus (1) memberikan payung hukum bagi tindakan yang mereka lakukan; (2) menghindari masalah hukum di kemudian hari.<sup>35</sup> Hal ini menunjukkan bahwa proses pengelolaan secara terpadu masih berdasarkan pada prinsip normatif, bukan empirik di lapangan. Penjelasan ini memperkuat pernyataan pada tabel sebelumnya bahwa pada akhirnya justru yang dominan adalah keputusan-keputusan yang dijadikan pegangan berasal dari keputusan atau peraturan pemerintah yang lebih tinggi, bukan hasil keputusan bersama.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Wawancara dengan Kepala Bidang Operasi dan Pemeliharaan Balai Besar Wilayah Sungai Citarum

<sup>36</sup> Dalam berbagai kesempatan berbicara secara informal, hampir semua narasumber selalu mengemukakan ada tidaknya “payung hukum” untuk setiap tindakan yang mereka lakukan dalam mengelola organisasi. Kesepakatan bersama tidak bisa dijadikan sebagai acuan tindakan (bersama) karena tidak bisa dijadikan payung hukum.

Tabel 45 *Trust Antar-stakeholder*

Jawaban	f	%
Kerja sama memberikan nilai lebih (sinergitas)	13	87
Kerja sama hanya memecahkan sebagian masalah	1	6,5
Kerja sama tidak memberikan efek, tidak efektif	1	6,5
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel di atas menunjukkan bahwa sebenarnya kerja sama yang dibuat akan memberikan manfaat bagi setiap organisasi. Sebagian besar responden mengakui dan memberikan apresiasi terhadap kerja sama. Karena hal ini akan memberikan efek sinergi bagi setiap organisasi maupun bagi keseluruhan keefektifan pengelolaan DAS Citarum. Kendati akan memberikan efek sinergitas, kerja sama masih dihantui perasaan akankah instansi atau organisasi lain akan memegang teguh kerja sama demi kepentingan bersama atau hanya sepanjang kerja sama tersebut memberikan manfaat bagi dirinya sendiri.

Tabel 46 Tingkat Keyakinan atas Komitmen Instansi/Organisasi Lain

Jawaban	f	%
Memegang teguh kesepakatan untuk kepentingan bersama	6	40
Memegang teguh kerja sama sepanjang menguntungkan/bermanfaat bagi organisasinya	6	40
Organisasi lain tidak memegang teguh kerja sama, mementingkan (ego) sektoral	3	20
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Jika mencermati jawaban pada tabel di atas, terlihat bahwa tingkat kepercayaan terhadap komitmen organisasi lain kurang. Hal ini terbukti bahwa organisasi lain akan memegang komitmen sepanjang bermanfaat bagi dirinya ditambah dengan pandangan bahwa organisasi lain mementingkan (ego) sektoral

Mengacu kepada Huxham dan Vangen<sup>37</sup> tentang komitmen kolaborasi, data di atas menunjukkan pengelolaan DAS Citarum yang terkotak-kotak membawa implikasi kepada sikap instansi yang ego sektoral. Walaupun komitmen dipegang, itu sepanjang menguntungkan organisasinya sendiri. Hal ini semakin memperkuat bahwa komitmen organisasi rendah.<sup>38</sup>

Tabel 47 Eksistensi Instansi/Organisasi Lain Terhadap Organisasi Sendiri

Jawaban	f	%
Positif, mendukung kepentingan dan tujuan	13	87
Netral	2	13
Negatif, menghambat dan menghalangi	0	0
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel ini menunjukkan bahwa keberadaan organisasi lain memberikan manfaat dan mendukung tujuan setiap instansi/organisasi yang terlibat dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Sebenarnya setiap organisasi saling mendukung keberadaan organisasi lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa setiap organisasi tidak dapat berdiri sendiri dalam pengelolaan DAS Citarum. Persoalannya terletak pada seberapa jauh saling ketergantungan dan dalam bentuk apa saling ketergantungan tersebut diwujudkan. Tabel selanjutnya memperlihatkan bentuk kerja sama antarinstansi yang menunjukkan keragaman bentuk.

<sup>37</sup> Huxham dan Vangen, *op cit.*

<sup>38</sup> Dalam perbincangan informal dengan hampir semua narasumber menyatakan bahwa masalah komitmen merupakan masalah yang menjadi penyebab mengapa perencanaan bagus, tetapi implementasi di lapangan jelek. Persoalan yang dikemukakan oleh narasumber adalah setelah komitmen disepakati, siapa yang mengawal komitmen ditaati? Seluruh narasumber mengatakan tidak satu pihak pun yang menjadi pengawal ketaatan setiap instansi terhadap komitmen yang telah disepakati.



Tabel 48 Bentuk Kerja Sama Antarinstansi/Organisasi

Jawaban	F	% f kumulatif
Tim koordinasi	6	40
Tim koordinasi dan panitia bersama	3	60
Tim koordinasi, panitia bersama dan satgas	2	73
Tidak menjawab	4	27
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Secara kumulatif, tabel 48 menunjukkan bahwa 73% instansi atau organisasi terlibat dalam tim yang sengaja dibentuk untuk menjalin kerja sama dalam pengelolaan DAS Citarum dengan gradasi yang berbeda-beda. Gradasi maksimum (tim koordinasi, panitia bersama, dan satgas) hanya diikuti oleh 13% responden, 27% responden tidak menjawab, namun tidak jelas apakah karena tidak diikutsertakan atau terlibat dalam bentuk yang lain.

Gradasi saling ketergantungan setiap organisasi berbeda-beda satu dengan lainnya. Bahkan gradasi maksimum persentasenya kecil. Hal ini menunjukkan belum optimalnya mekanisme kerja sama yang menunjukkan kesalingtergantungan. Tiap organisasi masih berjalan sendiri-sendiri. Tabel berikut tentang sinergitas pengelolaan DAS Citarum memperkuat apa yang dijelaskan di atas.

Tabel 49 Sinergitas Pola Pengelolaan DAS Citarum

Jawaban	f	%
Memberikan benefit karena adanya sinergitas dan pengelolaan lebih efisien	2	13
Memberikan benefit, kurang sinergi karena tiap organisasi berjalan sendiri-sendiri	10	67
Tidak sinergis dan tidak memberikan benefit	1	7
Tumpang tindih dan tidak efisien	2	13
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel ini menunjukkan konsistensi dengan tabel 47 dengan sinergitas dirasakan kurang karena tiap organisasi cenderung berjalan sendiri-sendiri sebagaimana dikatakan oleh 67% responden. Penjelasan

kedua tabel di atas menunjukkan bahwa pengelolaan DAS Citarum dipandang bentuk dan sinergitas pola pengelolaan belum optimal.

Tabel 50 Jawaban Responden Tentang Tujuan Bersama-Tujuan Individu

Jawaban	f	%
Berseberangan	0	0
Pararel-sejalan, tidak bersinggungan	5	33
Saling memberikan dukungan dan manfaat	10	67
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Dalam kerja sama pengelolaan DAS Citarum, tidak ada tujuan yang berseberangan, bahkan sebagian besar menyatakan saling memberikan dukungan dan manfaat satu dengan lainnya. Mengacu kepada Vangen dan Huxham<sup>39</sup> bahwa dalam kolaborasi yang efektif, tujuan individu dan tujuan bersama harus saling memberikan dukungan dan manfaat. Hal ini dimaksudkan bahwa kedua tujuan tersebut saling mengakomodasikan satu dengan lainnya. Melihat jawaban responden, sebagian menunjukkan bahwa terjadi perpaduan antara kedua tujuan tersebut. Hal ini memperlihatkan bahwa dalam masalah rumusan tujuan bersama-individu telah sesuai dengan prinsip kolaborasi. Penjelasan ini diperkuat dengan pernyataan seberapa besar tujuan setiap instansi terakomodasikan dalam rumusan tujuan bersama.

Tabel 51 Akomodasi Tujuan Instansi dalam Rumusan Tujuan Bersama

Jawaban	f	%
Ya, sebagian besar	9	60
Ya, sebagian kecil	3	20
Tidak terakomodasi dengan baik	3	20
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Lebih dari setengah instansi menyatakan bahwa sebagian besar tujuan setiap instansi/organisasi terakomodasikan dalam tujuan yang

<sup>39</sup> Huxham dan Vangen, *op cit.*

dirumuskan secara bersama. Tetapi ada juga yang merasa tidak terakomodasikan dengan baik atau hanya sebagian kecil saja tujuan mereka terakomodasikan dalam rumusan tujuan bersama. Hal ini mengindikasikan bahwa (1) tidak mudah untuk menampung secara penuh tujuan setiap organisasi dalam sebuah kesepakatan yang memuaskan semua pihak; (2) adanya tujuan yang saling berseberangan atau saling menegasikan tujuan masing-masing; (3) kesepakatan yang dicapai merupakan “kompromi”<sup>40</sup> atas berbagai kepentingan yang muncul dari setiap organisasi yang cenderung saling bertentangan.

Tabel 52 Rumusan Tujuan Kerja Sama

Jawaban	f	%
Ya, terumus dengan lengkap dan jelas	9	60
Ya, tapi tidak terumus dengan lengkap dan jelas	4	27
Tidak ada	2	13
Tidak Tahu	0	0
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada dasarnya tujuan bersama yang disusun terumus dengan jelas dan lengkap. Tabel ini juga melengkapi indikasi sebelumnya. Kesepakatan yang dicapai merupakan “kompromi” atas berbagai kepentingan yang muncul. Hal ini ditandai dengan ada beberapa instansi atau organisasi yang menyatakan tidak terumus dengan jelas dan lengkap, bahkan ada yang menyatakan tidak ada. Indikasi ini merupakan pencerminan dari kesulitan untuk mencapai kesepakatan yang memuaskan semua pihak.

Mengacu kepada Huxham dan Vangen<sup>41</sup>, rumusan tujuan kerja sama yang jelas merupakan prasyarat terjadinya kolaborasi secara efektif. Namun, seperti yang ditunjukkan oleh paparan di atas, terdapat

<sup>40</sup> Dalam FGD muncul kesepakatan untuk tidak memilih model kolaborasi kompromi, karena hal ini dianggap tidak memaksimalkan kepentingan organisasi masing-masing atau kepentingan bersama.

<sup>41</sup> Huxham dan Vangen, *op cit.*

kesulitan dalam merumuskan kesepakatan yang memuaskan semua pihak. Mengacu kepada model sementara yang dikemukakan pada Bab II, sudah terdapat indikasi kolaborasi, namun tidak maksimal karena kolaborasi yang terjadi adalah model kompromi.

Tabel 53 Tahapan dalam Penyusunan Rumusan Tujuan Kerja Sama

Jawaban	f	%
Ya, ada dan jelas	8	53
Ya, tapi tidak jelas	5	33
Tidak ada	2	13
Tidak Tahu	0	0
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Konsisten dengan tabel sebelumnya, penyusunan langkah-langkah dan rumusan tujuan kerja sama tidak sepenuhnya jelas. Tabel ini memperlihatkan masih banyak instansi yang menyatakan dalam perumusan langkah dan tujuan kerja sama tidak jelas bahkan tidak ada.

Dalam kolaborasi terdapat sejumlah tahapan yang dapat dijadikan acuan sehingga kolaborasi yang digagas dapat berjalan secara efektif<sup>42</sup>. Ada lima tahapan acuan: (1) mendefinisikan peran dan tanggung jawab setiap organisasi; (2) merumuskan manfaat dan hambatan dalam kolaborasi; (3) menyusun ukuran kriteria sukses kolaborasi; (4) melakukan evaluasi atas upaya atau kontribusi setiap organisasi; (5) mengidentifikasi berbagai peluang untuk meningkatkan hasil keluaran kolaborasi. Berdasarkan pada kriteria dan tahapan di atas, pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum belum terpenuhi sehingga dapat dikatakan belum ada pengelolaan yang kolaboratif.

<sup>42</sup> <http://www.naccho.org/topics/environmental/pullingtogether/sectiontwo.cfm>,

Tabel 54 Penyusunan Target dan Waktu Pencapaian Tujuan Kerja Sama

Jawaban	f	%
Ya, ada target dan memiliki jangka waktu yang jelas	8	53
Ya, ada tapi tidak memiliki kerangka waktu jelas	4	27
Tidak ada	3	20
Tidak Tahu	0	0
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Kolaborasi yang optimal mensyaratkan adanya stamina<sup>43</sup> yang menjadi jaminan keberlangsungan kolaborasi tersebut. Salah satu indikasi adalah adanya target yang ingin dicapai dengan jangka waktu yang jelas. Hal tersebut akan menjadi acuan bagi setiap pihak dalam berkolaborasi. Namun, sebagaimana ditunjukkan oleh hasil pengolahan data primer tersebut, tabel memperlihatkan tidak ada kerangka waktu dan target yang jelas dalam pencapaian tujuan bersama.

Hal ini menunjukkan tidak adanya visi dan misi bersama yang dirumuskan dan diusahakan untuk dicapai. Sebagaimana diketahui bahwa visi dan misi merupakan salah satu langkah strategis organisasi dalam mencapai tujuan. Tidak adanya visi dan misi bersama ini menunjukkan tidak adanya rencana strategis sehingga segala sesuatu yang dikerjakan bersama tidak memiliki kerangka tujuan jangka panjang yang jelas dan berwawasan jauh ke depan.

Tabel 55 Akomodasi Kepentingan dalam Rumusan Kerja Sama

Jawaban	f	%
Terakomodasi secara eksplisit	8	53
Terakomodasi secara implisit	4	27
Tidak ada	2	13
Tidak Tahu	1	7
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

<sup>43</sup> Huxham dan Vangen, *op cit.*

Mengacu kepada Marshal, kolaborasi mensyaratkan sikap asertif dan kooperatif yang maksimum.<sup>44</sup> Namun, sebagaimana ditunjukkan oleh tabel di atas dan konsisten dengan fakta sebelumnya, tidak semua kepentingan organisasi tertampung atau terakomodasikan dalam tujuan kerja sama yang dirumuskan. Kalaupun ada, serbatersamar, bahkan ada yang tidak tertampung sama sekali. Hal ini mengindikasikan dan konsisten dengan penjelasan sebelumnya, memang tidak semua kepentingan bisa ditampung secara memuaskan dan memenuhi semua kepentingan.

Tabel 56 Jadwal Pertemuan Interaktif

Jawaban	f	%
Terjadwal dan dilakukan secara periodik dan teratur	1	7
Terjadwal, tapi tidak teratur	5	33
Tidak terjadwal, hanya sesuai dengan kebutuhan	9	60
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Salah satu indikator dalam proses kolaborasi adalah adanya pertemuan interaktif dan terjadwal untuk membahas berbagai persoalan yang muncul setiap saat. Hal ini juga merupakan salah satu ciri lain dari kolaborasi bentuk kerja sama yang dinamis dan melembaga. Akan tetapi, data di atas menunjukkan pertemuan tidak teratur dan hanya sesuai dengan kebutuhan. Hal ini menunjukkan rendahnya dinamika interaksi antaraktor atau organisasi sehingga setiap permasalahan yang muncul tidak segera dapat dipecahkan secara bersama.

---

<sup>44</sup> Marshal, op cit.

Tabel 57 Prakarsa Pertemuan Interaktif

Jawaban	f	%
Prakarsa satu instansi dominan, yang lain mengikuti	10	67
Prakarsa bersama, sesuai dengan kesepakatan	5	33
Tidak ada prakarsa, hanya kalau ada masalah sehingga tidak teratur	0	0
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Pertemuan interaktif pun ternyata merupakan inisiatif satu instansi “dominan” pengelola DAS Citarum sesuai dengan status Citarum merupakan sungai strategis nasional, instansi dominan dalam hal ini instansi vertikal pemerintah pusat yang memang dibentuk atau diberi wewenang untuk mengelola Daerah Aliran Sungai Citarum. Rendahnya inisiatif ini menunjukkan pula rendahnya tanggung jawab setiap instansi/organisasi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum dalam memecahkan berbagai persoalan secara cepat dan proaktif.

Tabel 58 Upaya Memperbaiki Interaksi Supaya Lebih Produktif

Jawaban	f	%
Selalu	4	27
Kadang-kadang	10	67
Jarang	0	0
Tidak Pernah	1	6
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel ini juga memperkuat tentang rendahnya inisiatif pertemuan interaktif dalam upaya memperbaiki interaksi supaya lebih produktif. Hal tersebut dilakukan hanya kadang-kadang sesuai dengan kebutuhan, reaktif, dan pasif.

Hal ini juga diperjelas dengan kenyataan bahwa perbaikan proses interaksi dengan menggunakan media-media informal atau dialog yang justru biasanya lebih efektif dan akomodatif. Perbaikan interaksi justru

menggunakan media rapat formal yang biasanya sangat terbatas dari segi waktu dan agenda pembicaraan. Fakta ini juga memperlihatkan bahwa penyelesaian berbagai persoalan sebagian besar diselesaikan melalui pertemuan formal yang sempit dan tidak tuntas.

Kolaborasi yang efektif dicirikan oleh interaksi yang melembaga (*institutionalized*). Interaksi yang melembaga dan berulang dalam teori *game* merupakan *super game*.<sup>45</sup> Setiap usaha perbaikan atau pemecahan masalah terjadi secara melembaga bahkan dengan tidak memerlukan koordinasi antaraktor secara formal. Hal ini karena setiap pihak (pemain) dalam *super game* memiliki tingkat keterikatan dan ketergantungan yang tinggi karena setiap pasangan dalam *super game* akan berulang-ulang melakukan kerja sama yang melembaga dan menjadi norma interaksi dan kerja sama (*institutionalized*). Norma yang terbentuk menjadi panduan atau pegangan bagi setiap mitra dalam interaksi dan relasinya dengan mitra lain. Oleh karena itu, dalam *super game* dijelaskan bahwa kerja sama akan terwujud bahkan tanpa perlu komunikasi dan koordinasi secara formal karena setiap pihak sudah memiliki standar yang sudah disepakati bersama.<sup>46</sup>

Perbaikan proses interaksi melalui rapat formal menunjukkan belum melembaganya interaksi, yang berarti keterikatan antaraktor rendah karena segala sesuatunya harus melalui rapat formal. Dalam teori organisasi, interaksi dan hubungan informal (lazimnya disebut organisasi informal) justru lebih efektif menyelesaikan masalah karena di dalamnya sudah ada kesepakatan dan kesamaan nilai-nilai bersama (*share value*) yang mendasari setiap interaksi sekalipun *subtle* (tersamar).

Organisasi informal adalah jaringan hubungan pribadi dan sosial yang tidak dibentuk oleh adanya organisasi formal, tetapi timbul secara

---

<sup>45</sup> Mueller, *ibid*

<sup>46</sup> Mueller, *op cit.*



spontan pada saat seseorang atau lembaga berhubungan satu dengan lainnya. Dalam beberapa hal organisasi informal bersifat fungsional dalam arti keberadaannya mendukung (ko-eksisten) dengan organisasi formal.<sup>47</sup>

Ada beberapa manfaat praktis yang dapat diambil dari keberadaan organisasi informal, yaitu (1) mampu membuat keseluruhan sistem menjadi lebih efektif dan meningkatkan komunikasi, (2) dapat mendorong timbulnya kerja sama dan membantu menyelesaikan pekerjaan,<sup>48</sup> (3) menawarkan suatu relasi interpersonal yang mempunyai potensi mempercepat aliran kerja yang tidak bisa dicapai melalui saluran formal.<sup>49</sup> Dalam hal ini Luthan menyarankan agar organisasi atau hubungan informal berfungsi secara fungsional (mengarah kepada hubungan yang mendukung pencapaian tujuan bersama) harus digali sehingga mencapai tujuan bersama.<sup>50</sup> Berdasarkan paparan di atas, interaksi antarorganisasi dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum terlihat belum efektif.

Hal ini juga diperkuat dengan kenyataan bahwa dalam setiap pertemuan interaksi tidak ada kriteria tertentu sebagai acuan menentukan wakil instansi/organisasi dalam setiap pertemuan interaktif. Sebagian besar instansi justru mengutus dalam setiap pertemuan bukan pengambil keputusan, kendati mereka adalah orang yang ahli di bidangnya. Hal ini mengakibatkan pengambilan keputusan menjadi tidak efektif karena segala sesuatu yang dibicarakan harus dikonsultasikan kepada pemimpin puncak atau pengambil keputusan dari setiap organisasi.

---

<sup>47</sup> Fred Luthans, 1995, *Organizational Behavior*, Singapore, Mc Graw Hill Co, hlm. 254

<sup>48</sup> Keith Davis dan John Newstorm, *Perilaku dalam Organisasi* Jilid II (alih bahasa Agus Dharma), Jakarta Erlangga, hlm. 30-32

<sup>49</sup> Wood, Jack, Joseph Wallace and Rachid M Zeffane, 1998. *Organizational Behaviour, Global Perspective*, Australia, John Willey and Sons, hlm. 252

<sup>50</sup> Fred Luthans, *loc.cit*

Tabel 59 Persentase Kehadiran Partisipan dalam Pertemuan Interaktif

Jawaban	f	%
> 66%	6	40
40-65%	7	47
<40%	2	13
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tingkat kehadiran partisipan dalam setiap pengambilan keputusan menunjukkan kurang dari 2/3 wakil instansi atau organisasi. Hal ini mengakibatkan dua hal: (1) hasil keputusan bukan merupakan pendapat atau mencerminkan kepentingan mayoritas *stakeholder*; (2) pengambilan keputusan menjadi tidak demokratis karena tidak dihadiri oleh mayoritas *stakeholder*.

Tabel 60 Banyaknya Agenda Pertemuan Interaksi

Jawaban	f	%
$\geq$ 4 agenda	4	27
2 – 3 agenda	7	47
1 agenda	4	27
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel ini menunjukkan bahwa agenda setiap pertemuan umumnya berkisar antara 2–3 agenda masalah yang dibahas. Hal ini mengindikasikan (1) agenda masalah yang dibahas termasuk kategori kurang karena pada dasarnya persoalan dalam pengelolaan DAS Citarum cukup kompleks dan beragam, dan banyak sekali masalah yang harus dibahas; (2) agenda yang dibahas hanya mencerminkan kepentingan instansi atau organisasi tertentu; (3) tidak setiap organisasi memiliki agenda yang jelas untuk dikerjakan bersama dengan instansi lain.

Tabel 61 Kapasitas dan Keeratan Hubungan Antarorganisasi

Jawaban	f	%
Selalu siap saat diperlukan	10	67
Cukup sulit berkoordinasi	4	27
Sangat sulit berkoordinasi	1	6
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Secara formal keeratan hubungan antarinstansi atau organisasi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum sebetulnya kuat, sebagaimana diperlihatkan tabel di atas. Keeratan ini diukur seberapa jauh kesiapan setiap instansi merespon undangan, inisiatif, atau ajakan dari organisasi lain sesama pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum yang dijawab oleh sebagian besar instansi (67%). Namun, angka tersebut diragukan karena berdasarkan data tabel selanjutnya dan data hasil wawancara justru menunjukkan hal yang berseberangan.

Tabel 62 Penyelesaian Sengketa Antarorganisasi

Jawaban	f	%
Diselesaikan antarorganisasi	12	81
Diselesaikan dengan mediator ahli dari luar	2	13
Diselesaikan dengan arbitrase lembaga lain	0	0
Dibiarkan	1	6
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Instrumen yang digunakan oleh instansi yang mengelola Daerah Aliran Sungai Citarum apabila ada sengketa pada umumnya diselesaikan melalui pertemuan antarorganisasi sendiri. Ini menunjukkan adanya *spirit* atau semangat untuk menyelesaikan persoalan secara musyawarah dan kekeluargaan tanpa mengundang intervensi dari luar. Instrumen ini murah, cepat, dan juga terhindar masuknya kepentingan pihak lain.

Kendati antarorganisasi umumnya menempuh penyelesaian musyawarah atas sengketa atau masalah yang terjadi di antara mereka.

Namun ketika ditanyakan seandainya mereka memerlukan ahli dari luar, pada umumnya menjawab ahli lingkungan hidup atau gabungan para ahli sesuai dengan substansi permasalahan seperti diperlihatkan tabel 61.

Persoalan yang paling sering muncul pada umumnya adalah persoalan lingkungan. Sengketa atau konflik yang muncul pada pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum adalah persoalan lingkungan dalam arti luas seperti pencemaran yang mengakibatkan kualitas air menjadi menurun, degradasi hutan yang mengakibatkan berkurangnya jumlah sumber dan kuantitas mata air, sedimentasi aliran sungai yang mengakibatkan daya tampung dan daya simpan air pada badan sungai menjadi berkurang.

Kendati jawaban yang mengemuka secara nyata adalah persoalan lingkungan, persoalan sebenarnya adalah siapa yang bertanggung jawab dan bagaimana mengelola berbagai persoalan lingkungan. Masalah yang menggelayut pada Daerah Aliran Sungai Citarum hakikatnya adalah masalah pengelolaan atau organisasional.

Instrumen kolaborasi selanjutnya adalah pengumpulan informasi. Pengumpulan informasi untuk kerja sama yang efektif merupakan bagian penting dalam kolaborasi. Dengan informasi yang memadai, maka pengambilan keputusan dalam pengelolaan daerah aliran sungai diharapkan menjadi lebih efektif. Bagaimana informasi tersebut dikumpulkan dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 63 Pengumpulan Informasi Untuk Kerja sama Yang Efektif

Jawaban	f	%
Membentuk tim	3	21
Di- <i>collect</i> dari Instansi/organisasi	11	72
Tidak ada pengumpulan informasi	1	7
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Pada umumnya informasi dikumpulkan dari instansi dengan cara meminta kepada setiap instansi atau organisasi untuk memberi sejumlah data yang diperlukan dalam rangka pengambilan keputusan. Mekanisme seperti ini biasanya memakan waktu yang cukup lama. Pengumpulannya tergantung kepada instansi atau organisasi yang meminta informasi dan penyediaannya sangat tergantung kepada kesiapan dan kesediaan instansi/organisasi yang diminta untuk memberikan data dan informasi. Mekanisme pengumpulan informasi seperti ini efisien, tetapi tidak efektif.

Tabel 64 Biaya Pengumpulan Informasi

Jawaban	f	%
Ditanggung bersama	1	7
Ditanggung instansi inisiator	6	42
Ditanggung Instansi masing-masing	5	35
Tak ada biaya yang dikeluarkan	1	7
Tak memberikan jawaban	2	14
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Mekanisme pengumpulan informasi yang sangat menggantungkan pada inisiatif instansi yang membutuhkan terkait dengan sistem pembiayaan. Sistem pembiayaan menggantungkan pada instansi pengambil inisiatif atau ditanggung setiap instansi tersebut. Dengan demikian, hampir tidak tersedia *sharing cost* yang bisa digunakan untuk pengumpulan informasi tersebut.

Dalam kolaborasi, mengacu kepada Weber<sup>51</sup>, salah satu syarat dalam kolaborasi yang efektif adalah adanya kemauan untuk berbagi sumber daya dalam rangka tercapainya tujuan bersama. Demikian juga seperti yang dinyatakan oleh Kickert *et al.*<sup>52</sup> bahwa salah satu kriteria kolaborasi/*networking* yang efektif adalah aktifnya para aktor dan sumber daya yang dicirikan kemauan untuk menginvestasikan sumber daya

<sup>51</sup> Weber *et al. op cit.*

<sup>52</sup> Kickert *et.al. opcit*

mereka dalam proses bersama. Indikasi *stakeholder* tidak berpartisipasi dalam berbagi biaya untuk pengumpulan bahan informasi keputusan bersama menunjukkan belum terciptanya kultur kolaborasi dalam pengelolaan DAS Citarum.

Tabel 65 Dokumentasi Informasi

Jawaban	f	%
Ada dan terumus dengan jelas	8	53
Ada, tidak terumus dengan jelas	5	35
Tidak ada	2	14
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Dokumen informasi berupa ide, gagasan, dan pandangan merupakan sumber “bahan mentah” bagi pengambilan keputusan dalam pelaksanaan pengelolaan DAS Citarum. Ide yang mengemuka saat ini merupakan hal yang asing atau terlalu jauh, tetapi akan bermanfaat di kemudian hari. Pendokumenan ide, gagasan dan pandangan merupakan upaya “menabung” berbagai alat pemecahan masalah dan pengambilan keputusan. Hasil penelitian menunjukkan dokumen ide itu ada, terumus dengan jelas, tetapi tidak menyebar secara merata di seluruh organisasi.

Tabel 66 Bentuk Dokumen Ide

Jawaban	f	%
Buku	1	7
Rumusan hasil keputusan	5	35
Risalah rapat	7	49
Bentuk lain	0	0
Tidak memberikan jawaban	2	14
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Dokumen ide, gagasan, dan pandangan masih dalam bentuk bahan mentah atau setengah jadi. Hal ini dapat dilihat dokumen ide tersebut dalam bentuk risalah rapat. Risalah rapat setidaknya menunjukkan

dua hal: (1) secara material mengungkapkan seluruh pembicaraan, gagasan, dan pandangan dari berbagai instansi/organisasi dalam bentuk ungkapan, kritik atau saran yang masih harus diedit secara baik; (2) secara praktis, risalah rapat agak sulit digunakan seketika karena sifat bahan mentah tersebut yang kadang-kadang sulit untuk menangkap “pesan” apa yang terkandung dalam risalah tersebut. Dengan demikian, sebagai bahan pengambilan keputusan, risalah rapat masih harus melalui proses penyaringan, *editing*, dan perumusan ulang sehingga pesannya dapat ditangkap dengan baik dan benar.

Komitmen dibangun berdasarkan kemauan dan kemampuan setiap *stakeholder* untuk memegang teguh kesepakatan bersama dan melaksanakannya secara konsekuen dan konsisten. Stamina dicirikan dengan kemampuan melaksanakan kesepakatan dengan struktur dan kapasitas (dalam bentuk sumber daya dan dana yang dimiliki dan dibutuhkan) selama kesepakatan tersebut masih berlaku.

Kedua hal tersebut tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya sehingga apabila salah satunya tidak ada, yang lain menjadi tidak efektif. Jadi, sekalipun komitmen tinggi dan kuat, jika tidak diimbangi dengan stamina hanya menjadi slogan atau retorika semata-mata.

Tabel 67 Dasar Komitmen Instansi atas Kerangka Kerja Sama

Jawaban	f	%
Kepentingan bersama sehingga harus dijaga dan ditingkatkan	13	86
Sesuai dengan respons instansi/organisasi lain	0	
Sesuai dengan situasi, kondisi, kebutuhan, dan kepentingan	2	14
Total	15	100

Sumber: hasil pengolahan data primer

Tabel di atas menunjukkan bahwa komitmen yang muncul dari setiap instansi didasarkan pada kepentingan bersama. Hal ini diakui bahwa memang dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum semua

pihak mengakui dan menyadari adanya kepentingan bersama dan untuk itu komitmen bersama mutlak diperlukan. Kepentingan bersama sebagai acuan atau dasar untuk melaksanakan apa yang telah menjadi keputusan bersama. Selanjutnya, bagaimana komitmen lembaga tersebut diwujudkan dapat dilihat pada dukungan terhadap komitmen kerja sama.

Tabel 68 Dukungan Lembaga Terhadap Komitmen Kerja sama

Jawaban	f	%
Dukungan anggaran dan fasilitas	10	86
Dukungan moral, tidak pada anggaran dan fasilitas	3	20
Tidak ingin terlibat terlalu jauh	0	0
Tidak memberikan jawaban	2	14
Total	15	

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Tabel di atas menunjukkan adanya dukungan anggaran dan fasilitas untuk melaksanakan komitmen bersama. Hal ini menunjukkan bahwa komitmen tidak semata-mata hanya berupa “niat baik”, tetapi diiringi atau ditunjang dengan dana dan fasilitas yang diperlukan untuk menunjukkan atau melaksanakan komitmen tersebut.

*Collaborative governance* ditunjukkan dengan indikasi adanya pengaturan kerja sama yang telah disepakati diatur sedemikian rupa sehingga menjadi efektif (berjalan). Suatu pengaturan yang baik memerlukan standar operasi yang dapat dijadikan pegangan semua pihak. Hal ini biasanya dalam bentuk tertulis sehingga setiap saat semua pihak dapat melihat acuan tersebut, tidak meraba-raba atau berdasarkan persepsi sendiri.



Tabel 69 Pengaturan Pekerjaan Secara Bersama

Jawaban	f	%
Ada dan terumus dengan jelas	3	20
Ada, tidak terumus dengan jelas	11	73
Tidak ada	1	7
Tidak tahu	0	0
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Dalam pengelolaan suatu kegiatan yang kolaboratif, pekerjaan secara bersama diatur dan ditata secara tertulis dalam bentuk petunjuk atau manual prosedur operasi. Akan tetapi, ternyata dalam praktiknya tidak demikian. Tidak ada dan tidak jelasnya pengaturan pekerjaan bersama ini menunjukkan bahwa tata kelola secara kolaboratif belum berjalan dengan baik kendati hal tersebut dilakukan secara bersama.

Tabel 70 Cara Pengaturan Pekerjaan Bersama

Jawaban	f	%
Pengaturan dilakukan secara bersama	8	53
Pengaturan diserahkan kepada inisiatif organisasi tertentu	3	20
Pengaturan diserahkan kepada inisiatif setiap instansi	3	20
Tidak memberikan jawaban	1	7
Total	15	100

Sumber: Hasil pengolahan data primer

Sebagian besar instansi melakukan penyusunan pekerjaan bersama dengan cara “duduk dalam satu meja.” Namun, seperti juga diperlihatkan oleh tabel dan analisis sebelumnya, rumusan yang dihasilkan tidak secara rinci mengatur pekerjaan bersama tersebut. Hal ini memperlihatkan setidaknya (a) tidak adanya upaya untuk memperjelas bagaimana tata kelola kerja bersama dilakukan, (b) kemampuan SDM dalam menyusun rumus secara detil dan rinci yang memang terbatas.

Tabel 71 Ringkasan Temuan Penelitian dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum

Dimensi	Indikator	Temuan Penelitian
Perencanaan	• Partisipasi <i>stakeholder</i> dan pelibatan dan koordinasi penyusunan perencanaan lintas sektoral	• Belum efektif
	• Perencanaan dan pelaksanaan konsultasi publik	• Belum efektif
Pengorganisasian	• Bentuk organisasi sebagai payung organisasi pengelolaan secara terpadu	• Belum terbentuk
	• Kejelasan hubungan kerja antarorganisasi	• Belum efektif
Pelaksanaan	• Sinkronisasi dalam rencana pelaksanaan kegiatan	• Belum efektif
	• Partisipasi <i>stakeholder</i> dalam pelaksanaan secara terpadu	• Belum efektif
	• Komunikasi antar- <i>stakeholder</i>	• Tidak efektif
	• Insentif dan disinsentif	• Tidak ada
Pengawasan/ Pengendalian	• Partisipasi, konsistensi dan pengawasan bersama/multisektor	• Belum berjalan
Proses Kolaborasi	• Lingkungan DAS Citarum terhadap eksistensi instansi/organisasi	• Tinggi
	• Interdependensi antar- <i>stakeholder</i>	• Tinggi dan komplementer
	• <i>Stakeholder power</i>	• Kuat
	• Kesepakatan bersama sebagai instrumen kerja sama	• Lemah
	• Aransemen kerja sama	• Belum efektif
	• Determinasi atas manfaat jangka panjang kerja sama	• Tinggi
	• Komitmen dan stamina kerja sama	• Rendah
	• <i>Trust</i> antar- <i>stakeholder</i>	• Rendah
	• Sinergitas kerja sama	• Belum optimal
	• Kesesuaian tujuan individu dan tujuan bersama	• Kompromistis
	• Interaksi, dinamika hubungan dan pertemuan antaraktor secara reguler	• Rendah
	• Struktur dan kapasitas instansi pemerintah	• Tinggi
	• Struktur dan kapasitas organisasi swadaya	• Rendah
• Pengaturan pekerjaan secara kolaboratif ( <i>collaborative governance</i> )	• Tidak ada/tidak jelas	

Sumber: Pengolahan data primer (angket penelitian)

Berdasarkan ringkasan temuan penelitian di atas terlihat indikasi bahwa kolaborasi yang terjadi pada pengelolaan DAS Citarum cenderung *independen* (mandiri) serta kurangnya upaya secara sukarela (*voluntary*) untuk mengarah kepada kolaborasi yang interdependen. Kalaupun ada upaya untuk memadukan berbagai tujuan yang saling independen satu dengan yang lain lebih bersifat kompromistis bukan *collaborative*. Secara teoritis sebagaimana dikemukakan oleh Marshal<sup>53</sup> dan Tadjudin,<sup>54</sup> upaya-upaya kompromistis tidak menghasilkan keluaran yang optimal. Hal ini karena masing-masing pihak mengorbankan sebagian kepentingannya demi pihak lain, bukan mengoptimalkan kepentingan masing-masing sesuai dengan hakikat kolaborasi.

Secara keseluruhan kesimpulan umum yang dapat disarikan dari ringkasan temuan penelitian di atas adalah; *Pertama*, pengelolaan DAS Citarum saat ini (kondisi eksisting) belum menunjukkan pengelolaan yang kolaboratif interdependen, tetapi masih mandiri-independen. Hal ini ditunjukkan oleh belum efektifnya fungsi-fungsi pengelolaan yang meliputi aspek-aspek dan indikator dari fungsi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan/ implementasi dan pengawasan pengendalian.

*Kedua*, belum adanya organisasi yang menjadi lembaga bersama bagi organisasi-organisasi yang terlibat sebagai bentuk/wujud pengelolaan secara terpadu (kolaboratif). Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan DAS Citarum masih sektoral.

*Ketiga*, terjadinya paradoks dalam hubungan antarorganisasi pengelola DAS Citarum. Disatu pihak ada kesalingtergantungan dan komplementari terhadap keberadaan DAS Citarum, yaitu apapun yang dilakukan oleh organisasi lain akan mempengaruhi aktivitas dan kegiatan

---

<sup>53</sup> Marshal, op.cit, hlm 40

<sup>54</sup> Tadjudin, op.cit, hlm 62

masing-masing organisasi. Tetapi, dilain pihak aktivitas mereka dalam pengelolaan DAS Citarum cenderung independen dan tidak terpadu.

*Keempat*, proses pengelolaan secara umum belum mengindikasikan ke arah pengelolaan yang terpadu (kolaboratif). Hal ini ditunjukkan oleh indikasi-indikasi lemahnya kesepakatan bersama, belum efektifnya aransemen kerjasama tidak seimbangny struktur dan kapasitas setiap organisasi yang terlibat, tidak adanya collaborative governance dan kerjasama yang belum sinergi dan lain-lain.

### **C. Deskripsi dan Persepsi Instansi/Organisasi Pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum**

Subbab (C) ini memaparkan deskripsi dan persepsi instansi/organisasi pengelola DAS Citarum. Pertama, status, peran, tugas pokok, dan fungsi instansi/organisasi; Kedua, pendapat dan persepsi instansi/organisasi tentang pengelolaan DAS Citarum saat ini dan visi kemungkinan pengelolaan pada masa yang akan datang yang datanya diperoleh melalui wawancara mendalam.

#### **1. Deskripsi Instansi Pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum**

##### **a) Perusahaan Umum Jasa Tirta II**

Perusahaan Umum Jasa Tirta II dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 1999 dengan tugas pokok menyelenggarakan eksploitasi dalam rangka perusahaan air serta sumber air Citarum termasuk di dalamnya konservasi. Tugas pengelolaan Daerah Aliran Sungai meliputi perlindungan, pengembangan, dan pengamanan sungai dan sumber-sumber air termasuk pemberian informasi, rekomendasi, penyuluhan, dan pembimbingan sesuai dengan

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 1999.<sup>55</sup> Fungsi utama PJT II, yaitu fungsi produksi (penyedia, pemelihara, pelestari sumber air pada kondisi optimal, fungsi distribusi (menyalurkan dan membagi air ke saluran yang lebih kecil) dan fungsi apropriasi (penyalur dan pembagi air langsung ke pengguna).

Berdasarkan fungsi inti tersebut, PJT II menjalankan peran dalam pengelolaan kuantitas air, kualitas air, penelitian dan pengembangan pengelolaan prasarana Sumber Daya Air, dan pengelolaan banjir dan kekeringan. Antara fungsi dan bisnis inti Perusahaan Umum Jasa Tirta II laksana paradoks. Air waduk yang disediakan digunakan penyediaan air baku (menyumbang 30% pendapatan) dan sumber tenaga listrik (menyumbang 60% pendapatan), 10% pendapatan disumbang oleh sektor wisata seperti hotel dan fasilitas konferensi. Namun, 90% air yang ada digunakan untuk irigasi pertanian. Dalam keadaan musim kemarau, penyediaan air diperoleh dengan cara semai hujan (hujan buatan).<sup>56</sup>

#### **b) Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Citarum**

Balai Besar Wilayah Sungai Citarum dibentuk atas “perintah” Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Sebelumnya adalah Satuan Non-Vertikal Tertentu (SNVT) Citarum dan hanya berfungsi melakukan pembangunan yang bersifat fisik. Pembentukan BBWS Citarum didasarkan pada pemikiran bahwa sesuai dengan posisi Sungai Citarum yang merupakan kategori sungai strategis nasional sehingga harus dikelola dan menjadi wewenang pemerintah pusat melalui organisasi atau unit kerjanya yang dibentuk secara khusus.

Satuan Non-Vertikal Tertentu (SNVT) Citarum, yaitu organ khusus Departemen yang mengurus atau mengelola Sungai Citarum. Perbedaan

---

<sup>55</sup> Profil Divisi Citarum Hulu Perusahaan Umum Jasa Tirta II, 2005

<sup>56</sup> [www. Jasatirta2.co.id/bussiness\\_water.htm](http://www.Jasatirta2.co.id/bussiness_water.htm). Diakses tanggal 27 April 2007

utama antara SNVT dengan BBWS adalah fungsi utama SNVT terfokus pada pembangunan fisik, Sedangkan BBWS pada fungsi perencanaan, pembangunan fisik, operasi dan pemeliharaan (OP). Saat ini balai tersebut memiliki fungsi utama (1) memelihara wilayah (badan) sungai, yaitu bagian dari daerah aliran sungai; (2) merencanakan, membangun, mengoperasikan, dan memelihara sungai. Dalam menjalankan fungsinya, BBWS mengoordinasikan pengelolaan Citarum dengan langkah sebagai berikut: (1) menyusun pedoman sebagai pola pengelolaan dengan inisiatif dari BBWS Citarum; (2) menyodorkannya kepada *stakeholder* untuk disepakati bersama.

**c) Forum Gabungan Paguyuban Petani Pengelola Air (GP3A) Jawa Barat**

Forum GP3A Jawa Barat adalah organisasi pengelola dan pengguna Sumber Daya Air Citarum, baik di daerah hulu maupun di daerah hilir, khususnya pada blok-blok irigasi yang digunakan oleh petani. Benturan dan konflik kepentingan pada pengelolaan Sumber Daya Air adalah dalam pengelolaan retribusi pemakaian air oleh industri kendati sudah ada P3A. Pada saat tertentu organisasi seperti PDAM dan industri merupakan “pesaing” bagi P3A khususnya di tingkat petani. Kejadian ini umumnya dialami pada musim kemarau ketika debit air sedikit.

**d) Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) Provinsi Jawa Barat**

BPLHD mempunyai tugas pokok merumuskan kebijakan teknis dan melaksanakan kewenangan di bidang lingkungan hidup termasuk lingkungan hidup daerah aliran atau wilayah sungai. BPLDH tidak melakukan fungsi eksekusi pada pengelolaan daerah aliran sungai. Oleh karena itu, benturan kepentingan BPLDH dengan instansi/organisasi lain cenderung minimal.

Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, BPLHD mempunyai fungsi sebagai berikut:

- Menyelenggarakan koordinasi dan pengendalian lingkungan hidup meliputi analisis masalah dan dampak lingkungan dan sarana pengendalian pencemaran lingkungan dan pengendalian kerusakan lingkungan
- Menyelenggarakan fasilitasi pengendalian lingkungan hidup kepada kabupaten/kota di Jawa Barat.

**d) Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat**

Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat merupakan instansi yang memiliki fungsi utama untuk melestarikan Daerah Aliran Sungai Citarum mulai dari hulu sampai dengan hilir. Produk pelestarian yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan digunakan atau dimanfaatkan oleh sektor lain.

Untuk menjalankan fungsinya Dinas Kehutanan menjalankan peran sebagai penyusun Pola DAS Citarum mengarahkan kegiatan rehabilitasi dan konservasi lahan, baik di kawasan lindung maupun di luar kawasan hutan lindung (hutan rakyat). Program yang sudah berjalan antara lain rehabilitasi dan konservasi Kamojang, Papandayan, Gunung Tilu, menyelenggarakan Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRH), Gerakan Nasional Rehabilitasi dan Konservasi (GNRK) dan program pembinaan hutan rakyat.

**e) Wahana Lingkungan Hidup Jawa Barat**

Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Jawa Barat memiliki fungsi utama dalam penyadaran masyarakat dan advokasi kebijakan dalam kaitan dengan pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Dalam menjalankan fungsinya ini Walhi berperan sebagai salah satu sistem pendukung (*support systems*) dalam pengelolaan DAS Citarum

Sejumlah peran yang telah dijalankan, antara lain, bentuk kampanye moratorium kawasan konservasi dan kawasan mata air Citarum, kampanye dan pendidikan lingkungan, memberikan masukan kepada pemerintah dalam kaitan dengan pencemaran industri dan domestik yang masuk ke DAS Citarum. Saat ini sedang disiapkan *legal drafting* sumber pencemaran DAS Citarum seperti sampah.

**g) Balai Pengelola Daerah Aliran Sungai (BPDAS) Citarum**

Lembaga ini merupakan instansi vertikal yang berada di bawah Departemen Kehutanan Republik Indonesia. Fungsi utama BPDAS adalah pengelolaan dan sekaligus pemantapan peran *stakeholder* pelaksana Daerah Aliran Sungai mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan. Oleh karena itu, posisi BPDAS merupakan *leading sector* dalam pengelolaan DAS Citarum.

Peran yang sudah dijalankan adalah melakukan perencanaan makro DAS, membentuk kelembagaan pengelola DAS serta melakukan pemantauan serta evaluasi kegiatan DAS. Bentuk pelaksanaan peran tersebut, antara lain, perintisan pembentukan Forum DAS Citarum, perencanaan gerakan rehabilitasi dan konservasi, sosialisasi kelembagaan DAS terpadu. Semua program tersebut sedang diupayakan untuk ditingkatkan secara terus-menerus dan selama ini tidak ada hambatan yang berarti.

**h) Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bandung**

Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bandung melaksanakan fungsi koordinasi dengan instansi Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Jawa Barat dan Balai Besar Wilayah Sungai Citarum. Hal ini karena sampai dengan saat ini peraturan pemerintah tentang sungai yang



mengatur secara rinci kewenangan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bandung atau Dinas sejenis di tempat lain belum ada.

Kendati demikian, Dinas Pekerjaan Umum sedang menyiapkan dan menyusun langkah kebijakan sejalan dengan peran dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Sebagai satuan kerja pemerintah daerah walau dalam pelaksanaannya belum berjalan optimal, khususnya dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum.

**i) P3A Tirta Siliwangi – Desa Sariwangi- Ciparay Bandung**

P3A Sariwangi merupakan organisasi perkumpulan petani pemakai dan pengelola air pada tingkat primer yang berhubungan langsung dengan petani dan berada di wilayah hulu sungai Citarum. Fungsi utama organisasi ini adalah pengelola dan sekaligus pengguna Daerah Aliran Sungai Citarum. Dalam posisi sebagai pengguna dan pengelola di tingkat primer, P3A Sariwangi melakukan koordinasi dengan PPL pertanian, aparat Kecamatan dan Dinas Pekerjaan Umum.

Adapun peran yang dijalankan, antara lain, pembangunan dan perbaikan fisik saluran sekunder dan tersier dengan cara bergotong royong (swadaya) dan direncanakan melakukan perbaikan kirmir dan pembuatan waduk (bendung) untuk menampung air. Karena membutuhkan bantuan dari pemerintah daerah, sampai dengan saat ini pembuatan bendung belum terealisasi meski diusulkan sejak tahun 2003 kepada pihak pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Bandung.

**j) Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung**

Dinas Lingkungan Hidup memiliki fungsi utama sebagai pengendali pencemaran lingkungan, khususnya pencemaran lingkungan di aliran Sungai Citarum. Peran yang sudah dijalankan, antara lain, menyiapkan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Pembuangan Air Limbah ke Saluran Air, pemantauan, pembinaan dan pengendalian sumber-sumber

pencemaran. Peran inovator melalui sosialisasi terhadap para *stakeholder*, peningkatan kapasitas kelembagaan, baik di lingkungan internal maupun eksternal, serta peran regulator skala lokal dan fasilitator dalam arti seluas-luasnya.

**k) Biro Sarana Perekonomian Pemerintah Provinsi Jawa Barat**

Instansi ini memiliki fungsi utama menyusun bahan kebijakan umum dan fasilitasi penyelenggaraan pengelolaan Sumber Daya Air termasuk Daerah Aliran Sungai Citarum. Berdasarkan fungsi tersebut, instansi ini tidak berperan secara sektoral teknis, namun berperan sebagai pendukung tersusunnya alat kebijakan dan pendukung penyelenggaraan instansi sektoral lainnya.

Peran fasilitasi dan koordinasi pengelolaan Sumber Daya Air belum berjalan sebagaimana mestinya karena kurangnya masukan dari instansi terkait dalam penyusunan kebijakan dan pemberian fasilitasi pengelolaan daerah aliran sungai. Peran mengakomodasikan berbagai instansi/organisasi serta masyarakat yang berkepentingan dengan keberadaan DAS Citarum dilakukan dengan cara mempelajari apa yang menjadi tujuan setiap instansi/organisasi tersebut dengan tetap berpegang pada aturan normatif yang berlaku.

**l) Desa Sukapura Kertasari Kabupaten Bandung**

Desa Sukapura merupakan desa yang mencakup wilayah hulu sungai Citarum mencakup daerah Gunung Wayang. Berdasarkan posisi geografis tersebut, fungsi utama Desa Sukapura adalah fungsi produksi, yaitu penyedia, pemelihara, dan pelestari sumber daya air atau aliran air agar aliran air berada pada kondisi optimal. Secara teknis fungsi ini dilaksanakan masyarakat di sekitar DAS yang berada dalam wilayah desa. Dalam menjalankan fungsinya, Desa Sukapura menjalin kerja sama

hampir dengan seluruh instansi yang ada kaitannya atau berkepentingan dengan keberadaan DAS Citarum.

**m) Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air (DPSDA) Jawa Barat**

Fungsi utama Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Jawa Barat dalam kaitan dengan pengelolaan DAS Citarum adalah (1) fungsi produksi sebagai penyedia, pemelihara, pelestari sumber air atau aliran air pada kondisi optimal; (2) fungsi distribusi, yaitu menyalurkan dan membagi air ke saluran yang lebih kecil. Berdasarkan fungsi tersebut, DPSDA berperan sebagai *leading sector* dalam aspek konservasi, penggunaan dan pengendalian sumber daya air. Dalam upaya mengakomodasikan berbagai kepentingan instansi dan organisasi yang menggantungkan kepada keberadaan DAS Citarum, Dinas memilih strategi melalui Forum Koordinasi PPTPA (Panitia Pelaksana Tata Pengaturan Air)

**n) Balai Citarum Provinsi Jawa Barat**

Balai Citarum merupakan unsur teknis yang secara khusus menjalankan fungsi utama Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Jawa Barat khusus dalam pengelolaan DAS Citarum. Oleh karena itu, fungsi utama Balai Citarum adalah (1) fungsi produksi sebagai penyedia, pemelihara, pelestari sumber air atau aliran air pada kondisi optimal; (2) fungsi distribusi, yaitu membagi air ke saluran yang lebih kecil.

Berdasarkan fungsi tersebut, DPSDA berperan sebagai *leading sector* dalam aspek konservasi, penggunaan, dan pengendalian sumber daya air. Berkaitan dengan upaya mengakomodasikan berbagai kepentingan instansi dan organisasi yang menggantungkan kepada keberadaan DAS Citarum, Dinas memilih strategi melalui Forum Koordinasi PPTPA (Panitia Pelaksana Tata Pengaturan Air) atau forum lainnya.

**o) Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bandung**

Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bandung merupakan BUMD yang memanfaatkan keberadaan Daerah Aliran Sungai Citarum sebagai salah satu sumber air bakunya. Berdasarkan posisinya, fungsi utama PDAM adalah sebagai pengguna air baku untuk kemudian diolah menjadi air minum. Dalam konteks yang lain, PDAM dapat diposisikan sebagai konsumen industri.

**2. Persepsi Pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum**

Ada beberapa isu/masalah penting berkaitan dengan persepsi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum yang akan dikemukakan dalam paparan di bawah ini. Isu ini dikompilasi dan disusun berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap narasumber dari berbagai instansi yang menjadi sumber data penelitian.

**a) Masalah Wilayah Pengelolaan**

Masalah wilayah pengelolaan DAS Citarum yang membawa berbagai implikasi. Implikasi tersebut bersifat kewenangan dan penggunaan otoritas tersebut terhadap pihak lain,

*Pertama*, adanya perbedaan instansi pengelola di wilayah pengelolaan aliran sungai yang sama mengakibatkan adanya perbedaan dalam penggunaan otoritas penggunaan dan pemanfaatan atau izin penggunaan badan sungai (*in-stream*) maupun di wilayah luar badan sungai (*off stream*) yang dilakukan atau dikeluarkan oleh setiap organisasi tersebut. Kawasan tangkapan air (*catchment area*) sebagian merupakan milik pemerintah pusat (Departemen Kehutanan), dan pemerintah daerah (dinas kehutanan), juga tanah milik masyarakat.

Perbedaan pengelolaan ini mengakibatkan perbedaan dalam penanganan kawasan hutan dan tanah milik masyarakat. Kawasan hutan lindung (milik pemerintah) atas seizin instansi tertentu banyak yang dijadikan kawasan tanaman budi daya (dikelola oleh masyarakat). Tanaman budi daya tidak bisa menahan air kala hujan dan menyimpan air kala kemarau sehingga fungsi resapan makin menurun. Akibatnya, *run off* (aliran permukaan) pada musim hujan menimbulkan banjir dan *base flow* (aliran dasar) kecil pada musim kemarau. Akibat lainnya, *catchment area* berubah menjadi sumber endapan lumpur yang mengakibatkan pendangkalan sungai dan memengaruhi kualitas air.<sup>57</sup>

Keadaan seperti ini mengakibatkan suplai air ke Waduk Jatiluhur menjadi tidak stabil (melimpah kala hujan), surut dan berkurang kala musim kemarau. Khusus pada musim kemarau, kadang dialami ketinggian elevasi di bawah minimal sehingga turbin tidak bisa bergerak.<sup>58</sup> Dalam kondisi seperti ini biasanya dilakukan hujan buatan<sup>59</sup> di hulu, tetapi hujan buatan tidak selamanya dikehadaki oleh wilayah dimana hujan itu turun.

*Kedua*, berkaitan dengan izin penggunaan badan sungai, kewenangan berada pada pemerintah daerah dalam hal ini Kabupaten Bandung. Pemerintah Kabupaten Bandung mempunyai kewenangan untuk mengatur, mengelola, dan mengendalikan pembuangan limbah pabrik industri di sepanjang wilayah Citarum yang berada dalam yurisdiksinya, khususnya Dayeuhkolot sesuai dengan ambang batas yang ditentukan dan telah melalui proses IPAL.<sup>60</sup> Kendati sudah ada peraturan tentang ambang batas, kondisi kualitas air Citarum semakin menurun

---

<sup>57</sup> Wawancara dengan Kabid Operasi dan Pemeliharaan BBWS Citarum.

<sup>58</sup> Wawancara dengan Biro Eksploitasi Perusahaan Umum Jasa Tirta II Jatiluhur.

<sup>59</sup> [www.Jasatirta2.co.id/bussiness\\_water.htm](http://www.Jasatirta2.co.id/bussiness_water.htm). Diakses tanggal 27 April 2007.

<sup>60</sup> Wawancara dengan Kabid Operasi dan Pemeliharaan BBWS Citarum. Kondisi ini mengakibatkan BBWS takmampu menghasilkan air sungai yang berkualitas. Wawancara dengan HS (LPSL) menambahkan bahwa terdapat kelemahan dalam pengawasan dalam penggunaan IPAL sehingga ditenggarai limbah yang dibuang ke sungai sebetulnya belum melalui proses IPAL atau IPAL hanya digunakan ketika ada inspeksi mendadak yang dilakukan sewaktu-waktu.

sehingga memengaruhi pemanfaatan di hilir seperti penggerak PLTA, kebutuhan air minum, dan kebutuhan pertanian.

**b) Keterpaduan dan Visi - Misi Bersama**

Keterpaduan sebagai syarat mutlak kerja sama antarinstansi/organisasi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum belum berjalan dengan baik. Demikian pula dengan visi yang berbeda antarinstansi/organisasi pengelola DAS Citarum mengakibatkan keberadaan instansi dan organisasi saling bertabrakan satu dengan lainnya sehingga keefektifan pengelolaan DAS dirasakan tidak optimal. Hal ini dikemukakan oleh narasumber sebagai berikut:

“.... koordinasi yang baik merupakan syarat mutlak bagi terciptanya kerangka kerja sama antarorganisasi dalam situasi otonomi daerah, demokratisasi dan reformasi. Jika hal ini terjadi, keberadaan instansi/organisasi lain saling mendukung keefektifan pencapaian tujuan tiap instansi/ organisasi. Untuk itu, agar kerangka kerja sama berjalan secara efektif, perlu kondisi yang kondusif dan koordinasi yang baik dalam bentuk langkah-langkah peningkatan koordinasi, penyamaan visi dan misi dalam mengelola DAS Citarum.”<sup>61</sup>

Sepanjang tidak ada keterpaduan, maka keberadaan berbagai instansi atau organisasi yang bersama-sama mengelola DAS Citarum sulit untuk mendukung tercapainya pengelolaan DAS Citarum yang efektif. Selanjutnya, narasumber memberikan contoh tentang penanganan banjir Dayeuhkolot dan limbah industri yang mencemari sehingga air yang dihasilkan berkualitas rendah.

“Banjir Dayeuhkolot bukan karena limpasan (naiknya) permukaan air karena air Jurug Jompong dan endapatan lumpur saja, tetapi karena ada penurunan permukaan muka tanah di bawah permukaan air, akibat sedotan air oleh industri. Tidak mungkin memindahkan (industri) ke tempat lain karena itu merupakan kewenangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, harus ada keterpaduan dan pandangan yang sama sehingga masyarakat terlayani. Penanganan saat ini tidak optimal karena endapan

---

<sup>61</sup> Wawancara dengan Biro Eksploitasi Perusahaan Umum Jasa Tirta II

(akibat hutan gundul) hanya rutin, seperti keruk, endap, keruk lagi tidak ada upaya penanganan secara radikal.”<sup>62</sup>

Masalah koordinasi dan keterpaduan ini juga menjadi pendukung kerangka kerja sama yang efektif.

“... untuk mendukung kerangka kerja sama yang efektif dalam pengelolaan DAS Citarum, harus ada keterpaduan dengan dinas dan instansi terkait dan ada instansi yang berperan sebagai *leading sector* yang kompeten dalam menyusun dan memadukan program seluruh *stakeholder*. Jika kondisi tersebut tidak terjadi, kerja sama tidak akan efektif dipandang dari segi pengelolaan DAS yang terintegrasi dan tidak membawa manfaat jangka panjang karena tidak jelas arahnya.”<sup>63</sup>

Di samping hal di atas, ketidakefektifan dalam pengelolaan DAS Citarum adalah masalah sinkronisasi dan pendanaan.

“Masalah pendanaan dan sinkronisasi menjadi hambatan dalam pengelolaan DAS Citarum. Hal ini karena tidak ada *masterplan* yang berisi program kegiatan pengelolaan, pengendalian. Kendati demikian, seandainya ada *masterplan*-pun, masih diragukan keefektifannya karena karena masih harus didukung dengan pendanaan.”<sup>64</sup>

Masalah keterpaduan berkaitan juga dengan masalah teknis antarinstansi/organisasi yang berbeda-beda. Hal ini mengemuka dalam diskusi *stakeholder*

... tiap instansi/organisasi dapat dipersatukan apabila punya tujuan yang sama secara umum atau teknis. Jadi, apabila sampai saat ini belum terpadu, berarti ada masalah teknis. Hal ini karena setiap instansi punya *masterplan* sendiri, *masterplan* bersama belum ada. Prinsip pengelolaan *one river, one plan dan one management* hanya slogan..”

Masalah keterpaduan ini juga dialami oleh instansi yang menjalankan fungsi fasilitasi dalam penyusunan kebijakan pengelolaan sumber daya air. Instansi yang menjalankan fungsi ini mengalami kesulitan dalam memperoleh masukan dari instansi terkait dalam

---

<sup>62</sup> Wawancara dengan Kabid Operasi dan Pemeliharaan BBWS.

<sup>63</sup> Wawancara dengan DH, Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat.

<sup>64</sup> Wawancara dengan BPLHD Jawa Barat.

penyusunan kebijakan dan pemberian fasilitas pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum.<sup>65</sup>

Paparan di atas menunjukkan bahwa masalah koordinasi dan visi bersama merupakan isu penting dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum dan permasalahan pokok Daerah Aliran Sungai Citarum harus dikelola secara terpadu. Betapa pentingnya keterpaduan antarsektor dan organisasi bisa mencermati paparan narasumber lainnya.<sup>66</sup>

.... sebagai organisasi yang mengolah air baku menjadi air minum, PDAM membutuhkan kondisi air dalam kualitas yang sangat tinggi, bebas bakteri dan bahan pencemar lainnya (BOD).<sup>67</sup> Pengendalian kualitas dan pencemaran pada DAS Citarum merupakan tugas pokok dan fungsi organisasi lain. Dalam kaitan ini, posisi PDAM sangat tergantung kepada keberadaan organisasi lain. Dengan demikian, pengelolaan secara terpadu pada DAS Citarum sangat urgen bagi PDAM. Terwujudnya koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi lintas sektor/instansi lembaga dalam pengelolaan sumber daya hutan, tanah dan air dengan menggunakan DAS sebagai unit manajemen dalam perencanaan dan pengendalian, berkaitan dengan (1) terwujudnya kondisi hidrologi (tata air) DAS yang optimal dalam ruang dan waktu meliputi; kuantitas, kualitas, dan distribusi; (2) terjaminnya pemanfaatan/penggunaan hutan, tanah dan air dalam DAS secara lestari sesuai dengan daya dukung wilayah/kemampuan lahan/kaidah-kaidah konservasi tanah dan air.

### **c) Masalah Tugas Pokok, Fungsi, Benturan Kewenangan, dan Kepentingan**

Secara teoritis situasi saat ini, yaitu era demokratisasi, reformasi dan, otonomi daerah sebetulnya merupakan peluang mendukung terciptanya kerja sama antarinstansi/organisasi lain dalam posisi sejajar dan setara. Posisi sejajar dan setara, sebagaimana dikemukakan oleh

---

<sup>65</sup> Wawancara Biro Sarana Perekonomian Pemda Jawa Barat.

<sup>66</sup> Paparan PDAM Kota Bandung dalam FGD tanggal 19 Juni 2007.

<sup>67</sup> BOD Citarum saat ini mencapai 239.980 kg per hari, sedangkan batas toleransi yang diperkenankan adalah 50.000 kg per hari (paparan PDAM Kota Bandung dalam FGD 19 Juni 2007)



Huxham dan Vangen, merupakan prasyarat dan indikator terciptanya suatu pengelolaan bersama yang kolaboratif.

Akan tetapi, ternyata hal ini saja tidak cukup karena masih diperlukan prakondisi. Prakondisi tersebut adalah sepanjang instansi/organisasi menjalankan memahami dengan baik dan menjalankan dengan konsisten tugas dan fungsinya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya serta saling memberi masukan satu dengan lainnya. Hal ini disampaikan oleh narasumber:

... guna terciptanya kondisi tersebut, perlu ada dan didukung oleh aturan yang mengatur secara jelas peran dan fungsi setiap instansi dalam pengelolaan sumber daya air tersebut. Hal inilah yang akan mendukung keefektifan kerangka kerja sama antarorganisasi, yaitu selama setiap organisasi menjalankan peran sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing yang terangkum dalam aturan yang jelas. Keberadaan instansi dan organisasi lain yang secara bersama-sama atau sendiri-sendiri mengelola DAS Citarum tidak menjadi masalah jika setiap tujuan organisasi tersebut memelihara DAS Citarum sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing.<sup>68</sup>

Demikian juga berkaitan dengan otonomi daerah, reformasi, dan demokratisasi, dirasakan akan mendukung jika atau selama setiap pihak memahami dan menyadari tugas pokok dan fungsi masing-masing. Hal ini sekaligus juga akan memengaruhi keefektifan pencapaian organisasi secara individual atau secara bersama-sama, yaitu selama setiap pihak melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing dan kewenangan masing-masing. Semuanya berpulang kepada sikap dan perilaku setiap pihak yang melaksanakan kegiatan pengelolaan yang harus sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya serta mengacu kepada pola baku yang telah ditetapkan.<sup>69</sup>

Tugas pokok, fungsi, dan kewenangan menjadi isu yang mencuat dan krusial dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum karena ada

---

<sup>68</sup> Wawancara Biro Sarana Perekonomian Jawa Barat.

<sup>69</sup> DPSDA Citarum.

saja pihak yang mempersoalkan kehadiran suatu instansi atau lembaga yang mengelola Citarum karena dianggap mengganggu atau menyerobot kewenangan dan kepentingannya. Hal inilah yang kemudian dianggap sebagai benturan kewenangan antarinstansi dan organisasi yang bersumber benturan kepentingan. Padahal menurut seorang narasumber keberadaan instansi/organisasi lain yang secara bersama-sama atau sendiri-sendiri mengelola Daerah Aliran Sungai Citarum sebetulnya akan lebih efektif apabila tidak ada benturan tugas, kewenangan, dan fungsi. Salah satu sumber masalah dalam tugas pokok, fungsi, dan kewenangan adalah peraturan-peraturan yang saling berbenturan satu dengan lainnya.

“Keberadaan BBWS sebagai instansi vertikal dianggap berbenturan dengan otonomi daerah karena pengelolaan sungai tidak termasuk ke dalam lima urusan pemerintah pusat (agama, moneter, peradilan, keuangan, dan luar negeri) ... karena itu, perlu ada perubahan *mindset* dari mempersoalkan kewenangan menjadi persoalan saling ketergantungan antarinstansi, bertumpu pada prinsip bagaimana masyarakat terlayani secara maksimal .... dengan mengubah paradigma kewenangan ke paradigma kewajiban pelayanan.<sup>70</sup>

Narasumber tersebut memaparkan lebih lanjut bahwa ketidakterpaduan ini dirasakan sebagai sumber konflik dan benturan kepentingan dengan *stakeholder* lain.

Selama ini kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan belum ada keterpaduan dengan dengan *stakeholder* lain. Ketidakterpaduan ini dirasakan sebagai salah satu bentuk konflik (benturan kepentingan). Benturan kepentingan juga terjadi dengan *stakeholder* lain yang berhimpitan dengan wilayah Dinas Kehutanan menjalankan perannya. Dinas Kehutanan melihat bahwa benturan ini terjadi karena pelaksanaan kegiatan belum berjalan berdasarkan tugas. Pokok, dan fungsi dinas terkait dan tidak terakomodasikannya berbagai aspirasi dan keinginan sehingga terjadi tumpang tindih.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup>Wawancara dengan Kabid Operasi dan Pemeliharaan BBWS.

<sup>71</sup>Wawancara dengan DH, Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat

Bentuk lain dari benturan dan konflik kepentingan pada pengelolaan sumber daya air adalah pengelolaan retribusi pemakaian air oleh industri yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah daerah, padahal berdasarkan ketentuan seharusnya dikelola oleh P3A sesuai dengan lingkup kewenangannya.<sup>72</sup> Demikian juga pada saat tertentu, organisasi pengguna air seperti PDAM dan industri merupakan “pesaing” bagi P3A khususnya di tingkat petani. Kejadian ini dialami pada musim kemarau ketika debit air sedikit sehingga terjadi rebutan air.<sup>73</sup>

Benturan kepentingan dirasakan juga dalam bentuk tumpang tindih tugas dan kebijakan antarinstansi/organisasi yang bersama-sama melakukan pengelolaan DAS Citarum. Dalam bentuk penyusunan rekomendasi teknis yang juga dilakukan oleh Balai Besar Wilayah Sungai Citarum yang memiliki tugas yang sama dengan Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Wilayah Sungai Citarum, instansi pelaksana pemerintah provinsi Jawa Barat. Benturan atau persoalan muncul ketika rekomendasi kedua instansi ini berbeda sesuai dengan persepsi setiap pihak<sup>74</sup>

Masalah visi dan misi bersama antarorganisasi pengelola DAS Citarum sebagai acuan kerangka kerja sama sampai saat ini belum tersusun. Otonomi daerah, demokratisasi dan reformasi yang diharapkan dapat mendukung ke arah tersebut justru tidak mendukung terciptanya kerangka kerja sama antarorganisasi. Hal ini karena antara lokasi hulu dengan keperluan hulu dan lokasi hilir yang memiliki harapan dan kepentingan yang berbeda-beda, belum ada kesadaran untuk bekerja sama dan menyatukan kepentingan yang berbeda-beda antara hulu dan hilir dalam satu visi atau misi bersama.<sup>75</sup> Hal ini juga dikemukakan oleh narasumber lain

---

<sup>72</sup> Wawancara dengan HS, Forum GP3A Jawa Barat.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Wawancara dengan Biro Eksploitasi Perusahaan Umum Jasa Tirta II.

<sup>75</sup> Wawancara P3A Tirta Siliwangi Ciparay Bandung

Kondisi saat ini (otonomi daerah, demokratisasi, dan reformasi) belum mendukung secara efektif kerangka kerja sama. Oleh karena itu, hendaknya instansi/organisasi yang terlibat dalam pengelolaan DAS Citarum harus secara bersama-sama baik pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota maupun masyarakat mengorganisasikan diri dengan baik. Dalam hal ini apabila ada masalah, harus dipandang sebagai masalah bersama (pusat, provinsi, dan kabupaten dan organisasi masyarakat) dan dalam pemecahannya harus dikoordinasikan dan dipecahkan bersama.<sup>76</sup>

Oleh karena situasi tersebut, keberadaan instansi/organisasi yang bersama-sama atau sendiri-sendiri mengelola DAS Citarum tidak mendukung pengelolaan DAS Citarum secara efektif sekaligus juga tidak mendukung pencapaian tujuan organisasi lainnya.<sup>77</sup> Keefektifan pengelolaan DAS Citarum akan dicapai apabila setiap instansi amanah dalam melaksanakan peraturan dan kegiatan. Dalam keadaan demikian, pemerintah harus berperan dan berada dalam jalan yang benar.<sup>78</sup>

Berbagai benturan kepentingan baik, yang dirasakan maupun yang dialami oleh berbagai instansi dan organisasi. *Pertama*, perbedaan kehendak antara masyarakat desa dengan tujuan instansi terkait berkaitan dengan pemanfaatan lahan di sekitar DAS. Hal ini dialami oleh Desa Sukapura yang berada dalam dilema antara mengakomodasikan kepentingan warga (yang menjadi tugas desa untuk mengakomodasikannya) dengan instansi terkait yang tidak menghendaki hal tersebut terjadi di daerah sempadan atau daerah aliran sungai.<sup>79</sup>

*Kedua*, benturan kepentingan dalam pemanfaatan air sungai terjadi antara Kabupaten Bandung dengan provinsi adalah dalam pengambilan air permukaan. Kendati air permukaan sungai berada di wilayah

---

<sup>76</sup> Wawancara Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bandung

<sup>77</sup> Wawancara P3A Tirta Siliwangi Bandung

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Desa Sukapura.

Kabupaten Bandung, dalam pelaksanaannya tidak melibatkan Kabupaten Bandung.<sup>80</sup>

*Ketiga*, benturan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan pengendalian lingkungan. Hal ini terjadi karena adanya inkonsistensi dan ketidaksesuaian tata ruang yang berseberangan dengan pendapat, sikap, dan posisi organisasi sebagai pengendali lingkungan.<sup>81</sup>

*Keempat*, benturan kepentingan antara penegakan hukum lingkungan dengan kepentingan tenaga kerja dan kepentingan ekonomi. Kasus ini terjadi di wilayah perbatasan (administratif pemerintah daerah) yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah lain. Namun dampaknya mengganggu lingkungan di wilayah yang menjadi tanggung jawab organisasi pengendali lingkungan di Kabupaten Bandung. Benturan juga terjadi karena *silang* kepentingan lainnya antara pemerintah daerah yang berbatasan.<sup>82</sup>

*Kelima*, benturan kepentingan antara kebutuhan masyarakat dengan tugas instansi dalam kaitan dengan fungsi utama melestarikan DAS Citarum. Perilaku masyarakat pada penggunaan DAS Citarum yang bertentangan dengan hukum dan fungsi, sempadan sungai (pembuatan bangunan dan permukiman) yang mengakibatkan gangguan terhadap badan sungai dan terhadap dan kualitas (mencemari) air.<sup>83</sup> Padahal sempadan sungai adalah bagian dari wilayah sungai yang harus terjaga dalam keadaan bersih sehingga tidak mengganggu aliran atau mencemari air sungai dengan berbagai limbah.<sup>84</sup>

*Keenam*, benturan kepentingan pada aspek atau bagian pengelolaan tertentu): (1) instansi tertentu mengelola bagian *instream*,

---

<sup>80</sup> Wawancara Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bandung.

<sup>81</sup> Wawancara DLH Kabupaten Bandung.

<sup>82</sup> Wawancara DLH Kabupaten Bandung.

<sup>83</sup> Wawancara Biro Sarana Perekonomian Jawa Barat.

<sup>84</sup> Wawancara dengan Pengurus P3A Tirta Siliwangi Bandung.

sedangkan kondisi *instream* sangat tergantung kepada kondisi *off-stream*;  
(2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang di dalamnya membagi-bagi kewenangan pengelolaan sumber daya air sehingga dalam praktiknya menjadi terpilah dan terpotong-potong (tidak integral).<sup>85</sup>

*Ketujuh*, benturan kepentingan terjadi antara pemilik lahan di kawasan mata air yang memanfaatkan kayu dan lahan untuk pertanian dengan tujuan pelestarian sehingga menyebabkan kawasan mata air berubah fungsi. Benturan ini juga karena pemerintah tidak tegas dalam menegakkan peraturan sehingga terjadi konflik. Keadaan ini diperparah dengan situasi era otonomi daerah, demokratisasi, dan reformasi yang justru tidak mendukung terciptanya kerangka kerja sama antarinstansi/organisasi. Hal ini juga karena *leading sector* tidak ada sehingga kerangka kerja sama antarinstansi/organisasi tidak berjalan efektif. Tanpa keterlibatan *leading sector*, penyempurnaan akan berjalan sia-sia dan keberadaan sejumlah instansi dan organisasi berjalan sendiri (ego sektoral).<sup>86</sup>

*Kedelapan*, benturan kepentingan berkaitan dengan peran dan fungsi tiap instansi karena belum diterapkannya berbagai peraturan yang ada tentang pengelolaan DAS, khususnya yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi BPDAS. Benturan dan konflik yang berkaitan tumpang tindihnya kegiatan antara instansi pusat dan daerah.<sup>87</sup>

#### **d) Masalah Kerangka Kerja Sama**

Keefektifan pengelolaan DAS Citarum dapat dicapai apabila sudah tersusun kerangka kerja sama antarorganisasi yang disusun dalam suatu *master plan* yang disepakati bersama sebagai suatu kondisi awal yang

---

<sup>85</sup> Wawancara DPSDA Citarum.

<sup>86</sup> Wawancara dengan D, Walhi Jawa Barat.

<sup>87</sup> Wawancara dengan BPDAS Citarum Ciliwung.

menjadi dasar penyusunan kerangka kerja sama. Namun, sampai dengan saat ini *master plan* belum terwujud seperti yang dituturkan nara sumber berikut ini:

Agar kerangka kerja sama berjalan efektif, prakondisi yang diperlukan adalah dengan membuat suatu pola atau *master plan* pengelolaan Sumber Daya Air dan dijadikan sebagai produk hukum yang bersifat mengatur dan menjadi referensi atau acuan bagi semua pihak yang mengelola DAS Citarum. Oleh karena kondisi tersebut belum ada atau belum tercipta, disangsikan bahwa kerangka kerja sama antarinstansi/ organisasi pengelola DAS Citarum akan berjalan efektif.<sup>88</sup>

Pernyataan di atas diperkuat oleh pendapat narasumber yang lain:

Banyaknya instansi, organisasi, dan masyarakat yang terkait, dan berkepentingan aktivitasnya yang menggantungkan pada keberadaan DAS Citarum, maka strategi untuk mengakomodasikannya kepentingan yang beragam dan tumpang tindih, dirasakan belum ketemu. Hal ini karena komisi irigasi belum berjalan sehingga upaya untuk mengakomodasikan kegiatan dan permasalahan di lapangan belum ada yang bisa menengahi.<sup>89</sup>

Berbagai permasalahan yang menghambat kerangka kerja sama antarinstansi dan organisasi pengelola DAS Citarum justru berkaitan dengan otonomi daerah dan reformasi, sebagaimana juga menjadi permasalahan dalam visi dan misi bersama. Hal ini seperti dinyatakan oleh narasumber berikut:

Berkaitan dengan otonomi daerah, era demokratisasi, dan reformasi saat ini dirasakan sebagai faktor penghambat (tidak mendukung) terciptanya kerangka kerja sama antarorganisasi dan dengan organisasi lain. Hal ini karena setiap pihak yang berkepentingan belum bisa berinteraksi dan bersinergi dan belum menjalankan fungsi koordinasi dengan baik, khususnya dalam tataran pelaksanaan sangat sulit terwujud. Oleh karena itu, keberadaan berbagai instansi/organisasi lain yang secara sendiri

---

<sup>88</sup> Wawancara DPSDA Wilayah Sungai Citarum.

<sup>89</sup> Wawancara dengan P3A Tirta Siliwangi Bandung.

atau bersama-sama mengelolan DAS Citarum tidak seluruhnya mendukung tercapainya tujuan pengelolaan secara efektif.<sup>90</sup>

Hal yang sama juga diungkapkan oleh instansi yang berperan mengakomodasikan berbagai kepentingan instansi/organisasi serta masyarakat dalam penyusunan kebijakan berkaitan dengan keberadaan DAS Citarum. Untuk menjalankan peran tersebut, antara lain, dilakukan dengan dilakukan dengan cara mempelajari apa yang menjadi tujuan setiap instansi/organisasi tersebut dengan tetap berpegang pada aturan normatif yang berlaku. Sayangnya tata aturan normatif bagi setiap pihak yang berkepentingan atas keberadaan DAS Citarum belum terumus dengan jelas.<sup>91</sup> Demikian juga dengan rumusan kesepakatan yang disusun yang menjadi kerangka kerja sama antarinstansi yang terlibat dalam pengelolaan DAS Citarum belum ada sehingga rumusan kebijakan yang diangkat dalam kerja sama antarinstansi juga belum ada. Kalaupun ada, sebatas pada rumusan kerja sama.<sup>92</sup>

Sayangnya sampai dengan saat ini belum ada rumusan kesepakatan kerja sama antarorganisasi. Padahal rumusan kerja sama itu, jika ada, akan mewakili pandangan dan mengakomodasikan berbagai kepentingan karena air sebagai sumber kehidupan merupakan menjadi agenda kepentingan bersama dengan rumusan tujuan dalam kerangka kerja sama yang dibuat mencerminkan kepentingan banyak pihak, kerja sama akan berjalan partisipatif dan terpadu.<sup>93</sup>

#### **e) Masalah Komitmen – Stamina dan Struktur – Kapasitas**

Kerangka kerja sama antarinstansi/organisasi yang mengelola DAS Citarum yang partisipatif sangat tergantung kepada ketersediaan sarana, prasarana, dana dan pendukung sumber daya manusia secara

---

<sup>90</sup> Wawancara Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung.

<sup>91</sup> Wawancara Biro Sarana Perekonomian Provinsi Jawa Barat.

<sup>92</sup> Wawancara DLH Kabupaten Bandung.

<sup>93</sup> Wawancara dengan D, Walhi Jawa Barat.



mencukupi.<sup>94</sup> Kerangka kerja sama yang dibangun akan membawa manfaat jangka panjang jika memenuhi kondisi seperti diuraikan di atas.

Konsistensi instansi dan organisasi lain dalam menjalankan kerangka kerja sama yang telah disusun, rencana dan tujuan yang telah diputuskan, sangat tergantung pada dana, prasarana, sarana, dan komitmen yang tinggi *sebab tanpa itu hanya menjadi komitmen lisan yang tidak akan terwujud*. Demikian juga konsistensi instansi/organisasi dalam menjalankan kesepakatan yang telah dibangun sangat tergantung pada dana, sarana, dan prasarana sumber daya manusia yang tersedia pada setiap instansi dan organisasi.<sup>95</sup>

Konsistensi instansi atau organisasi lain yang terlibat dalam kerja sama dalam pengelolaan DAS sangat menentukan keberhasilan tersebut. Akan tetapi, seberapa jauh keyakinan untuk itu, agak sulit diukur.<sup>96</sup> Apalagi dalam situasi yang tidak kondusif dan ego sektoral, rumusan kerja sama yang telah disusun, rencana dan tujuan yang telah diputuskan masih diragukan konsistensi pelaksanaannya oleh instansi/organisasi lain.

Dalam kondisi demikian, komitmen merupakan salah bentuk yang akan mendukung tercapainya kerja sama. Hal ini juga didukung oleh fakta bahwa organisasi lain yang seharusnya peduli dengan pengelolaan DAS seperti program LSM yang terorganisasikan dengan baik – dalam praktiknya banyak instansi atau organisasi yang sekadar menciptakan atau mencari proyek.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Pernyataan ini didasarkan pada anggapan bahwa instansi atau organisasi yang akan dapat berperan aktif dan partisipatif apabila memiliki sarana dan prasarana pendukung dana dan sumber daya manusia. Tanpa dukungan itu, maka komitmen partisipasi hanya retorika semata-mata.

<sup>95</sup> Wawancara DLH Kabupaten Bandung.

<sup>96</sup> Wawancara Desa Sukapura.

<sup>97</sup> Wawancara DH, Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat.

Kendati demikian, masih diragukan implementasi kerangka kerja sama tersebut akan membawa manfaat jangka panjang. Hal ini karena dalam pelaksanaannya diragukan akan berjalan secara konsekuen (walaupun penyusunannya partisipatif). Dalam pelaksanaannya belum tentu terjadi sebagai *action* bersama. termasuk dalam pengawasan, pengendalian, dan pengevaluasian secara periodik.<sup>98</sup> Dalam beberapa kasus perumusan kesepakatan kerangka kerja sama yang disusun antarorganisasi yang terkait dalam pengelolaan DAS Citarum mencerminkan kepentingan berbagai pihak, tetapi dalam pelaksanaannya tidak sesuai. Hal ini karena apa yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kebijakan yang diangkat atau dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan aturan yang disepakati atau kesepakatan semula.<sup>99</sup>

Komitmen dan stamina juga harus didukung oleh *sense of belonging* dari setiap *stakeholder*. Logikanya, jika *sense of belonging* tinggi, komitmen dan stamina akan mengikuti dengan sendirinya. Masalahnya justru *sense of belonging* ini yang rendah seperti simpulan yang muncul dalam diskusi *stakeholder*.<sup>100</sup>

”Komitmen dan stamina akan muncul apabila semua sama-sama merasakan punya Citarum. Dalam hal ini tidak jelas siapa yang punya Citarum.... pemerintah pusat, pemerintah daerah, Perusahaan Umum Jasa Tirta? Bila punya rasa memiliki akan punya rasa yang sama, realitanya belum punya rasa yang sama. Jadi, belum ada rasa satu kepemilikan bersama....”

Simpulan diskusi stakeholder tersebut mengindikasikan dua wajah ketidakjelasan pembagian kewenangan sebagaimana dikonstatasi oleh Prasojo<sup>101</sup> yang merefleksikan dalam praktek pembagian wewenang dalam dua wajah. *Pertama*, untuk sektor-sektor yang bersifat profit seringkali

---

<sup>98</sup> Wawancara dengan D, Walhi Jawa Barat.

<sup>99</sup> Wawancara dengan P3A Tirta Siliwangi Bandung.

<sup>100</sup> Simpulan FGD II.

<sup>101</sup> Ibid

terjadi tumpang tindih antara pusat, propinsi dan kabupaten/kota. *Kedua*, untuk sektor-sektor yang bersifat pembiayaan seringkali terjadi kevakuman kewenangan. Dengan kata lain sepanjang keberadaan Citarum memberikan otoritas atau keuntungan pada organisasinya, setiap organisasi cenderung merasa dan merefleksi dalam tindakan Citarum sebagai milik instansinya. Sebaliknya manakala timbul masalah atau persoalan yang mengarah kepada kewajiban yang menimbulkan beban pembiayaan, maka tak satu pihakpun merasa hal itu sebagai urusannya.

Untuk menjalankan berbagai kesepakatan, perlu didukung dengan ketersediaan sumber daya dan sumber dana yang memadai. Dalam perspektif teori kolaborasi, hal ini berkaitan dengan struktur dan kapasitas. Banyak instansi dan organisasi yang menjalankan peran vital tidak memiliki struktur dan kapasitas yang memadai. Hal ini dialami oleh organisasi Desa Sukapura sebagai pemelihara dan pelestari sumber mata air di hulu sungai Citarum. Dalam menjalankan peran sebagai pemelihara dan pelestari DAS Citarum yang strategis dan primer, Desa Sukapura mengalami kendala karena keterbatasan sumber daya manusia dan pembiayaan.<sup>102</sup>

#### **f) Visi Pengelolaan Masa Depan**

Instansi dan organisasi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum sebetulnya menyadari bahwa keterpaduan dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum merupakan hal yang mutlak. Hal ini didasarkan atas pemikiran bahwa jika sungai Citarum ingin tetap terpelihara dan dalam kondisi yang optimal dalam arti mampu menyediakan air dengan kualitas, kuantitas, ruang dan waktu yang diinginkan, maka perlu keterpaduan. Hal ini tercermin dalam berbagai paparan *stakeholder* tentang bagaimana strategi pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum yang lebih efektif.

---

<sup>102</sup> Wawancara Kepala Desa Sukapura.

Kendati hal tersebut baru pada tataran teoritis normatif, belum pada tataran aplikatif-empiris,<sup>103</sup> beberapa hal mendukung ke arah tersebut.

- **Organisasi saling komplementer**

Eksistensi berbagai instansi/organisasi pengelola DAS Citarum saling mendukung pencapaian tujuan organisasi bersama. Hal ini karena keberadaan berbagai organisasi tersebut komplementer satu dengan lainnya.<sup>104</sup> Dengan mengacu kepada prinsip keberadaan organisasi lain sebagai komplementer, pengelolaan DAS Citarum akan “lebih baik” dan optimal jika dilaksanakan secara bersama antara instansi dan masyarakat di sekitar DAS.<sup>105</sup>

- **Media untuk mengakomodasikan berbagai kepentingan**

Untuk mengakomodasikan aspirasi, keinginan, dan kepentingan berbagai instansi dan masyarakat yang terkait berkepentingan dan menggantungkan hidup dan eksistensi organisasinya pada keberadaan DAS Citarum, pengelolaan secara kolaboratif dapat menjadi media untuk itu. Dengan pengelolaan kolaboratif, seluruh kepentingan dapat dirumuskan dengan cara (1) mencari kesepakatan bersama di antara instansi/organisasi terkait dan masyarakat sekitar DAS Citarum<sup>106</sup> (2) menginventarisasi dan mengumpulkan aspirasi instansi/organisasi terkait<sup>107</sup> (3) membahas dalam Forum Koordinasi PPTPA (Panitia Pelaksana Tata Pengaturan Air)<sup>108</sup> atau (5) membentuk Forum DAS Citarum sebagaimana direncanakan untuk dibentuk dengan tujuan utama untuk

---

<sup>103</sup> Istilah normatif mengacu kepada pengertian sesuatu yang seharusnya ada atau dilakukan. Penulis menggunakan istilah ini untuk menggambarkan adanya kontradiksi antara yang normatif diinginkan oleh instansi dan organisasi pengelola DAS Citarum dengan empirik (senyatanya). Saat ini pengelolaan DAS Citarum fragmentatif dan sektoral.

<sup>104</sup> Wawancara Kepala Desa Sukapura.

<sup>105</sup> Wawancara Kepala Desa Sukapura.

<sup>106</sup> Wawancara Kepala Desa Sukapura.

<sup>107</sup> Wawancara Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung.

<sup>108</sup> Wawancara Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air/ Balai Citarum.

mengakomodasikan dan menyatukan semua *stakeholder* DAS Citarum<sup>109</sup> serta (6) melaksanakan pemberdayaan dan revitalisasi organisasi yang berkaitan dengan Sungai Citarum yang berkesinambungan<sup>110</sup>(7) membentuk tim pengelolaan bersama DAS Citarum.<sup>111</sup>

- **Keinginan kerja sama yang saling menguntungkan**

Kerangka kerja sama dapat berjalan efektif apabila tercipta situasi dan kondisi yang memberikan keuntungan bagi semua pihak sehingga kerja sama berjalan efektif.<sup>112</sup> Hal ini bisa dicapai dengan dengan cara menyusun kesepakatan dari berbagai keinginan instansi/organisasi dan masyarakat di sekitar Daerah Aliran Sungai sehingga tidak mengganggu kelestarian DAS.<sup>113</sup> Kerja sama yang saling menguntungkan dicirikan (1) pembinaan masyarakat sekitar Daerah Aliran Sungai secara berkala dan terus-menerus (2) pemberian akses pendanaan dan teknologi yang cocok dengan usaha tani masyarakat di sekitar DAS.<sup>114</sup>

- **Pemecahan masalah dengan semangat kemitraan**

Pemecahan masalah berkenaan dengan berbagai kepentingan instansi/organisasi yang terkait dengan pengelolaan DAS Citarum dilakukan dengan cara menyusun program bersama yang disepakati oleh semua pihak. Rumusan tujuan kerangka kerja sama dengan instansi/organisasi terkait akan saling mendukung apabila setiap diperlakukan sebagai mitra. Bilamana hal tersebut terwujud, kerja sama akan berjalan secara partisipatif di mana setiap organisasi berperan aktif menyukseskan tercapainya kerja sama, yaitu setiap pihak saling bekerja

---

<sup>109</sup> Wawancara dengan BPDAS Citarum Ciliwung.

<sup>110</sup> Wawancara Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bandung.

<sup>111</sup> Wawancara Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bandung.

<sup>112</sup> Wawancara dengan Desa Sukapura.

<sup>113</sup> Wawancara dengan Desa Sukapura.

<sup>114</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Sukapura.

sama yang baik apabila perencanaan diputuskan bersama antara organisasi (demokratis).

Berbagai cara yang dapat dipilih dalam memecahkan masalah bersama berkaitan dengan hal yang menjadi perhatian atau kepentingan setiap instansi/organisasi yang terkait dalam pengelolaan DAS Citarum, hendaknya diselesaikan secara musyawarah dan mufakat dari hulu sampai dengan hilir.<sup>115</sup> Adapun cara yang harus ditempuh dalam menangani masalah yang menjadi kepentingan bersama adalah dengan cara (1) kerja sama, (2) menyusun kesepakatan bersama, (3) duduk bersama berdialog dan melakukan aksi bersama, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan<sup>116</sup> (4) membentuk tim<sup>117</sup> dan mencari titik temu.<sup>118</sup> Hasilnya kemudian dilanjutkan dengan *action plan*<sup>119</sup> atas masalah yang menjadi perhatian bersama tersebut.

Demikian juga apabila ada masalah yang kepentingan berbagai organisasi, strategi pemecahannya adalah melalui musyawarah, pertemuan formal/informal, mengundang tenaga ahli sebagai penengah atau mengundang instansi yang hierarkinya lebih tinggi. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa tiap organisasi punya keterbatasan, saling membutuhkan dan kerja sama merupakan langkah yang tepat.<sup>120</sup>

- **Komitmen untuk mewujudkan kerja sama terpadu**

Seluruh instansi/organisasi berkeinginan untuk mengelola Daerah Aliran Sungai Citarum yang lestari.<sup>121</sup> Keinginan dapat terwujud dengan adanya komitmen untuk menjalankan kesepakatan bersama sesuai

---

<sup>115</sup> Wawancara P3A Tirta Siliwangi Ciparay Bandung.

<sup>116</sup> Wawancara dengan D, Walhi Jawa Barat.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Wawancara Biro Sarana Perekonomian Jawa Barat.

<sup>119</sup> Wawancara DPSDA/Balai Citarum.

<sup>120</sup> Wawancara Biro Eksploitasi Perusahaan Umum Jasa Tirta II.

<sup>121</sup> Wawancara DLH Kabupaten Bandung

dengan rumusan, kebijakan dan tujuan yang telah diputuskan.<sup>122</sup> Komitmen dan kerja sama antarorganisasi berjalan secara efektif pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan maka diperlukan kondisi-kondisi sebagai berikut:<sup>123</sup>

- Adanya persepsi tentang kepentingan (yang sama) dalam pengelolaan DAS Citarum
- Adanya komitmen bersama untuk melestarikan DAS sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya (tidak ego sektoral)
- Adanya mekanisme dan tanggung jawab yang jelas siapa berbuat apa

Guna tercapainya hal tersebut, maka kondisi yang seharusnya ada adalah menghilangkan ego sektoral. Hal tersebut bisa terwujud jika dilakukan langkah utama (1) membangun visi dan misi bersama, antarpusat dan daerah, antarinstansi organisasi terkait (2) menghilangkan sifat individualis antarinstansi dan program (3) saling mendukung program satu dengan lainnya (4) Masalah yang menjadi perhatian atau kepentingan bersama jika ditemukan hendaknya diselesaikan secara bersama dengan musyawarah-mufakat.<sup>124</sup>

Hal tersebut akan berjalan bila kerangka kerja sama antarinstansi yang sama-sama mengelola DAS Citarum berperan aktif menyukseskan tercapainya kerja sama secara efektif. Oleh karena itu, kerangka kerja sama yang partisipatif merupakan suatu keharusan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Kerangka kerja sama yang partisipatif akan berjalan apabila semua pendapat didengar dalam setiap pengambilan keputusan dengan menghormati perbedaan pendapat dan menerima serta menghormati pendapat mayoritas. Jika hal demikian terpenuhi, kerangka kerja sama yang dibangun akan membawa manfaat jangka panjang. Hal ini jika ditunjang oleh faktor-faktor (1) semua aspirasi tertampung (2)

---

<sup>122</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Sukapura

<sup>123</sup> Rumusan hasil FGD I dan II

<sup>124</sup> Wawancara dengan BPDAS Citarum Ciliwung

semua kesepakatan yang merupakan keputusan bersama dalam pelaksanaannya melibatkan semua pihak.<sup>125</sup>

- **Pengawasan dan pengendalian secara partisipatif**

Pengelolaan DAS Citarum yang *multistakeholder* akan berjalan lebih efektif dan optimal berkaitan dengan pengawasan. Letak persoalan ini pada pemerintah sebagai pemilik kekuatan dan kewenangan untuk melakukan pengawasan di hulu (sumber mata air), tengah (industri dan domestik) dan hilir (pemanfaat air oleh petani dan PDAM). Dalam hal ini tidak ada jalan lain kecuali memaksa instansi/organisasi pengelola DAS Citarum untuk mendukung penegakan hukum dan peraturan secara partisipatif.<sup>126</sup>

Mengacu kepada Fukuyama tentang peran negara, pemerintah dapat memainkan peran dalam dua dimensi: cakupan dan kekuatan.<sup>127</sup> Dalam hal ini pemerintah harus memainkan peran kekuatan (*strength*) untuk menegakkan undang-undang secara bersih dan transparan. Ketidakmampuan pemerintah memaksa instansi untuk mendukung penegakan hukum menunjukkan peran pemerintah yang lemah.

---

<sup>125</sup> Wawancara Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bandung.

<sup>126</sup> Wawancara dengan D, Walhi Jawa Barat.

<sup>127</sup> Fukuyama, *op cit*.



Tabel 72 Ringkasan Deskripsi Tugas Pokok dan Persepsi Instansi/Organisasi Pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum

No	Nama Instansi/ Organisasi	Deskripsi Tugas Pokok, Fungsi, dan Peran Instansi/Organisasi	Persepsi Instansi
1	Perusahaan Umum Jasa Tirta II	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyelenggarakan eksploitasi perusahaan air dan sumber air termasuk konservasi</li> <li>2. Fungsi produksi, distribusi dan apropriasi dengan melakukan pengelolaan kuantitas, kualitas, penelitian pengembangan dan pengelolaan sarana, pengelolaan banjir, dan penanganan kekeringan</li> <li>3. Menjalankan peran konservasi yang sampai saat ini belum efektif</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Paradoks antara fungsi dan bisnis inti tempat sebagian besar air yang disediakan dan dikelola digunakan untuk pertanian dengan kontribusi pendapatan yang hampir tidak ada</li> <li>2. Kendala teknis dalam peran konservasi karena wilayah <i>catchment area</i> merupakan milik instansi lain atau masyarakat (difungsikan sebagai wilayah pertanian budi daya sehingga konservasi dan fungsi resapan tidak berjalan) sehingga tidak dapat dikelola dan dikendalikan secara efektif</li> <li>3. Kendala organisasional antara instansi dalam bentuk tumpang tindih tugas dengan Balai Besar Wilayah Sungai Citarum yang memiliki persepsi berbeda dalam memberikan rekomendasi pengelolaan DAS Citarum</li> <li>4. Koordinasi sebagai syarat mutlak hanya dapat dilakukan jika ada kondisi yang kondusif dan langkah-langkah penyamaan visi dan misi</li> <li>5. Keefektifan pengelolaan DAS Citarum dapat dicapai bila benturan tugas, kewenangan, dan fungsi (sampai saat ini masih terjadi) dapat diminimalkan</li> <li>6. Kerja sama akan partisipatif jika pemecahan masalah dilakukan dengan musyawarah dan pertemuan formal dan informal, demokratis dan konsistensi tiap organisasi atas kerangka kerja sama yang telah disusun sesuai dengan kesepakatan</li> </ol>
2	Balai Besar Wilayah Sungai Citarum	sesuai dengan perintah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air melaksanakan tugas pokok	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembentukan balai belum tersosialkan dengan baik sehingga instansi dan organisasi lain belum mengetahui dan mempertanyakan eksistensi BBWS dan dianggap berbenturan dengan otonomi daerah (bukan lima urusan pemerintah pusat)</li> </ol>

		<p>mengelola sungai strategis nasional, salah satunya Citarum dengan fungsi utama sebagai</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memelihara badan sungai, yaitu bagian dari daerah aliran sungai</li> <li>2. Merencanakan, membangun secara fisik badan sungai dan memelihara sungai</li> <li>3. Mengoordinasikan pengelolaan dalam bentuk penyusunan pedoman pengelolaan dan mendiskusikannya dengan <i>stakeholder</i> lain</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Keefektifan fungsi perencanaan dan pemeliharaan belum tercapai karena berkaitan dengan <i>catchment area</i> yang dikelola dan menjadi fungsi instansi lain. <i>Catchment area</i> merupakan sumber endapan lumpur dan pendangkalan sungai yang harus dipelihara oleh BBWS</li> <li>3. Pengendalian kualitas air sungai belum efektif karena pengendalian limbah pabrik (Dayeuhkolot) menjadi kewenangan pemerintah Daerah yang mengatur, mengizinkan dan mengelola dan mengendalikan keberadaan pabrik tersebut.</li> <li>4. Keberadaan pabrik Dayeuhkolot menyebabkan penurunan permukaan tanah sehingga terjadi banjir, bukan karena limpasan Jurug Jompong yang selama ini dipersepsikan banyak orang sehingga muncul gagasan pemapasan Jurug Jompong. Jika jurug Jompong di papas, larian air ke Waduk Saguling Cirata akan melemah/berkurang sehingga tidak mampu menggerakkan turbin</li> <li>5. Perlu adanya perubahan <i>mindset</i> tiap instansi dari prinsip berdasarkan kewenangan (independensi) menuju ke prinsip kesalingtergantungan (interdependensi) antarinstansi dengan visi dan prinsip memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat.</li> </ol>
3	Forum GP3A Jawa Barat	Pengelola dan Pengguna Sumber Daya Air Citarum khususnya yang berkaitan dengan blok-blok irigasi dan pengelolaan air permukaan Citarum	Benturan kepentingan dengan PDAM dan industri dalam pembagian air, benturan dalam pengelolaan di wilayah sungai yang dikelola GP3A berkaitan dengan kewenangan pengenaan retribusi air satuan pemerintah daerah lainnya (Dispenda)
4	BPLDH Provinsi Jawa Barat	Merumuskan kebijakan dan pengelolaan lingkungan hidup termasuk di wilayah aliran sungai dan fasilitasi pengendalian lingkungan hidup	Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum mengalami hambatan dalam koordinasi, pendanaan dan sinkronisasi dan karena tidak ada <i>master plan</i> yang berisi program pengelolaan dan pengendalian sehingga keefektifan pengelolaan diragukan.

5	Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melestarikan hutan di tangkapan air (<i>catchment area</i>) di sepanjang Daerah Aliran Sungai mulai dari hulu sampai dengan hilir. Produknya dimanfaatkan oleh sektor lain.</li> <li>2. Menyusun pola pengelolaan DAS Citarum, mengarahkan kegiatan rehabilitasi dan konservasi di kawasan maupun luar kawasan (hutan rakyat)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kegiatan dengan sektor lain belum terpadu dan dirasakan sebagai konflik, khususnya dengan sektor atau instansi yang berhimpitan dengan wilayah yang menjadi kewenangan Dinas Kehutanan, seperti Dinas Pertanian, Perkebunan, Perusahaan Perkebunan dan lain-lain. Hal ini terjadi karena pelaksanaan kegiatan instansi/organisasi belum sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.</li> <li>2. Untuk mendukung kerja sama yang efektif dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum harus ada keterpaduan dan harus ada instansi yang berperan sebagai <i>leading sector</i> yang kompeten dalam menyusun dan memadukan seluruh program yang dilaksanakan dengan komitmen penuh dan konsisten, tidak sekadar mencari proyek. Tanpa ini maka kerja sama tidak akan membawa manfaat jangka panjang.</li> </ol>
6	WALHI Jawa Barat	Melakukan gerakan “penyadaran” kepada masyarakat dan advokasi kebijakan serta berperan sebagai salah satu sistem pendukung ( <i>support system</i> ) seperti; kampanye konservasi, pendidikan lingkungan, dan masukan kepada pemerintah berkaitan dengan pencemaran industri dan penyusunan <i>legal drafting</i> pencemaran Citarum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perlu <i>political will</i> pemerintah yang lebih kuat dalam pengelolaan DAS Citarum khususnya dalam fungsi pengendalian, sebagai kunci keefektifan pengelolaan. Karena benturan kepentingan yang terjadi antara pemilik lahan pertanian yang mengolah daerah resapan, industri pencemar yang menyebabkan PLTA tidak berfungsi secara stabil disebabkan pemerintah yang tidak tegas</li> <li>2. Perlunya <i>leading sector</i> yang aktif sehingga memungkinkan kerja sama berjalan dengan baik</li> <li>3. Pemecahan setiap masalah dengan dialog dan aksi bersama dalam perencanaan dan pelaksanaan</li> <li>4. Konsistensi dan komitmen instansi/organisasi diragukan karena belum ada mekanisme yang mengikat dan memberikan sanksi kepada sektor yang tidak partisipatif</li> </ol>

7	BPDAS Citarum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berposisi sebagai <i>leading sector</i> dan yang memiliki fungsi melakukan pengelolaan dan memantapkan fungsi <i>stakeholder</i> DAS Citarum lainnya mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan.</li> <li>2. Menjalankan peran menyusun perencanaan makro DAS Citarum seperti pembentukan Forum DAS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelaksanaan peraturan yang tidak konsisten dan tumpang tindihnya peraturan pusat dan daerah menyebabkan terjadinya benturan kepentingan dan konflik</li> <li>2. Eksistensi instansi/organisasi pengelola DAS Citarum lainnya akan efektif sepanjang hubungan berada dalam posisi kesetaraan dan tidak ada ego sektoral yang dapat diwujudkan dengan cara; visi bersama, menghilangkan individualitas, saling mendukung program, penyelesaian setiap masalah secara musyawarah.</li> <li>3. Perlunya peraturan yang menjamin konsistensi, komitmen, dan sanksi pelanggar atas kesepakatan yang telah menjadi keputusan bersama.</li> </ol>
8	Dinas Pekerjaan Umum Kab Bandung	Melaksanakan fungsi koordinasi dengan instansi Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Jawa Barat dan Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Citarum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum ada aturan yang secara rinci menetapkan kewenangan Dinas Pekerjaan Umum sehingga setiap masalah dan aspirasi masyarakat disalurkan ke Dinas PSDA atau pemerintah pusat</li> <li>2. Sebagai Satuan Kerja Pemerintah Daerah, belum bisa menjalankan peran secara maksimal dalam pengelolaan DAS Citarum</li> <li>3. Mengalami benturan kepentingan dengan pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam pelaksanaan pengendalian air permukaan (air sungai untuk industri) yang tidak melibatkan serta Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bandung</li> <li>4. Masih adanya kelemahan koordinasi dan pendanaan sehingga kerja sama kerangka kerja sama Pengelolaan DAS Citarum belum efektif</li> <li>5. Perlunya revitalisasi dan pemberdayaan organisasi lain yang mengelola DAS Citarum dan memandang setiap masalah sebagai masalah bersama</li> </ol>

9	P3A Tita Siliwangi Bandung	Melaksanakan fungsi pengelolaan sekaligus pengguna dan melaksanakan peran pembangunan dan pemeliharaan fisik saluran primer	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Merasakan konflik dan benturan kepentingan dengan masyarakat secara langsung yang menggunakan sempadan sungai sebagai lahan pertanian.</li> <li>2. Otonomi daerah tidak mendukung kerja sama karena cenderung mengutamakan kepentingan masing-masing</li> </ol>
10	Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung	Melaksanakan fungsi utama sebagai pengendali pencemaran, khususnya di lingkungan Aliran Sungai Citarum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konflik dan benturan antara kepentingan ekonomi di satu pihak dengan kepentingan pengendalian, inkonsistensi kebijakan tata ruang yang berseberangan dengan sikap dan posisi Dinas Lingkungan Hidup sebagai pengendali lingkungan</li> <li>2. Penegakan dalam pengendalian lingkungan hidup terhambat dengan kepentingan pembukaan lapangan kerja</li> <li>3. benturan kepentingan di perbatasan wilayah dengan wilayah administrasi pemerintahan lainnya, tetapi dampaknya terjadi di wilayah dan menjadi tanggung jawab Dinas Lingkungan Hidup</li> </ol>
11	Biro Sarana Perekonomian Provinsi Jawa Barat	Menyusun bahan kebijakan umum dan fasilitasi penyelenggaraan pengelolaan Sumber Daya Air termasuk Daerah Aliran Sungai Citarum dalam kedudukan sebagai unsur <i>supporting</i> bagi penyelenggaraan instansi sektoral lainnya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instansi lain kurang memberikan masukan dalam penyusunan kebijakan fasilitasi pengelolaan daerah aliran sungai</li> <li>2. Otonomi daerah tidak didukung dengan konsistensi instansi dalam menjalankan tugas sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya</li> <li>3. Upaya akomodasi kepentingan instansi dan masyarakat dilakukan dengan mempelajari tujuan dan setiap instansi dan tata aturan normatif. Namun, tata aturan normatif bagi setiap pihak tersebut tidak terumus dengan jelas</li> <li>4. Perlunya rumusan yang jelas dan pemahaman setiap instansi terhadap tugas pokok instansi/organisasi lainnya yang menjadi mitra dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum</li> </ol>
12	Desa Sukapura Kertasari Bandung	Melaksanakan fungsi utama melestarikan sumber tangkapan air dan aliran air di hulu sungai Citarum agar selalu berada dalam kondisi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sebagai organisasi yang berada di hulu sungai Citarum (<i>off stream</i>) tidak diimbangi dengan kewenangan dan sumber daya yang memadai</li> <li>2. Peran organisasi tidak maksimal karena keterbatasan</li> </ol>

		optimal, yang secara teknis dilaksanakan bersama masyarakat di sekitar DAS yang ada di wilayah Desa	kewenangan dan keterbatasan sarana dan prasarana
13	Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Jawa Barat	Melaksanakan fungsi produksi dan distribusi melalui fungsi di wilayah aliran sungai ( <i>in stream</i> ) melalui PTPA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kondisi <i>in stream</i> sangat tergantung kepada kondisi <i>off stream</i> yang berada di wilayah pengelolaan instansi lain.</li> <li>2. Belum ada pola baku (master plan) pengelolaan menyebabkan pengaturan dan pelaksanaan pengelolaan berjalan menurut pola dan perspesi setiap instansi</li> <li>3. Setiap kesepakatan bersama tidak selalu diikuti dengan tindakan nyata (<i>action plan</i>)</li> </ol>
14	Balai Citarum	Melaksanakan fungsi produksi dan distribusi melalui fungsi di wilayah aliran sungai ( <i>in stream</i> )	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum ada pola baku (master plan) pengelolaan menyebabkan pengaturan dan pelaksanaan pengelolaan berjalan menurut pola dan perspesi setiap instansi/organisasi</li> </ol>
15	Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bandung	Melaksanakan fungsi produksi air bersih dengan memanfaatkan Sungai Citarum sebagai salah satu sumber air baku. Dengan demikian, fungsi utama adalah pengguna sumber air baku Sungai Citarum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sebagai pengolah air baku untuk kebutuhan air minum sangat menggantungkan kondisi kualitas air yang tinggi bebas atau setidaknya pencemaran tidak melebihi ambang batas.</li> <li>2. Pengendalian kualitas air menjadi tugas pokok dan fungsi instansi lain sehingga PDAM sangat tergantung kepada keberadaan organisasi lain yang melaksanakan pengendalian kualitas air tersebut.</li> </ol>

Berdasarkan paparan tentang tugas pokok dan persepsi intansi atas pengelolaan DAS Citarum saat ini secara umum dapat dirumuskan simpulan meliputi aspek-aspek fungsi pengelolaan dan pengelolaan secara terpadu (kolaboratif). Dalam paparan tersebut juga terdapat beberapa hal yang berkaitan dengan masalah peraturan dan masalah paradigma para pengelola (*mindset*)

*Pertama*, fungsi pengelolaan pada umumnya berkaitan dengan fungsi pengorganisasian. Hal ini dapat dilihat dari indikasi-indikasi; (1) Belum adanya organisasi yang berperan sebagai *leading sector*. Akibatnya setiap organisasi jalan sendiri-sendiri; (2) Belum adanya langkah-langkah penyamaan visi-misi dan persepsi serta perubahan *mindset* dari mandiri-ego sektoral ke *voluntary*-kolaboratif yang mengakibatkan koordinasi belum terwujud; (3) Terjadinya benturan kewenangan karena peraturan yang ada tidak lengkap, tumpang tindih bahkan bertentangan satu sama lain. Untuk menyebut beberapa contoh misalnya benturan kewenangan antara GP3A dengan SKPD Propinsi dalam pengelolaan iuran irigasi. Benturan kewenangan antara DPU Kabupaten Bandung dengan SKPD Propinsi Jawa Barat dalam pengendalian pemanfaatan air permukaan sungai Citarum; (4) Pemahaman tugas pokok dan fungsi instansi/organisasi mitra yang bersama-sama mengelola DAS Citarum masih lemah. Akibatnya sering terjadi apa yang sudah dilakukan oleh instansi/organisasi sendiri dilakukan juga oleh instansi/organisasi mitra. Akibat lebih jauh adalah perebutan "lahan" aktivitas yang. Hal ini dapat memicu konflik, disamping tumpang tindih kegiatan yang menimbulkan kemubaziran. (5) Struktur dan kapasitas pada beberapa organisasi tertentu khusus *non-state* tidak memadai. Hal ini mengakibatkan terjadinya *inersia* yaitu satu organisasi dalam suatu kerjasama tidak dapat mengikuti dinamika organisasi lain, sehingga cenderung menghambat dinamika secara keseluruhan.

*Kedua*, keterkaitan fungsi dan kesalingtergantungan antarorganisasi yang berimbang pada efektivitas organisasi lainnya dalam pengelolaan DAS Citarum saat ini terlihat dengan jelas dan nyata. Hal ini dapat dilihat pada indikasi-indikasi sebagai berikut; (1) Kaitan antara fungsi aktivitas BBWS yang memelihara badan sungai dalam kondisi optimal (tidak ada sedimentasi dan pelumpuran) sangat tergantung kepada keefektifan fungsi BPDAS dan fungsi SKPD Propinsi Jawa Barat dalam konservasi lahan dan pemeliharaan alih fungsi lahan di sepanjang DAS Citarum; (2) Kaitan tugas dan fungsi PDAM sebagai penyedia air baku dalam kualitas tertentu sangat tergantung pada tugas Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam pengendalian pencemaran Sungai Citarum.

Analisis teoritik dari perspektif kolaborasi paparan tentang instansi/organisasi yang terlibat dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum menunjukkan organisasi yang mewakili pemerintah telah terstruktur dengan baik. Namun, organisasi yang mewakili masyarakat atau organisasi lembaga swadaya masyarakat menunjukkan belum terstruktur dengan baik. Hal tersebut mengindikasikan instansi pemerintah sudah mempunyai uraian pekerjaan dan deskripsi tugas dan wilayah (cakupan) kewenangan yang jelas. Namun, pada organisasi non-pemerintah tidak sedemikian adanya.

Demikian juga relasi antarinstansi pemerintah sudah terjalin hubungan kerja sama yang regular, berjalan baik dan teratur. Namun, tidak demikian dengan relasi antarorganisasi pemerintah dengan organisasi non-pemerintah dan antarorganisasi nonpemerintah dengan organisasi non pemerintah lainnya belum terstruktur dengan baik. Di sini terlihat adanya *government centric* dengan hubungan dan interaksi berjalan baik hanya terjadi antarinstansi pemerintah. Antaraktor *non-state* kurang terjalin dengan baik. Mengacu kepada teori *networks*, yang



dikemukakan Riley,<sup>128</sup> kolaborasi belum berjalan dengan baik jika aktor *non-state* belum terlibat secara optimal. Prinsip *networks* dan kolaborasi mensyaratkan terlibatnya aktor *nonstate* secara optimal. Marshal,<sup>129</sup> menyatakan suatu kolaborasi efektif jika asumsi keterlibatan seluruh pihak mulai dari tahap strategis sampai implementasi terpenuhi.

Berdasarkan paparan dan kesimpulan umum berkaitan dengan temuan penelitian dan tugas pokok, fungsi dan persepsi instansi pengelola DAS Citarum sebagaimana telah dikemukakan di muka menunjukkan pengelolaan bersama DAS Citarum saat ini masih dilakukan secara sektoral, belum mengarah kepada pengelolaan secara terpadu (kolaboratif). Dalam perspektif pengelolaan DAS yang efektif sebagaimana dikemukakan oleh Asdak<sup>130</sup> dalam pengelolaan DAS Citarum belum menerapkan praktik pengelolaan DAS yang efektif.

Secara khusus pada dimensi proses kolaborasi dengan indikator lingkungan dan interdependensi *stakeholder* diakui bahwa keberadaan instansi/organisasi lain merupakan bagian takterpisahkan. Antarorganisasi salingtergantungan dan saling membutuhkan satu dengan lain. Tetapi dalam praktik masing-masing organisasi berjalan sendiri. Hal ini menunjukkan adanya paradoks; di satu sisi kerja sama dibutuhkan, tetapi di sisi lain kerja sama tidak berjalan atau kurang berjalan sesuai dengan harapan.

Demikian juga pada indikator *trust*, demokrasi dan kesetaraan terdapat kelemahan pada proses kolaborasi yang menyebabkan tidak berjalannya kerja sama karena kerangka kerja sama tidak terumus

---

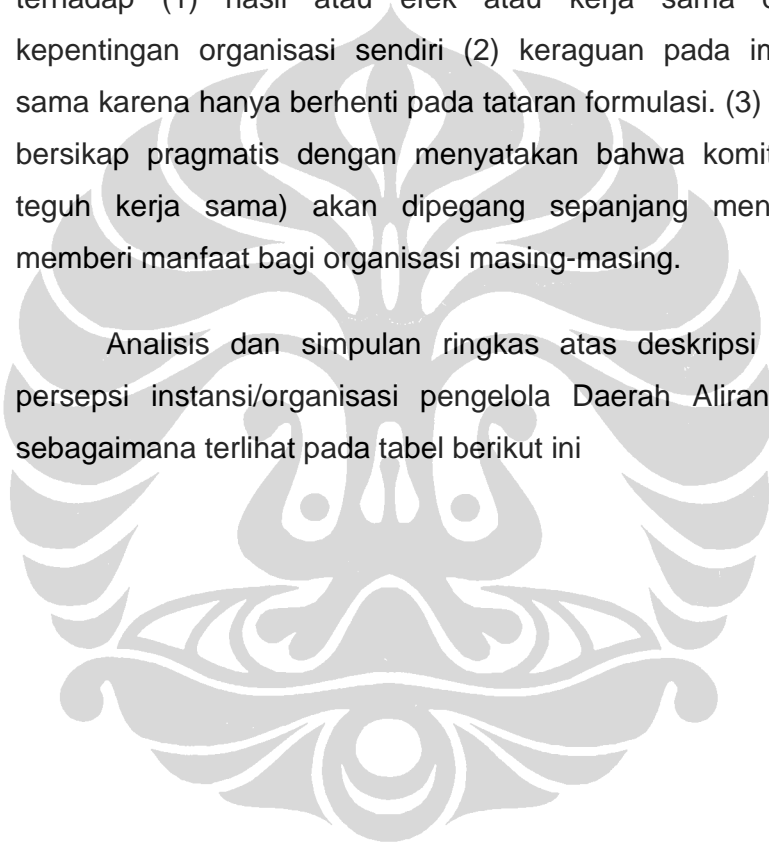
<sup>128</sup> Riley, *op cit.* mengemukakan bahwa kolaborasi merupakan relasi dalam bentuk spesifik antara organisasi *non* pemerintah dengan organisasi pemerintah yang *concern* dalam isu-isu lingkungan dan sumber daya alam. Dalam relasi tersebut kedua pihak bertindak bersama-sama dalam desain dan implementasi program. Bentuk interaksi keduanya tidak sekedar perjanjian dua organisasi untuk bekerja sama atau saling melengkapi, tetapi merupakan bentuk kerja sama yang saling mengakui keberadaan masing dan kedua belah pihak berpartisipasi secara aktif.

<sup>129</sup> Marshal, *op cit.*

<sup>130</sup> Asdak, *opcit*

dengan jelas, hasil-hasil keputusan tidak terumus dengan jelas, pertemuan interaktif tidak berjalan secara teratur kendati setiap *stakeholder* mengakui pentingnya hal-hal tersebut. Hal ini diperkuat dengan temuan bahwa kerja sama selama ini tidak memberikan efek apa pun terhadap organisasi sendiri karena akan berjalan seperti kerja sama terdahulu. Hal ini menunjukkan tidak adanya atau kurangnya *trust* terhadap (1) hasil atau efek atau kerja sama dalam memenuhi kepentingan organisasi sendiri (2) keraguan pada implementasi kerja sama karena hanya berhenti pada tataran formulasi. (3) Semua organisasi bersikap pragmatis dengan menyatakan bahwa komitmen (memegang teguh kerja sama) akan dipegang sepanjang menguntungkan atau memberi manfaat bagi organisasi masing-masing.

Analisis dan simpulan ringkas atas deskripsi pengelolaan dan persepsi instansi/organisasi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum sebagaimana terlihat pada tabel berikut ini



Tabel 73 Analisis Ringkas Eksisting Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum

Dimensi Pengelolaan	Analisis Ringkas	Simpulan
Perencanaan	Partisipasi dan keterlibatan <i>stakeholder</i> dalam proses perencanaan dalam kategori cukup, perencanaan telah disusun secara lintas sektoral, namun tingkat kehadiran partisipan tidak pernah penuh ( <i>full time</i> )	Hasil perencanaan yang disusun tidak maksimal dan sehingga dapat dikatakan perencanaan yang tidak partisipatif dan cenderung menerima apa yang telah disusun oleh instansi yang dominan
	Bentuk pelibatan instansi/organisasi sektoral dalam proses perencanaan hanya sekedar diminta pendapat dan saran	Pelibatan tidak maksimal karena tidak terjadi debat atau diskusi untuk menemukan solusi atau hasil rencana yang optimal
	Tahapan-tahapan dalam konsultasi publik untuk penyusunan rencana dalam kategori baik, tetapi keefektifannya kurang karena dilakukan tidak secara teratur dan hanya melalui survey yang terbatas	Konsultasi publik sebagai bagian dari proses perencanaan tidak dilakukan secara maksimal, dan rencana yang disusun cenderung hanya merupakan hasil instansi dominan
Pengorganisasian	Setiap instansi/organisasi menyatakan kejelasan tugas pokok dan fungsi tiap instansi/organisasinya dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum dalam kategori baik, tetapi tugas pokok dan fungsi organisasi tersebut bagi organisasi lainnya masuk dalam kategori kurang sampai dengan cukup	Ada ketidakjelasan dalam pengorganisasian pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum “siapa, mengerjakan apa” yang belum jelas dan tuntas dirumuskan
	Bentuk yang mewadahi seluruh instansi /organisasi yang kolaboratif tidak ada	Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum masih dilakukan secara fragmentatif
	Hubungan kerja dan tata kelola hubungan antarinstansi/organisasi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum dalam kategori cukup	Belum ada tata hubungan kerja dan tata kelola antarorganisasi yang secara permanen yang mengelola Daerah Aliran Sungai Citarum

Tabel 73 Analisis Ringkas Eksisting Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum (lanjutan..)

Dimensi Pengelolaan	Analisis Ringkas	Simpulan
Pelaksanaan	Upaya melakukan sinkronisasi dalam pelaksanaan pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum dalam kategori cukup, tetapi dalam pelaksanaan, sinkronisasi tersebut dalam kategori kurang	Terjadinya tumpang tindih dalam pelaksanaan pengelolaan menunjukkan pelaksanaan pengelolaan masih bersifat sektoral dan berjalan sendiri-sendiri (tidak terpadu)
	Partisipasi instansi/organisasi pengelola dalam pelaksanaan pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum secara terus-menerus dan teratur dalam kategori baik, tetapi hanya menyandarkan kepada tugas pokok dan fungsinya	
	Frekuensi komunikasi antarorganisasi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum dalam kategori baik, tetapi komunikasi timbal balik dalam kategori kurang sehingga keefektifan komunikasi rendah	Tingkat pencapaian komunikasi dalam kegiatan pelaksanaan pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum kurang atau tidak efektif
	Dis-insentif atau <i>punishment bagi</i> organisasi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum yang tidak partisipatif tidak pernah dilakukan	Kondisi ini menjadi preseden buruk bagi setiap organisasi untuk tidak partisipatif sekaligus menjadi penghambat tercapainya pengelolaan secara kolaboratif
Pengawasan dan Pengendalian	Partisipasi setiap instansi/organisasi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum dalam pengawasan dan pengendalian secara multisektor (terlibat dengan banyak pihak) dalam kategori cukup. Tetapi kemampuan untuk memantau ketaatan dan konsistensi instansi/organisasi lain termasuk kategori kurang	Ketidakmampuan untuk memantau ketaatan dan konsisten instansi/organisasi lain menjadikan pengawasan dan pengendalian multisektor menjadi tidak efektif

Tabel 73 Analisis Ringkas Eksisting Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum (lanjutan..)

Dimensi Pengelolaan	Analisis Ringkas	Simpulan
Proses Kolaborasi	Tingkat pengaruh keberadaan instansi dan organisasi pengelola lainnya terhadap eksistensi organisasi sendiri termasuk dalam kategori tinggi	Apa pun yang dilakukan oleh organisasi lain akan memengaruhi dan secara positif mendukung kepentingan dan tujuan organisasi sendiri
	Setiap organisasi sangat tergantung dan saling tergantung kepada keberadaan organisasi lain yang menunjukkan tingkat interdependensi dalam kategori tinggi	
	Bentuk interdependensi antar- <i>stakeholder</i> merupakan komplementer maupun substitutif dengan sedikit alternatif di mana keefektifan tujuan masing-masing ditentukan oleh keberadaan organisasi lain	Interdependensi menunjukkan antarorganisasi saling membutuhkan
	<i>Stakeholder</i> power antar- <i>stakeholder</i> dalam kategori cukup kuat karena pendapat tiap instansi/organisasi didengar, dirumuskan dalam keputusan dan menjadi panduan implementasi	<i>Stakeholder</i> power yang kuat menunjukkan interdependensi antar- <i>stakeholder</i> yang tinggi
	Aransemen kerja sama yang disusun antarorganisasi tidak jelas dan cenderung mengandalkan atau menyandarkan kepada peraturan pemerintah pusat	Dengan tidak adanya aransemen kerja sama yang jelas, instansi cenderung kembali kepada rutinitas setiap organisasi dan sibuk dengan urusannya sendiri
	<i>Trust</i> atas kerja sama antar- <i>stakeholder</i> tinggi karena dianggap memberikan nilai lebih (sinergi) bagi setiap organisasi, kendati efek sinergi hanya cukup. Namun, komitmen organisasi lain atas kerja sama dalam kategori rendah karena komitmen hanya didasarkan pada pemikiran “sepanjang menguntungkan dan bermanfaat bagi organisasinya”	<i>Trust</i> tanpa diimbangi dengan komitmen, hanya merupakan retorika semata-mata karenanya efek sinergi menjadi tidak tinggi

Tabel 73 Analisis Ringkas Eksisting Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum (lanjutan..)

Dimensi Pengelolaan	Analisis Ringkas	Simpulan
	Sebagian besar responden menyatakan tujuan bersama dan tujuan individual tiap organisasi dipandang saling memberikan manfaat bagi organisasinya. Tujuan individual terakomodasikan dalam rumusan tujuan bersama, dan rumusan tujuan bersama terumus dengan jelas dan lengkap	Telah ada upaya ke arah pengelolaan yang kolaboratif, kendati harus dibuktikan lebih lanjut dalam penelitian ke depan.
	Secara lisan setiap instansi/organisasi menyatakan bahwa setiap saat siap bila kepentingan bersama “memanggil” untuk <i>sharing</i> memecahkan berbagai persoalan bersama dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum	Kesiapan perlu didukung dengan struktur dan kapasitas kelembagaan yang memadai untuk melaksanakan sebagian kewajiban dan komitmen atas kerja sama. Oleh karena tidak setiap instansi/organisasi memiliki struktur dan kapasitas yang bisa diberikan untuk memenuhi kebutuhan kerja sama, maka kesiapan tersebut hanya sebatas lisan saja,
Proses Kolaborasi	Instrumen kerja sama dalam bentuk pengumpulan informasi untuk kebutuhan pengambilan keputusan dikumpulkan dari masing organisasi pada saat dibutuhkan, dan tidak dibuat oleh tim. Demikian juga biaya untuk pengumpulan informasi tersebut ditanggung oleh instansi yang mengambil inisiatif, tidak ditanggung bersama, sedangkan untuk kebutuhan adanya pejabat koordinator ditentukan oleh instansi yang lebih atas, bukan dipilih oleh instansi/organisasi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum	Instrumen kerja sama tidak didasarkan pada inisiatif dan kesepakatan dari bawah dan tidak diatur berdasarkan kepentingan bersama. Setiap organisasi cenderung untuk lepas tangan dan tidak mau berkorban, namun membebankan kepada organisasi lain kalau sudah menyangkut biaya dan tanggung jawab. Demikian pula berkaitan dengan tanggung jawab atas berjalannya kerja sama dalam bentuk penunjukan pejabatnya sangat tergantung atau diserahkan kepada organisasi yang lebih atas
	Aransemen kerja sama yang disusun antarorganisasi tidak jelas dan cenderung mengandalkan atau menyandarkan kepada peraturan pemerintah pusat	Dengan tidak adanya aransemen kerja sama yang jelas, instansi cenderung kembali kepada rutinitas setiap organisasi dan sibuk dengan urusannya sendiri

Tabel 73 Analisis Ringkas Eksisting Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum (lanjutan..)

Dimensi Pengelolaan	Analisis Ringkas	Simpulan
	Pengaturan tata kelola kolaboratif ( <i>collaborative governance</i> ) pekerjaan tidak terumus dengan baik dan jelas.	Ketiadaan tata kelola pekerjaan bersama cenderung mengakibatkan tidak adanya responsibilitas dan akuntabilitas dari setiap organisasi atas setiap bentuk pekerjaan yang seharusnya menjadi tugas pokok, fungsi dan kewajibannya
Proses Kolaborasi	<p>Interaksi antaraktor pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum tidak terjadwal, hanya sesuai dengan kebutuhan,</p> <p>Upaya memperbaiki interaksi antaraktor hanya kadang-kadang dilakukan dan sebatas rapat-rapat formal</p> <p>Wakil instansi selaku aktor dalam interaksi seringkali bukan pejabat yang berwenang mengambil keputusan.</p> <p>Kehadiran aktor dalam setiap pertemuan hanya maksimal mencapai 40-65% dengan agenda pembahasan yang terbatas.</p>	Interaksi antaraktor belum berjalan dengan baik sebagai penanda proses kolaborasi belum terbentuk sebagaimana mestinya

## **BAB VI**

### **MODEL KOLABORASI**

#### **DALAM PENGELOLAAN DAERAH ALIRAN SUNGAI CITARUM**

Dalam bab ini akan diuraikan penjelasan mengenai keterkaitan (integrasi) *SSM* dan Kolaborasi. Uraian ini dimaksudkan untuk memperlihatkan bahwa *SSM* dapat digunakan untuk menjelaskan proses maupun implementasi konsep kolaborasi.

Uraian selanjutnya adalah model kolaborasi dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Dalam uraian tersebut dikemukakan berbagai asumsi-asumsi yang harus dipenuhi dalam penerapan model. Bab ini ditutup dengan uraian mengenai langkah-langkah dalam implementasi model

#### **A. Integrasi *SSM* - Kolaborasi**

Subbab ini menguraikan keterkaitan atau integrasi antara *SSM* dan Kolaborasi. Uraian ini dimaksudkan untuk memperlihatkan seberapa jauh konsep *soft systems methodology (SSM)* dapat diterapkan atau dapat menjelaskan konsep kolaborasi, sehingga terlihat pautan antara keduanya. Uraian dibagi dalam tiga bahasan yaitu hakekat *soft systems methodology*, hakekat proses strategik dan metode pelaksanaan kolaborasi. Uraian diakhiri dengan simpulan umum integrasi *SSM* dan Kolaborasi.

#### **1. Hakekat *Soft Systems Methodology* dan Proses Strategik**

*Soft systems methodology (SSM)* sebagaimana sudah dijelaskan pada Bab pada hakekatnya adalah suatu uraian dengan menggunakan bahasa tertentu yang berisikan pikiran para partisipan dalam mempersepsikan realita.



Penerapan metodologi ini didasarkan atas pemahaman atau pandangan yang dipengaruhi oleh situasi masalah yang dipersepsikan dan pandangan partisipan tentang solusi yang feasibel (dapat dilaksanakan) dan desirabel (diinginkan). Proses SSM sendiri hanya bersifat pembelajaran. Hasil dari proses tersebut diwujudkan dalam bentuk sejumlah *kriteria* "sukses" perbaikan atas situasi masalah sebagaimana dirasakan orang-orang yang terlibat di dalamnya.

Dalam penerapannya SSM dibagi dalam dua tahapan utama. *Pertama, real world* dengan 5 langkah yang berkaitan dengan situasi masalah. Langkah-langkah tersebut adalah (1) Mengkaji situasi masalah yang tidak terstruktur (2) Menyusun atau memetakan situasi masalah dalam sebuah struktur (strukturisasi masalah) (5) Membandingkan model konseptual dengan masalah yang telah terstruktur (6) menetapkan perubahan yang diinginkan (7) Melakukan tindakan perbaikan atas masalah. *Kedua, systems thinking* dengan 2 langkah yaitu (3) Membangun definisi permasalahan yang diformulasikan dari hasil strukturisasi masalah pada langkah ke-2 tahapan *realworld*. (4) Membuat model konseptual berdasarkan hasil dari definisi permasalahan.

Secara umum ketujuh langkah tersebut dilakukan dalam 6 kegiatan berikut. *Pertama, rich picture*, yaitu menguraikan situasi yang dipersepsikan sebagai masalah atau menjadi masalah. Dalam tahap berbagai persepsi situasi masalah dikumpulkan dari partisipan dengan berbagai peran dalam situasi masalah tersebut.

*Kedua*, membangun definisi akar permasalahan yaitu memformulasi pandangan tertentu atas situasi dengan menguraikan sifat dari yang sesuai dengan pandangan atau perspektif yang relevan dengan situasi masalah. Dalam langkah kedua ini diuraikan berbagai perspektif dan ekspresi para

partisipan sesuai dengan peran masing-masing dalam situasi. Atas dasar perspektif dan ekspresi tersebut dilakukan analisis permasalahan.

*Ketiga*, membuat model konseptual yaitu menggambarkan bekerjanya sistem sesuai dengan definisi permasalahan. Sistem dalam gambar tersebut menerima input dan menghasilkan output dalam suatu proses transformasi. Proses transformasi menggambarkan aktivitas dalam sistem dan urutan yang dibutuhkan untuk berlangsungnya proses transformasi tersebut. Hasil model konseptual ini digunakan sebagai bahan diskusi dengan partisipan.

*Keempat*, membandingkan model konseptual dengan dunia nyata. Pada tahap ini model konseptual yang telah dibuat pada langkah ketiga, diajukan dalam suatu diskusi (debat) dengan partisipan. Beberapa pertanyaan penting yang didiskusikan antara lain apakah aktivitas dalam model sesuai dengan dunia nyata? Bagaimana model sistem bekerja?

*Kelima*, mendefinisikan perubahan yang diinginkan dan layak. Dalam langkah ini ditentukan perubahan yang mungkin terhadap situasi masalah yang dihasilkan melalui debat antar dan diantara partisipan dalam tiga macam perubahan. (1) Perubahan prosedur dalam perbaikan aktivitas bekerja dalam struktur yang ada. (2) Perubahan struktural dalam bentuk *re-grouping* organisasi, tugas pokok, kewenangan dan tanggung jawab (3) Perubahan sikap dan kultur dalam bentuk pembelajaran, perubahan nilai, norma dan cara berfikir (*mindset*).

*Keenam*, melakukan tindakan perbaikan. Dalam kegiatan ini dilakukan intervensi perubahan sesuai dengan yang diinginkan berbentuk implementasi model.

*Strategic process* diartikan sebagai suatu proses atau tahapan-tahapan dalam suatu kegiatan organisasi.<sup>1</sup> Dalam *strategic process* terdapat beberapa tahapan utama; (1) analisis lingkungan (2) penetapan arah organisasi yang terdiri dari misi dan sasaran/tujuan organisasi (3) formulasi strategi organisasi yaitu desain dan memilih strategi yang akan memacu tercapainya sasaran organisasi (4) implementasi strategi organisasi dan (5) pengendalian strategi yang memfokuskan pada pemantauan dan evaluasi proses strategi dalam rangka meningkatkan atau menjamin bahwa fungsi-fungsi tersebut berjalan sebagaimana mestinya<sup>2</sup>

Dengan mencermati langkah-langkah dalam tahapan SSM dan pengertian maupun tahapan utama dalam *strategic process*, dapat dikatakan secara teoritis langkah-langkah dalam SSM merupakan *strategic process*. Hal ini didasarkan atas argumentasi bahwa langkah-langkah dalam SSM mengandung analisis permasalahan lingkungan organisasi dan perumusan perubahan maupun perbaikan yang diinginkan organisasi. Sedangkan pada konsep *strategic process* juga mengandung analisis lingkungan dan pilihan strategi yang mengarahkan pencapaian tujuan organisasi yang diinginkan.

## **2. Metode Kolaborasi**

Metode kolaborasi adalah suatu proses yang memanfaatkan nilai-nilai kolaborasi untuk menghasilkan suatu perubahan jangka panjang. Dalam metode ini digunakan alat dan proses dan dengan melibatkan stakeholder kunci. Pelibatan stakeholder kunci dimaksudkan untuk menjamin bahwa organisasi ada pada arah yang benar serta setiap orang memikul tanggung

---

<sup>1</sup> Certo, Samuel C. and J Paul Peter, 1990., *Strategic Management : A Focus on Process*, McGraw Hill Book Co, Singapore, hlm 10-14

<sup>2</sup> *Ibid*

jawab untuk keberhasilan organisasi. Penerapan metode kolaborasi didasarkan pada asumsi-asumsi di bawah ini ;

- a. Adanya keterlibatan partisipan yang mempunyai hak dan tanggung jawab untuk dilibatkan secara langsung mulai dari tahap strategik sampai implementasi
- b. Pelibatan bersifat melingkar<sup>3</sup> (bukan piramidal). Bentuk melingkar merupakan simbol kolaborasi yang mencerminkan kesejajaran, tujuan bersama dan *share vision* tentang apa yang penting.
- c. Pendekatan komprehensif terhadap perubahan dimana metode kolaborasi melihat organisasi sebagai unit yang berubah dengan komitmen pada seluruh aspek : relasi, strategi, proses, kepemimpinan, struktur dan sistem

Dalam implementasinya, metode kolaborasi menempuh beberapa fase tahapan. Terdapat lima fase atau tahapan metode kolaborasi yaitu : *need and commitment, preparing for the change, assessment alignment and plan, managing implementation, renewal*.<sup>4</sup>

*Pertama, need and commitment.* Fase ini menegaskan bahwa tidak ada perubahan terjadi sampai semua jelas apa yang akan diubah dan perubahan tersebut merupakan sesuatu yang dibutuhkan untuk keberhasilan organisasi. Perubahan tersebut dilakukan melalui (1) inisiatif pembentukan tim perubahan yang akan menyusun desain perubahan (2) penetapan *platform* perubahan berdasarkan informasi lingkungan (3) membangun nilai dan komitmen untuk menghindari kemungkinan lari atau berhentinya perubahan bersama ditahap-tahap awal. Komitmen ini terdiri atas komitmen verbal, komitmen intelektual dan komitmen *aktual*. (4) Komitmen terhadap

---

<sup>3</sup> Lingkaran merupakan salah satu bentuk gambar geometrik dimana tekanan pada salah satu sisi cenderung terdistribusi ke sekitar dan melintas ke sisi lain secara merata.

<sup>4</sup> Marshal, *op.cit*, hlm 143

metodologi dan proses perubahan sebagai komitmen aktual berkelanjutan dan kemanfaatan hasil akhir.

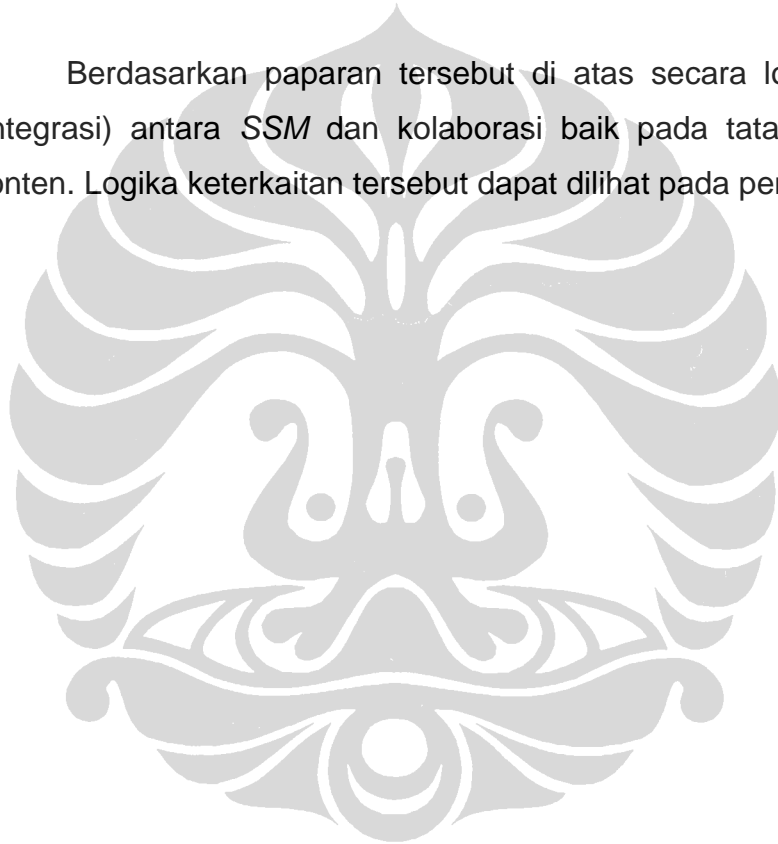
*Kedua, preparing for the change.* Fase ini melengkapi proses pembentukan tim melalui konsensus (1) menetapkan *sense of urgency* dan membangun relasi yang produktif dan positif atas dasar *trust and confidence*. (2) Merumuskan harapan-harapan yang realistis. Rumusan harapan harus merupakan pertalian harapan setiap stakeholder, serta harus dihindarkan setiap stakeholder mempunyai harapan yang berbeda-beda. (3) Proses perubahan bersama disosialisasikan dan diinternalisasikan kepada setiap stakeholder.

*Ketiga, assessment, alignment and plan.* Pada fase ini setiap stakeholder diberikan gambaran tentang situasi saat ini dan gambaran tujuan atau *goals* yang akan dicapai. Melalui penggambaran ini akan diketahui dengan jelas dimana *starting point*, bagaimana setiap organisasi mengaitkan dirinya (*align*) dengan keseluruhan tujuan bersama dan kemana arah strategik yang harus ditempuh.

*Keempat, managing implementation.* Pada fase ini pekerjaan pertama yang harus dilakukan adalah dengan menyusun atau membentuk organisasi yang memadukan seluruh kegiatan stakeholder (*collaborative organization*). Dalam organisasi tersebut dibentuk struktur, peran dan tanggung jawab serta menyiapkan perubahan *mindset* dari mental *command and control* ke mental kolaborasi. Pekerjaan kedua menjaga situasi dan kondisi agar masa transisi dapat dilalui dengan baik. Hal ini dapat dilakukan dengan melaksanakan berbagai pertemuan, berdebat dan lain-lain untuk menyamakan persepsi di antara stakeholder dan menyusun berbagai rumusan kesepakatan. Pekerjaan ketiga adalah melakukan delegasi kepada masing-masing stakeholder sesuai bidang tugas yang telah ditetapkan.

*Kelima, self sufficiency and renewal.* Fase kelima ini dimaksudkan untuk menilai seberapa jauh kolaborasi stakeholder telah berkembang dan mencapai level untuk menjadi dasar dalam penetapan kebijakan selanjutnya. Dalam fase kelima dapat dilakukan beberapa tahap pekerjaan mulai dari perubahan kepemimpinan, mengukur kemajuan, menyempurnakan dan mengembangkan kemampuan dan seterusnya.

Berdasarkan paparan tersebut di atas secara logis ada keterkaitan (integrasi) antara *SSM* dan kolaborasi baik pada tataran proses maupun konten. Logika keterkaitan tersebut dapat dilihat pada penjelasan berikut;



Tabel 80 Integrasi SSM dan Metode Kolaborasi

No	Tahapan SSM	Implementasi Metode Kolaborasi	Integrasi Stratejik	
			Process	Content
1	<i>Rich picture</i> : Uraian atas situasi yang dipersepsikan sebagai masalah atau menjadi masalah	<i>Need and commitment</i> . Menguraikan kebutuhan bersama sebagai permasalahan yang harus dipecahkan secara bersama melalui proses rumusan yang disepakati bersama	Analisis Lingkungan	Struktur lingkungan : <i>Pre Starting point</i>
2	Formulasi akar permasalahan	Penetapan <i>platform</i> perubahan dan komitmen untuk perubahan meliputi komitmen verbal, komitmen intelektual dan nilai-nilai bersama	Proses penetapan arah organisasi bersama dalam bentuk misi dan sasaran dan tujuan bersama	Arah kerjasama; Rumusan <i>future condition</i>
3	Membangun definisi permasalahan	Penyusunan arah perubahan tentang apa aktivitas-aktivitas yang harus dilakukan menuju ke arah perubahan yang diinginkan ( <i>preparing for the change</i> )	Menyusun berbagai formulasi strategi dan formulasi bentuk desain perubahan	Rumusan strategi menuju tercapainya tujuan bersama
4	Membuat model konseptual berdasarkan hasil definisi permasalahan	<i>Assesment and alignment</i> ; Mendiskusikan gambaran saat ini dengan gambaran tujuan bersama yang ingin dicapai di masa depan. Mengaitkan setiap tujuan organisasi mitra dengan tujuan bersama	Penetapan desain strategi yang dipilih untuk mencapai tujuan bersama dikaitkan dengan tujuan masing-masing organisasi mitra	Desain Strategi perubahan

5	Membandingkan model konseptual dengan dunia nyata ( <i>real world</i> )	<i>Plan:</i> Penyusunan rencana tindakan	Memformulasikan rencana tindakan bersama (aktual)	Implementasi Strategi sesuai dengan desain yang telah ditetapkan
6	Menetapkan perubahan yang sesuai	<i>Managing implementation:</i> Menyusun atau membentuk organisasi yang memadukan keseluruhan kegiatan stakeholder	Menyusun desain organisasi yang respons terhadap lingkungan	Desain Organisasi
7	Tindakan Perbaikan	<i>Renewal</i> : evaluasi dan perubahan-perubahan sesuai dengan kondisi lingkungan	Pengendalian strategi	Memelihara arah dan tujuan organisasi tetap pada jalur dan fungsi-fungsi berjalan sebagaimana mestinya



## B. Model Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum

Mengacu rancangan model sementara yang telah dikemukakan di muka dalam penyusunan model kolaborasi pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum dirancang berdasarkan atau terpenuhi asumsi dan prasyarat dan konstruksi keefektifan model.

### 1. Asumsi – Asumsi Keefektifan Model

Keefektifan penerapan model kolaborasi dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum akan terwujud apabila terpenuhi asumsi-asumsi sebagai berikut;

- Adanya perubahan *mindset* (pola pikir) *stakeholder* untuk menjadi organisasi pembelajar (*learning organization*).

Salah satu *mindset* yang perlu diubah adalah dengan melihat keseluruhan permasalahan dalam pengelolaan DAS Citarum sebagai masalah bersama. Dalam kerangka berpikir serbasistem hal ini merupakan ciri dari organisasi pembelajar, yaitu tidak saling menyalahkan atas permasalahan, tetapi secara bersama berupaya untuk mencari solusi karena kita adalah bagian dari masalah. Perubahan *mindset* ini akan membawa implikasi kepada upaya untuk merancang tujuan bersama - tujuan individu yang optimal.

- Struktur dan kapasitas *stakeholder* berimbang

Komitmen dan stamina akan efektif apabila didukung oleh struktur dan kapasitas yang memadai dari *stakeholder*, khususnya *stakeholder non-state*. Oleh karena itu, perlu ada pemberdayaan bagi *stakeholder non-state* untuk meningkatkan struktur dan kapasitas. Kapasitas aktor *non-state* dapat di tingkatkan kemampuannya pada bidang-bidang segi tertentu yang tidak dimiliki atau tidak dapat dijangkau oleh aktor *state*.

Kalaupun aktor *state* mampu, tetapi memerlukan *cost* yang sangat besar dalam penyediaan infrastruktur, organisasi dan personel, prasarana dan pembiayaan (3P)

- *Customer* dan *Owners* tidak terpisah

Dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai *customer* dan *owners/actor* tidak terpisah. Pergeseran konsep C, O dan A yang semula terpisah menjadi tidak terpisah, harus disadari oleh seluruh *stakeholder*. Apa pun yang mereka lakukan dengan mengeksploitasi DAS secara berlebihan sebagai *customer* akan menjadi balikan bagi mereka sendiri sebagai akibat dan mereka harus menanggung akibat tersebut dalam posisi sebagai *owners*. Oleh karena itu, tidak ada pilihan bagi *stakeholder* untuk berperan sebagai *customer* dan *owners/actor* secara proporsional karena *sustainability* berada di pundak mereka sendiri.

## 2. Prasyarat Keefektifan Model

Dengan mencermati kesalingtergantungan berbagai aspek dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum, maka model yang optimal adalah model interdependensi. Untuk mengarah kepada model interdependensi tersebut, diperlukan sejumlah syarat yang harus dipenuhi sehingga model menjadi efektif. Syarat-syarat tersebut antara lain adalah sebagai berikut;

- Komitmen dan stamina yang tinggi

Komitmen dan stamina yang tinggi hanya akan dicapai semua *stakeholder* berperan sebagai pengawal konsistensi atas komitmen masing-masing organisasi maupun bagi *stakeholder* lainnya. Komitmen yang tinggi dibangun oleh saling percaya (*trust*) dan struktur dan kapasitas yang memadai dari setiap *stakeholder*. Dimensi komitmen dan stamina juga merupakan titik sentral kolaborasi yang didukung oleh dimensi

struktur dan kapasitas pada dimensi *collaborative strategy* dan tujuan bersama, instrumen-aransemen serta *collaborative governance*

- Tujuan bersama yang *clear*

Komitmen dan stamina akan tinggi apabila tujuan bersama yang dirumuskan mencerminkan tujuan setiap individu organisasi secara jelas. Dalam tujuan bersama yang *clear* tidak ada *hidden agenda* dari setiap organisasi yang akan menyebabkan *trust* menjadi hancur

- Pengambilan keputusan demokratis

Proses menuju tujuan bersama yang *clear* dilakukan melalui penyusunan instrumen-aransemen yang berisikan “aturan main” (*rule of the game*). Dalam *rule of the game* tersebut harus tercermin kesejajaran, kesetaraan dan diputuskan secara demokratis.

- *Collaborative governance*

Hasil-hasil keputusan diimplementasikan melalui tata pengaturan kerja bersama yang kolaboratif (*collaborative governance*). Dalam *collaborative governance* dijelaskan bentuk pembagian beban dan tanggung jawab pengadaan sumber daya dan manfaat yang akan diperoleh secara adil dan proporsional.

Penyusunan *collaborative governance* didasarkan kepada prinsip *co-management*<sup>5</sup> yaitu pembagian kewenangan (*sharing power*) dan tanggung jawab dalam pengelolaan sumberdaya antara pemerintah dan pengguna sumberdaya di tingkat lokal. Penerapan *co management*<sup>6</sup> dicirikan oleh (1) masuknya pengambil keputusan *non-tradisional* (*non state* atau perusahaan (2) partisipasi komunitas lokal dalam pengelolaan

---

<sup>5</sup> *Information for Sustainable Development, IISD*, diakses dari <http://www.co-management/background.htm>

<sup>6</sup> *Ibid*

sumberdaya alam dalam berbagai kapasitas (3) pengambilan keputusan berbasiskan konsensus diantara berbagai aktor (4) menekankan negosiasi dibanding litigasi (penyelesaian pengadilan) dalam situasi konflik (5) mengkombinasikan pengetahuan ilmiah (*scientific*) dan pengetahuan tradisional (6) Memasukan tata cara (aransemen) dan persetujuan yang berasal inisiatif partisipasi publik dalam pembuatan keputusan.

Setiap mitra memainkan peran penting, sedangkan dalam bentuk asistensi administratif, keahlian teknologi dan legislasi (payung hukum). Sementara mitra lokal menyediakan sistem pengelolaan berdasarkan pengetahuan lokal dan praktik-praktik tradisional selama ini. Yurisdiksi kewenangan mitra lokal diatur dalam perundangan dan atas dasar kesepakatan bersama-sama dengan pemerintah.

Secara khusus Genskow dan Born mengemukakan beberapa karakteristik penting *co management* dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai.<sup>7</sup> *Pertama*, menggunakan batas-batas Daerah Aliran Sungai sebagai unit pengelolaan. *Kedua*, masuknya berbagai kepentingan lokal dan *non*-pemerintah secara signifikan dan memberikan pengaruh atas keputusan. *Ketiga*, proses pembuatan keputusan menggambarkan informasi sosial dan pengetahuan lokal dan informasi spesifik di lapangan. *Keempat* berorientasi kepada perencanaan dan pemecahan masalah yang kolaboratif yang didalamnya menonjolkan konsensus, diskusi, negosiasi dan penyesuaian dengan situasi spesifik.

Mengacu kepada paparan di atas, *collaborative governance* berkaitan dengan pembagian kewenangan di antara stakeholder. Pembagian kewenangan dengan mengacu kepada *collaborative governance* dicirikan oleh (1) dalam pembagian kewenangan memasukan organisasi-organisasi *non* pemerintah, bukan hanya instansi pemerintah,

---

<sup>7</sup> Genskow, Kenneth D. and Stephen M Born, *Organizational Dynamics of Watershed Partnership: A Key to Integrated Water Resources Management*, Journal of Contemporary Water Research and Education, Issue 135, pp 56-64, December 2006

pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. (2) memasukan pengetahuan (kearifan lokal) dan kondisi setempat dalam penyusunan peraturan perundangan tentang pembagian kewenangan, tidak semata-mata hukum positif serta penyusunan yang hanya *desk formulation*<sup>8</sup>

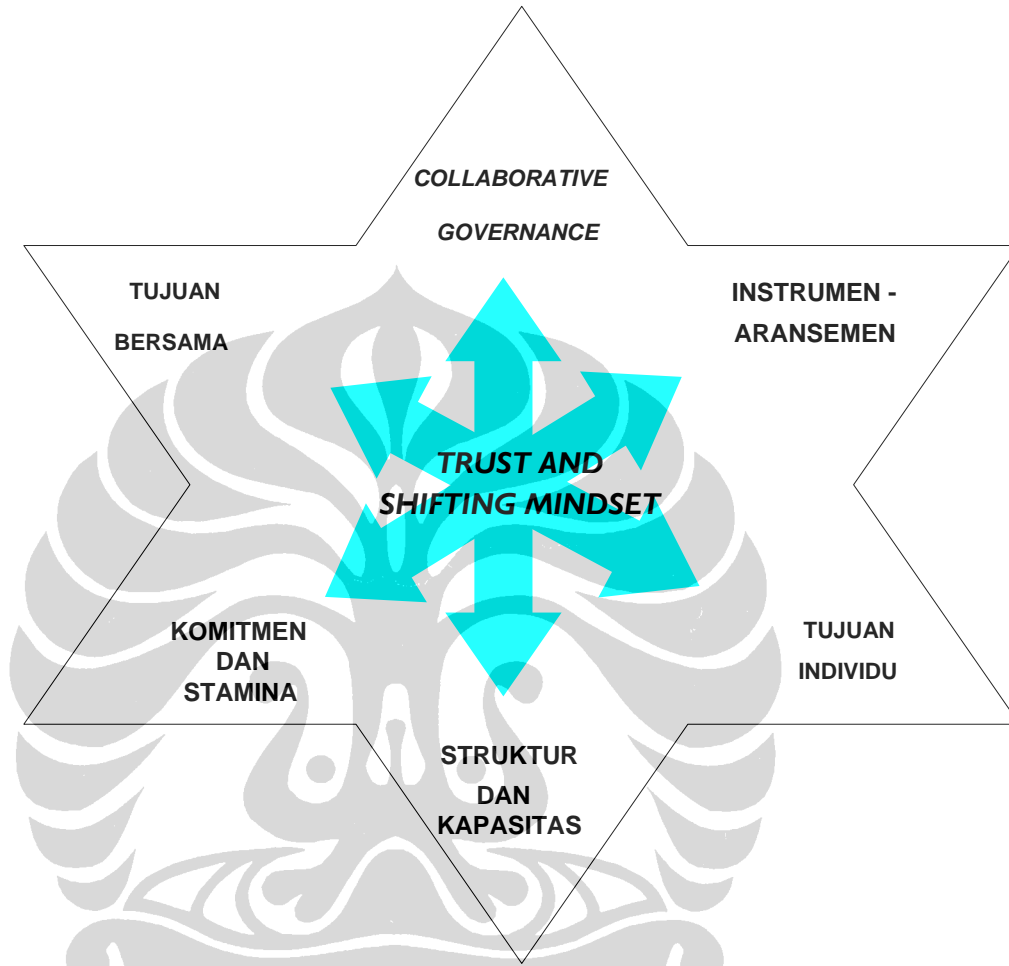
Berdasarkan asumsi dan prasyarat tersebut di atas, model interdependensi yang diasumsikan paling efektif. Hal ini didasarkan atas pemikiran model dependen dan independen berpotensi menjadi sumber konflik. Pada posisi dependen, ada kemungkinan terjadinya eksploitasi yang pada saat tertentu meledak menjadi konflik. Pada posisi independen, konflik menjadi lebih terbuka karena semua pihak merasa bebas bertindak sesuai dengan kepentingannya dan terjadilah benturan antarorganisasi. Adapun model negasi secara teoritis maupun praktis mustahil terjadi. Meskipun *stakeholder* tidak peduli dengan aktivitas organisasi lain, setidaknya masih peduli dengan tujuan masing-masing organisasinya.

Analisis keterkaitan dinamis antara *trust* dan perubahan *mindset* sebagai titik sentral kolaborasi dengan berbagai dimensi pada variabel vertikal (aktivitas kolaborasi) dengan variabel horizontal (strategi kolaborasi) dirumuskan dalam gambar hexagon kolaborasi. Gambar tersebut selanjutnya dianalisis dengan menggunakan kerangka interaksi *loosely coupled* (pasangan) dan *competing value framework* (kerangka nilai yang bersaing)

---

<sup>8</sup>Pernyataan ini sekaligus mengkritik proses dan hasil penyusunan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007

**Gambar 16 Model Kolaborasi**



Sumber: Kreasi © Sam'un Jaja Raharja 2008 dengan beberapa modifikasi berdasarkan masukan perbaikan pada proses Ujian Hasil Penelitian dan Ujian Pra Promosi

Secara teoritis kolaborasi dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum dapat dibangun dengan model hexagon yang terdiri dari dua variabel, yaitu variabel aktivitas kolaborasi (*vertikal*) dan variabel strategi kolaborasi (*horizontal*). Pada variabel aktivitas terkandung dimensi; tujuan bersama dalam kolaborasi, instrumen-aransemen kolaborasi dan *collaboratove governance*. Pada variabel strategi terkandung dengan dimensi; tujuan individual organisasi, struktur dan kapasitas dan komitmen dan stamina.

### 3. Konstruksi Keefektifan Model

Keenam dimensi tersebut berinteraksi secara dinamis milingkar (bukan piramidal) antara satu dengan lainnya. Titik sentral interaksi ini adalah saling percaya (*trust*) di antara *stakeholder* dan perubahan *mindset* ke arah berpikir serbasistem (*mindset shifting to systems thinking*). Setiap perubahan salah satu dimensi berpengaruh terhadap dimensi lainnya.

Analisis konstruksi keefektifan model dalam kolaborasi pengelolaan DAS Citarum dilakukan dengan dua model konstruksi atas keenam dimensi tersebut. Dua model konstruksi keefektifan model tersebut adalah konstruksi interaksi berpasangan (*loosely coupled of dimension*) dan konstruksi interaksi kerangka nilai yang bersaing (*competing value framework*). Interaksi langsung secara berpasangan (*loosely coupled of dimension*) yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Tujuan individu organisasi berpasangan dengan tujuan bersama. Proses interaksi antarkedua dimensi berpasangan ini secara teoritis akan menghasilkan suatu titik temu yang optimal sehingga tujuan bersama dan tujuan individual saling bersanding satu dengan lainnya (koopetitif) dan bukan bersaing (kompetitif)
- b. Struktur dan Kapasitas berpasangan dengan *collaborative governance*. Tata kelola kolaborasi yang optimal akan tercapai (efektif) apabila didukung oleh struktur internal organisasi dan kapasitas organisasi untuk mengikuti dan melaksanakan secara konsisten tata kelola kolaborasi yang telah ditetapkan bersama
- c. Komitmen dan Stamina berpasangan dengan instrumen dan aransemen. Komitmen merupakan “niat baik” setiap organisasi untuk secara *voluntary* melaksanakan kesepakatan-kesepakatan kolaborasi yang diproses dan diputuskan melalui instrumen dan aransemen kesepakatan dan keputusan bersama yang telah dirumuskan dan disetujui oleh seluruh organisasi. Stamina adalah keteguhan setiap

*stakeholder* untuk senantiasa memelihara dan menjalankan kesepakatan yang telah diputuskan bersama sampai dengan kesepakatan tersebut diubah, disempurnakan atau dihentikan. Tidak ada perilaku oportunistik yang menjalankan kesepakatan hanya pada sepanjang memberikan manfaat bagi dirinya, dan meninggalkan begitu saja *stakeholder* lain menanggung beban yang ditinggalkan.

Keefektifan model berdasarkan interaksi berpasangan (*loosely coupled of dimension*) dalam penerapannya sangat dipengaruhi oleh *trust* dan perubahan *mindset* dari organisasi yang terlibat dalam pengelolaan DAS Citarum. *Trust* dan *mindset* pada dasarnya adalah nilai-nilai yang harus ada dan tertanam dalam masing-masing organisasi. Oleh karena itu penerapannya sangat sarat dengan nilai (*more value laden*), maka keefektifan model ini lebih bersifat **preskriptif** yaitu apabila semua dimensi yang berpasangan yang berinteraksi secara dinamis berada kondisi optimal.

Interaksi langsung berdasarkan kerangka nilai yang bersaing (*competing value framework*) sebagaimana dikemukakan oleh Cameron pada dasarnya adalah suatu paradoks.<sup>9</sup> Hal ini terjadi karena dimensi-dimensi kolaborasi yang harus dipenuhi agar mencapai keefektifan sebagaimana dikemukakan di atas, dalam perspektif konsep Cameron merupakan kriteria yang bersifat paradoks (saling berlawanan)

Interaksi langsung berdasarkan *competing value* terjadi antara tujuan individu organisasi berkompetisi dengan tujuan bersama. Proses interaksi kedua antarkedua dimensi ini berada situasi *dilematis*. Dilema tersebut adalah antara mementingkan tujuan sendiri (*assertiveness*) dan berkompetisi secara penuh atau mengutamakan tujuan bersama (*cooperativeness*) sehingga akhirnya organisasi bersikap akomodatif.

---

<sup>9</sup> Kasim, *op.cit*, hlm 96



Keefektifan model berdasarkan nilai yang bersaing (*competing value framework*) dalam penerapannya sangat dipengaruhi pilihan posisi organisasi yang terlibat dalam pengelolaan DAS Citarum. Pilihan posisi tersebut yaitu *assertiveness*- kompetitif atau *coopertiveness*- akomodatif. Pilihan ini sangat tergantung kepada masing-masing organisasi dan kepada kondisi yang secara terjadi di lapangan. Oleh karena penerapannya tidak mengandung mana nilai yang terbaik (*less value ladden*), maka keefektifan model ini lebih bersifat **deskriptif** yaitu interaksi secara dinamis antar dimensi yang berlawanan tergantung pilihan dan keputusan organisasi tersebut sesuai dengan kondisi.

### **C. Implementasi Model Kolaborasi Dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum**

#### **1. Pengertian Pokok**

Kolaborasi Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum adalah pelaksanaan kegiatan dalam rangka mencapai keefektifan pengelolaan DAS Citarum secara bersama dan sinergis oleh para *stakeholder* atas dasar kesepakatan dan kesepakatan bersama. *Stakeholder* adalah semua pihak yang memiliki minat, peduli dan berkepentingan dengan upaya pengelolaan DAS Citarum yang lebih efektif. *Stakeholder* terdiri atas Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, BUMN, BUMD, Perusahaan swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan masyarakat setempat (*local community*).

Model kolaborasi adalah suatu bentuk deskripsi tentang institusi pengelolaan Kolaborasi. Dalam kolaborasi terkandung instansi/organisasi yang terlibat, pengaturan hubungan antar organisasi, organisasi pengelola yang meliputi organisasi, sarana prasarana, sumberdaya manusia, pembiayaan, mekanisme kerja.

Masyarakat setempat adalah satuan komunitas yang tinggal di dalam atau sekitar kawasan yang mata pencaharian tergantung secara langsung maupun tidak langsung pada keberadaan DAS Citarum. Masyarakat dalam hal ini pengguna lahan Di sisi dan di sekitar Daerah Aliran Sungai dan atau pengguna badan Sungai Citarum yang tergabung dalam komunitas pengguna Daerah Aliran Sungai Citarum.

## **2. Kerangka Kelembagaan : Pengelolaan Bersama**

Pembentukan institusi kelembagaan dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum merupakan pemikiran konseptual dan praktis dalam rangka mengimplementasikan gagasan model kolaborasi pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Hal di dasarkan atas pemikiran bahwa berbagai kebijakan maupun kerangka kelembagaan yang diintroduksikan oleh pemerintah tidak selamanya berjalan efektif karena berbagai kelemahan konseptual, legal, kekurangan prinsip serta ketidaksempurnaan unsur yang terkandung di dalam kerangka kelembagaan yang telah diintroduksikan.

Kerangka kelembagaan berdasarkan sentralisasi maupun dekonsentrasi misalnya memiliki kelemahan dalam penyiapan sumberdaya manusia maupun aksesibilitas masyarakat ketika ada persoalan. Demikian juga dengan kerangka kelembagaan berdasarkan desentralisasi masih menggunakan paradigma lama *government* yang berpusat pada instansi pemerintah daerah. Padahal paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan *governance* mensyaratkan keterlibatan *state*, *civil society* dan *private*. Oleh karena itu pengelolaan DAS Citarum yang mengacu kepada model pembagian urusan pemerintahan masih mengandung kelemahan karena tidak memasukan unsur *non-state*.

Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dengan pendekatan pembagian urusan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun

2007 memperlihatkan berbagai keterbatasan pemerintah dari sisi kelembagaan, aksesibilitas maupun efektivitas. Hal ini terkait dengan kriteria yang ditetapkan tidak memperhitungkan praktek atau pengalaman di lapangan. Peraturan itu pun tidak mengakomodasikan keberadaan organisasi masyarakat maupun lembaga swadaya dan *stakeholder* lainnya yang selama ini *concern* pada tataran advokasi maupun implementasi dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Dengan kata lain peraturan yang digagas kurang partisipatif. Akibatnya semua permasalahan yang timbul dalam pengelolaan DAS dianggap sebagai tanggung jawab pemerintah dalam kapasitas sebagai *owners* maupun *actor*. Masyarakat kurang terpenggil ikut bertanggung jawab (*sharing of responsibility*) karena hanya berperan sebagai *customers* atau *client*.

Untuk memperkuat paparan di atas, Atmanto<sup>10</sup> dalam penelitian di sungai Citarum dan Ciliwung mengemukakan temuannya antara lain, *pertama*, penerapan eko-hidrolik dalam pengelolaan kualitas air sulit berhasil tanpa melibatkan masyarakat. *Kedua*, adanya modal sosial yang kuat dengan memberikan ruang peran serta masyarakat. *Ketiga*, penerapan sosio-hidrolik pada Sungai Citarum di Kabupaten Bandung telah berhasil dengan baik (80%) dan kontribusi pendekatan oleh masyarakat dalam pengelolaan lingkungan sungai mencapai 38,50%. *Keempat*, terdapat penguatan konsep pengelolaan air sungai berbasis masyarakat dan masyarakat memiliki kemampuan dalam mengelola air sungai khususnya dalam pengelolaan kualitas air.

Berdasarkan argumentasi dan temuan penelitian lain tersebut, pengelolaan DAS Citarum secara kolaboratif merupakan konsep dan sekaligus alternatif pemikiran dalam kerangka kelembagaan yang menampung seluruh *stakeholder* baik *state* maupun *non-state*.

---

<sup>10</sup> Dwi Atmanto, 2007 Pendekatan Sosio-Hidrolik Dalam Pengelolaan Kualitas Air : Studi Kasus Pengelolaan Sunday Ciliwung DKI Jakarta dan Sunday Citarum Kabupaten Bandung Jawa Barat), Disertasi Ilmu Lingkungan Program Pascasarjana Universitas Indonesia

Pengelolaan secara kolaboratif relatif memiliki kelebihan. *Pertama*, pengelolaan DAS dilakukan dengan basis hidrologis secara fisik relatif utuh utuh dan mencakup kepentingan multi pihak. *Kedua*, dengan pengelolaan kolaboratif pendayagunaan pengetahuan, kemampuan, sumberdaya dan keunggulan yang dimiliki berbagai stakeholder menjadi lebih efektif. *Ketiga*, terpenuhinya kesetaraan dan demokrasi karena publik dalam arti luas suara dan aspirasinya didengar dan diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan. *Keempat*, kemungkinan semua keinginan terpenuhi tanpa ada yang kalah (*win-win solution*).

Untuk menjamin keberhasilan pengelolaan secara kolaboratif diperlukan dukungan kelembagaan. McKean<sup>11</sup> mengemukakan beberapa pilar menuju sukses dalam pengelolaan properti bersama. *Pertama*, dukungan sosial budaya dalam bentuk tata nilai dalam masyarakat yang mendukung kerjasama. *Kedua* pepaduan kelembagaan masyarakat dan kelembagaan pemerintah (*multilateral matching*). *Ketiga*, dukungan administratif yaitu pengukuhan hak-hak masyarakat yang melekat pada daerah aliran sungai dan pelembagaan aturan main. *Keempat*, dukungan finansial dalam bentuk dukungan administratif pemerintah dalam pengelolaan DAS. *Kelima*, reduksi konflik dengan menghindari tumpang tindih pengelolaan.

---

<sup>11</sup> McKean, Margaret A. *Common Property : What Is It, What Is It Good For, and What Makes Work* diakses dari <http://www.fao.org/DOCREP/005/AC694E/AC694E06.htm#TopOfPage>

Tabel 81 Elaborasi Ringkas Peran, Tugas, Kewenangan, Kewajiban dan Hak Instansi/Organisasi Pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum

No	Kelompok Organisasi	Peran dan Tugas	Kewenangan	Kewajiban dan Hak
1	Lembaga Masyarakat Lokal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menjaga kelestarian DAS</li> <li>2. Melaksanakan pemeliharaan dan konservasi</li> <li>3. Mengatur penggunaan air sesuai dengan wilayah pengelolaan yang diserahkan kewenangannya</li> <li>4. Melaksanakan kerjasama dengan pihak lain</li> <li>5. Melaksanakan kegiatan edukasi dan advokasi dalam pelestarian, konservasi dan pemeliharaan dan pengendalian pencemaran sumber dan sarana prasarana keairan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. merumuskan kesepakatan bersama pengguna masyarakat dan menyusun perencanaan pelayanan keairan</li> <li>2. Menyusun, merumuskan dan memutuskan penggunaan air, penentuan biaya pengelolaan serta mekanisme pekerjaan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memelihara dan menjaga kelestarian sumberdaya air</li> <li>2. Melakukan pemeliharaan sarana dan prasarana</li> <li>3. Melakukan operasi pengelolaan air secara menyeluruh dalam bentuk pembagian, penggunaan, dan pencegahan kerusakan/pencemaran air di wilayah masing-masing</li> <li>4. Menjaga keberlangsungan fungsi keairan</li> <li>5. Memperoleh hak guna air dan hak pengelolaan sarana prasarana keairan</li> <li>6. Mempunyai hak suara dalam pengambilan keputusan terkait dengan penentuan kebijakan dalam pengelolaan sumber daya air/daerah aliran sungai</li> <li>7. Melakukan pemaduan dan kerjasama dengan pihak lain</li> </ol>
2	Pemerintah Kabupaten/Kota (diselenggarakan oleh SKPD)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menjaga kelestarian sumberdaya air dalam bentuk pemeliharaan dan konservasi</li> <li>2. Melakukan perencanaan dan pemeliharaan dan operasi pengelolaan DAS yang belum dikelola oleh organisasi kemasyarakatan lokal</li> <li>3. Melakukan pemberdayaan struktur dan kapasitas terhadap organisasi kemasyarakatan lokal</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan pengelolaan dalam bentuk perencanaan, operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana keairan sesuai dengan wilayah kerja Kabupaten/kota dan yang belum didesentralisasikan kepada organisasi kemasyarakatan lokal</li> <li>2. Melakukan pemantauan, evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan keairan yang diselenggarakan oleh organisasi kemasyarakatan lokal</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memelihara dan menjaga kelestarian sumberdaya air</li> <li>2. Melaksanakan kegiatan sesuai dengan peran dan tugas pokok</li> <li>3. Melaksanakan peraturan perundangan dan kebijakan pemerintah propinsi/pemerintah pusat</li> <li>4. Menetapkan rencana pengelolaan sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya</li> <li>5. Melakukan evaluasi dan penilaian terhadap organisasi kemasyarakatan lokal pengelola sumberdaya air</li> </ol>

		4. Melakukan kerjasama dengan pihak lain secara terpadu		6. Melakukan kerjasama dengan atau antar Kabupaten/kota dengan fasilitasi pemerintah propinsi
3	Pemerintah Propinsi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menjaga kelestarian sumberdaya air dalam bentuk pemeliharaan dan konservasi</li> <li>2. Melakukan pepaduan pengelolaan DAS yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota</li> <li>3. Melakukan pembinaan dan pemberdayaan dan bantuan terhadap pengelolaan DAS di Kabupaten/Kota dalam bentuk pembiayaan, personil dan prasarana</li> <li>4. Melakukan Pemantauan, evaluasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan DAS di Kabupaten/Kota serta penegakkan peraturan perundangan yang berkaitan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Merencanakan, melaksanakan pembangunan sarana keairan di wilayah Propinsi</li> <li>2. Melakukan pepaduan dan kerjasama dengan dan antar Kabupaten/Kota dalam perencanaan, pemeliharaan sarana dan prasarana keairan di wilayah perbatasan Kabupaten/Kota</li> <li>3. Melakukan pemantauan, evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan keairan yang diselenggarakan oleh Kabupaten/ Kota</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memelihara dan menjaga kelestarian sumberdaya air</li> <li>2. Melaksanakan kegiatan sesuai dengan peran dan tugas pokok</li> <li>3. Melaksanakan peraturan perundangan dan kebijakan pemerintah pemerintah pusat</li> <li>4. Menetapkan rencana pengelolaan sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya</li> <li>5. Melakukan evaluasi dan penilaian terhadap pengelolaan di Kabupaten/kota</li> <li>6. Melakukan kerjasama dengan atau antar Propinsi dengan fasilitasi pemerintah Pusat</li> </ol>
4.	Pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyusun dan menetapkan kebijakan makro perundangan pengelolaan DAS</li> <li>2. Memberikan bimbingan/ supervisi terhadap kegiatan dan supervise yang dilakukan oleh Propinsi terhadap Kabupaten/Kota</li> <li>3. Memberikan pembinaan dan bimbingan, pelatihan dan arahan dalam pengelolaan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menetapkan standar pengelolaan DAS secara makro</li> <li>2. Menyediakan fasilitas dalam kegiatan pengelolaan dalam bentuk penyediaan personal, pembiayaan dan prasarana</li> <li>3. Melakukan penilaian kegiatan pengelolaan DAS di daerah dan memberikan punishment apabila terjadi pelanggaran atau penyimpangan sesuai dengan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menetapkan peraturan perundangan dan kebijakan makro</li> <li>2. Melakukan pengawasan secara nasional dan menyeluruh terhadap pengelolaan DAS</li> <li>3. Memberikan sanksi (<i>punishment</i>) terhadap penyimpangan dan pelanggaran yang terjadi dalam pengelolaan DAS</li> </ol>

		<p>DAS terhadap Pemerintah Propinsi maupun Kabupaten/Kota</p> <p>4. Memberikan bantuan dalam penyelenggaraan pengelolaan DAS dalam bentuk pembiayaan, personil dan prasarana</p>	<p>peraturan perundangan atau kebijakan makro yang ditetapkan</p>	
5	Badan Usaha	<p>1. Berperan secara aktif dalam menjaga kelestarian sumberdaya air dan pemberian bantuan dalam bentuk pembiayaan, pemeliharaan dan konservasi dalam pengelolaan DAS yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan organisasi kemasyarakatan lokal</p> <p>2. Melaksanakan pengelolaan air sesuai dengan bidang tugas dan peruntukannya</p>	<p>1. Melakukan pengelolaan dalam bentuk perencanaan, menyelenggarakan dan melakukan pemeliharaan terhadap sarana dan prasarana keairan sesuai dengan bidang tugas dan peruntukannya</p> <p>2. Melakukan pemantauan dan evaluasi atas bidang tugasnya yang terkait dengan instansi/organisasi lain</p>	<p>1. Melakukan pemeliharaan kelestarian sumberdaya air dalam secara tidak langsung dan bekerja sama dengan pemerintah/pemerintah propinsi dan atau pemerintah daerah bentuk penugasan personil, pembiayaan dan prasarana</p> <p>2. melakukan rehabilitasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana keairan</p> <p>3. Mendapatkan hak pengelolaan air sesuai dengan bidang tugas dan tujuan peruntukannya</p> <p>4. Melakukan kerjasama dengan pihak lain yang sama-sama berkepentingan dalam pengelolaan DAS</p>

### 3. Pola Intervensi : Perubahan *Mindset*

Secara mental gagasan pengelolaan Daerah Aliran Sungai harus dimulai dari perubahan *mindset* aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Perubahan *mindset* tersebut meliputi beberapa hal. *Pertama*, perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari *government* ke *governance* dengan melibatkan komponen *state*, *civil society* dan *private*. Dalam perspektif berfikir serbasistem hal ini merupakan proses *unlearn* menuju *re-learn* (melupakan cara berfikir berdasarkan paradigma *government* dan menggantinya dengan cara berfikir *governance*)

*Kedua*, sebagai konsekuensi dari perubahan paradigma, perlu pergeseran dalam pembebanan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai. Perubahan beban penyelenggaraan pemerintahan ini bergeser dari beban pemerintah semata-mata menjadi beban bersama.

*Ketiga*, perubahan basis pengelolaan dari berbasis pemerintah (*state based management*) menjadi pengelolaan berbasis multipihak (*multistakeholder based management*). Dengan kata lain DAS dikelola berdasarkan pengelolaan kolaboratif (*collaborative management*). Dalam pengelolaan kolaboratif, peran pemerintah bergeser dari peran pemerintah dari *provider* menjadi *enabler* dan *fasilitator*

### 4. Payung Hukum

Pengelolaan Daerah Aliran Sungai merupakan bagian dari persoalan yang tidak dapat dilepaskan dari penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini pembagian urusan dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai merupakan bagian dari *rezim* desentralisasi. Oleh karena itu, kerangka hukum dalam pengelolaan DAS Citarum senantiasa harus mengacu kepada peraturan perundangan yang mengatur hal tersebut. Pembagian urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan telah



ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Namun dalam peraturan tersebut tidak disinggung tentang fungsi organisasi *non-state*. Meskipun dalam penjelasan umum ada pelibatan organisasi *non state*, namun hanya sebatas memberikan masukan dalam tahap-tahap penyusunan rencana. Tidak ada aturan secara eksplisit apa tugas pokok, fungsi, kewenangan dan kewajiban organisasi *non state* dalam urusan pemerintahan tersebut.

Dalam konteks pengelolaan kolaboratif, partisipasi perlu dilegalisasi dalam suatu peraturan perundangan yang berfungsi sebagai pedoman dan aturan main bersama bagi para pihak secara bertanggung jawab.<sup>12</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 dapat dijadikan payung hukum dengan mencantumkan beberapa catatan penyempurnaan. *Pertama*, menyempurnakan judul peraturan dan memperluas cakupan menjadi "*Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia.*" Hal ini sesuai dengan hakikat paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan, *governance*, yang multi aktor (*state, civil society dan private*).

*Kedua*, mencantumkan secara jelas kedudukan, tugas pokok dan fungsi organisasi *non-state* dalam peraturan tersebut. Peraturan tersebut juga mengatur secara jelas mekanisme kerja, hubungan kerja dan aturan main antar ketiga aktor tersebut

*Ketiga*, Daerah Aliran Sungai dikelola dengan pendekatan hidrologis, bukan wilayah administratif. Konsekwensi dari pendekatan ini

---

<sup>12</sup> Hidayat menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik bentuk maupun teknisnya harus diatur dalam peraturan perundangan supaya tidak berlebihan dan menghindari kecenderungan anarkhi. Lihat Hidayat, Syarif, 2005. *Too Much Too Soon : Local State Elite's Perspective and the Puzzle of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy* (edisi dua bahasa ) hlm 442

maka kriteria penyelenggaraan urusan tidak sekedar menerapkan kriteria eksternalitas, efisiensi dan akuntabilitas, namun perlu ditambah dengan kriteria *aksesibilitas* dan *efektivitas*.

## 5. Tahapan Implementasi Pengelolaan Kolaboratif

Tahapan Implementasi Pengelolaan Kolaboratif dalam tulisan ini dimulai dari tahap persiapan sampai dengan tahap pengembangan. Pada tahap persiapan disusun beberapa langkah. *Pertama*, kemitraan stakeholder yaitu proses persiapan kemitraan antar stakeholder meliputi bentuk hubungan stakeholder dengan pemerintah dan pemerintah daerah, hubungan antar stakeholder, dan hubungan antar pemerintah dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah dengan pemerintah daerah lainnya. Agar kerangka kelembagaan yang disusun *matching* (padu) dengan pengelolaan pengelolaan kolaboratif, diperlukan rekrutmen perwakilan dan penyusunan konsensus antarstakeholder.

*Kedua*, melakukan identifikasi dan analisis kelompok stakeholder yang terkait. Identifikasi stakeholder meliputi (1) jenis stakeholder (primer-sekunder) (2) kepentingan, aspek demografis dan dampaknya terhadap keberadaan DAS (3) intensitas interaksi, orientasi dan kegiatan ekonomi (4) penilaian ketersediaan sumberdaya masing-masing *stakeholder* (struktur dan kapasitas)

*Ketiga*, membentuk dan menetapkan tim inisiasi yang berfungsi melakukan fasilitasi kegiatan awal dan melakukan kajian interaksi dan kesalingtergantungan antar stakeholder serta mengkaji hubungan stakeholder dengan *entitas* Daerah Aliran Sungai Citarum. Hubungan dalam hal ini dimaksudkan hubungan fungsional dan kewenangan dalam pengelolaan DAS Citarum, seperti konservasi, pemeliharaan badan sungai, pengelola aliran sungai, penerima manfaat dll.

Pada tahapan pelaksanaan dan pengembangan disusun langkah-langkah berikut. *Pertama*, pemerintah mengambil inisiatif sebagai fasilitator untuk melakukan pertemuan awal. *Kedua*, membahas dan menepakati kelembagaan pengelola pelaksana kolaboratif. *Ketiga*, konsultasi dan pertemuan penyamaan visi dan persepsi bersama. *Keempat*, membahas dan menetapkan misi dan tujuan sesuai dengan visi bersama. *Kelima*, membahas dan menepakati rencana kerja pengelolaan kolaboratif dalam bentuk (1) pembahasan detail rencana kerja, pengumpulan data dan informasi untuk rencana tindak lanjut (2) Identifikasi faktor-faktor kunci sukses dan (3) evaluasi pelaksanaan. *Keenam*, melakukan kegiatan pengembangan dalam bentuk pemantapan kelembagaan pengelolaan kolaboratif serta pengembangan sumberdaya dan sumberdana pengelolaan.

