

BAB VII

P E N U T U P

Berdasarkan hasil deskripsi penelitian pada Bab IV dan Analisis Sistem pada Bab V dan Model Kolaborasi pada Bab VI, pada bab penutup ini dirumuskan simpulan, saran dan implikasi sebagai berikut:

A. Simpulan

1. Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum saat ini menunjukkan model independen dan dikelola secara sektoral. Hal ini terjadi karena, *pertama* relasi antar instansi/organisasi yang terlibat dalam pengelolaan DAS Citarum secara keseluruhan belum terstruktur dengan baik. *Kedua*, belum ada organisasi yang berfungsi sebagai wadah yang memayungi dan memadukan seluruh instansi/organisasi yang terlibat dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Kondisi ini berimbas terhadap implementasi peran dan fungsi organisasi yang tumpang tindih (satu instansi menyelenggarakan fungsi yang sama) dan tidak diselenggarakan secara simultan, terpadu, dan sinkron, tetapi bersandar pada kewenangan dan program masing-masing. Akibatnya di satu sisi sering menimbulkan benturan dalam pelaksanaan kegiatan, di sisi lain sering terjadi *kekosongan* siapa yang harus bertanggung jawab ketika ada persoalan "segera" yang muncul di lapangan.
2. Terdapat kesenjangan dan ambivalensi antara orientasi *ideologis* dan orientasi *teknis*. Pada tataran ideologis, setiap organisasi/instansi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum menyadari adanya kepentingan bersama dan perlunya memecahkan setiap permasalahan melalui musyawarah sehingga kerangka kerja sama akan berjalan partisipatif, demokratis dan membawa manfaat bagi kepentingan bersama. Akan tetapi, dalam tataran *teknis*, praktik setiap organisasi/instansi selalu mengedepankan kepentingan masing-

masing. Walaupun instansi/organisasi akan berpartisipasi aktif, hal itu dilakukan sepanjang menguntungkan instansi/organisasinya. Berdasarkan hal tersebut, konsistensi dan komitmen setiap instansi/organisasi menjalankan kesepakatan tidak akan berjalan optimal.

3. Analisis berfikir serbasistem pada pengelolaan DAS Citarum menunjukkan ciri-ciri tidak sistemik dan ciri-ciri organisasi yang mengalami ketidakmampuan belajar (a) Setiap stakeholder cenderung berposisi pada sudut pandang atau kepentingan sendiri. Hal ini menunjukkan ciri *membelah seekor gajah tidak akan menghasilkan dua gajah kecil yang sama besar* (b) Penyelesaian permasalahan dalam pengelolaan DAS Citarum cenderung parsial-teknikal, tidak structural-kultural dan tidak merubah *mindset*. Hal ini menunjukkan ciri *shifting the burden* (c) Dalam praktek pengelolan DAS Citarum pada segi tertentu misalnya pengendalian sering terjadi peralihan sumberdaya untuk kepentingan yang lain. pengalihan ini menunjukkan bahwa persoalan pengelolaan DAS Citarum bukan prioritas dan bukan sesuatu yang harus ditangani segera. Dalam kerangka berfikir seba sistem menunjukkan ciri *eroding the goals* (d) Visi bersama pengelolaan DAS Citarum tidak sampai pada tataran implementasi. Dalam bahasa yang lain terjadi ambivalensi ideologis vs teknis. Hal ini menunjukkan ciri *growth to underinvestment*.
4. Berdasarkan unsur-unsur organisasi pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum tersebut di atas, pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum bukan persoalan pembagian urusan antarorganisasi pemerintah semata-mata. Dalam peraturan pemerintah tentang pembagian urusan hanya mengenal pembagian urusan antartingkatan (strata) pemerintahan mulai dari pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam peraturan tersebut tidak dikenal pembagian urusan dengan organisasi lain di luar ketiga strata pemerintahan tersebut. Dengan demikian, jelas pengelolaan Daerah Aliran Sungai

bukan persoalan pembagian urusan antar strata pemerintahan semata, tetapi juga persoalan pengorganisasian pengelolaan secara terpadu yang melibatkan unsur *non* pemerintah.

5. Pengelolaan DAS Citarum yang diselenggarakan secara sektoral seperti saat ini tidak sesuai dengan pengelolaan kolaboratif yang serbasistem. Acuan pengelolaan Daerah Aliran Sungai yaitu Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang sentralistik perlu ditinjau kembali. Demikian juga dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota yang hanya mengenal pembagian urusan pemerintahan pada tiga strata pemerintahan perlu disempurnakan. Peninjauan ulang dan penyempurnaan tersebut meliputi; *Pertama*, peninjauan kembali klasifikasi sungai sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2006 tentang Irigasi. Peraturan perundangan ini mengandung kelemahan terutama jika dilihat dari kriteria aksesibilitas. *Kedua*, penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 khususnya dalam pembagian urusan yang harus memasukan unsur *non-state*. Hal ini sesuai dengan paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan, *governance*, yang multi aktor dengan melibatkam unsur *state*, *civil society* dan *private*.
6. Terdapat keterkaitan (integrasi) stratejik antara SSM dan kolaborasi. Hal ini dapat dicermati pada persamaan antara tahapan dalam SSM dan kolaborasi sebagai *strategic process* dengan muatan (*content*) yang dihasilkan dari penerapan metode kolaborasi.
7. Model kolaborasi yang sesuai untuk diterapkan dalam pengelolaan DAS Citarum adalah model interdependen. Hal ini didasarkan atas argumentasi, *pertama* terdapat jalinan keterkaitan yang sangat kuat antar instansi/organisasi yang terlibat dalam pengelolaan Daerah

Aliran Sungai Citarum yang saling tergantung satu sama lain. *Kedua*, Keefektifan pengelolaan DAS Citarum berdasarkan perspektif pengukuran efektivitas kontemporer-stakeholder akan dicapai apabila dikelola dengan menerapkan model interdependen. Hal ini didasarkan atas kerangka berpikir serbasistem dimana instansi/organisasi adalah dari keseluruhan yang saling terkait, saling tergantung (interdependen) dan saling memengaruhi dalam suatu jalinan sistemik.

8. Beberapa langkah utama agar kolaborasi berjalan secara efektif adalah dengan (a) menumbuhkan saling percaya antarorganisasi yang terlibat (b) pergeseran cara berpikir (*mindset*) dari ego sektoral ke berpikir serbasistem dengan melihat berbagai permasalahan dalam pengelolaan DAS Citarum sebagai masalah bersama (ciri dalam berpikir serbasistem, yaitu tidak saling menyalahkan (c) membangun visi dan misi bersama antarorganisasi terkait yang diwujudkan dalam bentuk rumusan tujuan bersama dipadu dengan tujuan masing-masing organisasi (mandiri), saling mendukung program antara satu instansi dengan instansi lain (*voluntary*) .
9. Keefektifan pengelolaan secara kolaboratif dapat dicapai jika (a) para *stakeholder* aktif berpartisipasi dalam pengelolaan daerah aliran sungai secara mandiri yang diperlihatkan dalam kemampuan menyiapkan struktur dan kapasitas setiap organisasi (b) memelihara *trust* dan tidak menyembunyikan agenda tertentu (*hidden agenda*) (c) konsisten dengan komitmen kesepakatan yang telah dibuat bersama dengan tetap bekerja sama sampai dengan kerja sama itu sendiri bubar atau berhenti berdasarkan kesepakatan.

A. Saran

1. Perlu perubahan cara berpikir lama (*old mindset*) *stakeholder* ke cara berpikir baru (*new mindset*) dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Perubahan *mindset* ini meliputi tiga tataran. *Pertama*, pada

tataran penyusun kebijakan. Perubahan cara berfikir yang diperlukan adalah perubahan paradigma lama *government* sebagai cara berfikir yang harus dilupakan (*unlearn*) ke paradigma baru *governance* sebagai cara berfikir baru yang harus digunakan (*relearn*). *Kedua*, pada tataran pelaksana kebijakan perlu perubahan cara berpikir lama yang ego sektoral ke cara berpikir baru yang serbasistem. Berfikir serbasistem harus melihat Daerah Aliran Sungai Citarum sebagai suatu yang utuh dalam satu kesatuan pengelolaan yang kolaboratif antar stakeholder. *Ketiga*, perubahan pada tataran masyarakat (*society*). Perubahan yang diperlukan adalah *mindset* untuk melihat persoalan pengelolaan DAS sebagai masalah bersama. Hal ini sesuai dengan hakekat berfikir serbasistem yang tidak saling menyalahkan, karena kita adalah bagian dari masalah tersebut.

2. Proses untuk mengubah cara berpikir lama ke cara berpikir baru dilakukan dengan cara; *Pertama*, menggunakan analisis CATWOE untuk mendefinisikan permasalahan pengelolaan DAS Citarum sehingga jelas siapa berposisi sebagai *customer*, *actor*, *owner* proses transformasi perubahan yang harus dilakukan, pandangan dan persepsi partisipan yang terlibat serta hambatan lingkungan yang dihadapi. *Kedua*, mencerpakan dan mensosialisasikan pemahaman tidak terpisahkannya posisi antara **C** (*customer*) dengan **A** (*actor*) dan **O** (*owners*). Dengan pemosisian **C**, **A** dan **O** pada *stakeholder* yang sama membawa implikasi kepada perubahan *mindset* dalam memandang permasalahan pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum sebagai **C** (*customer*). Permasalahan tersebut hanya dapat dipecahkan oleh *stakeholder* dalam posisi sebagai **O** (*owners*). Adapun yang melaksanakan pemecahan masalah tersebut juga para *stakeholder* sendiri dalam posisi sebagai **A** (*actor*).
3. Agar proses perubahan cara berpikir serbasistem dapat berjalan, langkah pertama yang dapat dilakukan adalah penyusunan kembali

kewenangan, tugas pokok dan fungsi organisasi yang terlibat dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum secara jelas dan rinci sesuai dengan peran masing-masing. Kewenangan, tugas pokok dimaksud adalah sebagai pelestari, produksi, distribusi, apropriasi atau pengendali pencemaran, baik pada instansi pemerintah maupun *non*pemerintah. Dengan penataan tersebut, relasi antarorganisasi menjadi jelas dan mendukung ke arah pengelolaan kolaboratif. Setiap *stakeholder* dapat mengetahui tentang apa kewenangannya, peran apa yang harus dilakukan, bagaimana peran tersebut dilakukan dan bilamana harus dilakukan.

4. Secara khusus kewenangan, tugas pokok dan fungsi utama institusi *non* pemerintah (masyarakat umum, organisasi komunitas maupun lembaga swadaya masyarakat) dititikberatkan pada; *Pertama*, fungsi produksi dan pengendali di tingkat primer. Fungsi ini dijalankan sekaligus terutama di lakukan oleh organisasi komunitas di bagian hulu. *Kedua*, fungsi *apropriasi* (mengelola pembagian air dalam skala kecil) pada skala pengelolaan di tingkat primer. Fungsi ini dilaksanakan oleh organisasi komunitas di sepanjang daerah aliran sungai yang berkaitan langsung dengan pengguna skala kecil (pertanian). *Ketiga*, fungsi advokasi, edukasi dan pengendalian. Fungsi ini dilaksanakan oleh organisasi lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang *concern* dan berpengalaman dalam kegiatan sejenis dalam bentuk penyampaian usulan dan rekomendasi secara parsial maupun komprehensif (misalnya dalam penyusunan *draft* peraturan) dalam rangka pengendalian
5. Penyusunan kembali tugas tersebut dirumuskan dalam suatu (a) suatu instrumen kerja sama yang meliputi hak dan kewajiban serta kewenangan bagi setiap instansi dan organisasi (b) aransemen kerja sama yang meliputi tata penyusunan rencana kerja sama, tata cara pengambilan keputusan dan (c) tata kelola (*governance*), yaitu

bagaimana kerja sama tersebut dilaksanakan dalam bentuk praktik nyata siapa mengerjakan apa. Dengan tata kelola yang baik akan terhindar kekosongan dan saling lempar tanggung jawab ketika terjadi permasalahan tiba-tiba dan urgen yang memerlukan penanganan dengan segera. Hal ini bisa dilaksanakan dengan membangun kesadaran dan kepercayaan bersama (*trust*) dari setiap instansi/organisasi sehingga komitmen yang sudah dibangun tetap dapat bertahan dan berjalan tidak sekadar retorika semata-mata (*stamina*).

6. Untuk melaksanakan implementasi pengelolaan DAS Citarum secara kolaboratif dimulai dari tahap persiapan sampai dengan tahap pengembangan. Langkah dalam tahap pengembangan (1) proses persiapan (2) identifikasi dan analisis kelompok stakeholder (3) membentuk dan menetapkan tim inisiasi. Langkah dalam tahap pengembangan (1) Inisiatif dari pemerintah sebagai fasilitator untuk melakukan pertemuan awal. (2) Membahas dan mensepakati kelembagaan pengelolaan. (3) Diskusi, konsultasi dan pertemuan penyamaan visi dan persepsi bersama. (4) Penetapan misi dan tujuan bersama. (5) Pembahasan dan rencana kerja pengelolaan yang disepakati bersama.
7. Jika Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 akan digunakan sebagai payung hukum pengelolaan DAS Citarum secara kolaboratif, perlu 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*, menyempurnakan prinsip pembagian kewenangan dari dua prinsip *ultra vires* dan *general competence* menjadi tiga yaitu *ultra vires*,

general competence dan *core competence*. Usulan prinsip ketiga ini didasarkan atas pemikiran bahwa pembagian kewenangan dan atau urusan pemerintahan perlu bersandar pada kompetensi inti yang dimiliki oleh daerah atau lembaga pemerintah/*non-pemerintah* lainnya. *Ketiga*, perlu penyempurnaan kriteria pembagian urusan pemerintahan dari *tiga kriteria (eksternalitas, efisiensi, akuntabilitas)* menjadi *lima kriteria (eksternalitas, efisiensi, akuntabilitas, aksesibilitas dan efektivitas)*

8. Berdasarkan simpulan hasil penelitian ini telah diketahui dan permasalahan telah terstruktur dimana permasalahan pengelolaan DAS Citarum jelas dipengaruhi oleh hubungan dan keterkaitan antar dimensi. Perlu dilakukan penelitian lanjutan untuk mengkaji pengaruh dimensi-dimensi pada model kolaborasi terhadap masing-masing pasangan dimensi tersebut, baik secara parsial maupun secara bersama-sama. Dengan penelitian lanjutan akan dapat diketahui dimensi mana yang paling dominan yang menempati posisi sebagai *high leverage* dalam kerangka *systems thinking*. Karena permasalahan telah terstruktur, maka penelitian dapat dilakukan dengan menggunakan metode kuantitatif dalam bentuk analisis jalur (*path analysis*,) model persamaan struktural (*structural equational modelling = SEM*) atau *systems dynamics*.

B. Implikasi

1. Implikasi teoritis yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut: (a) Kolaborasi merupakan salah satu bentuk atau model proses pengorganisasian, di samping alat resolusi konflik sebagaimana dikemukakan oleh Marshal. Kolaborasi melengkapi model kerjasama antarorganisasi melengkapi model kooperasi dan koordinasi yang selama ini sudah dikenal. Perbedaan kolaborasi dengan bentuk lainnya terletak pada sifatnya yang dinamis dan saling terkait antara

variabel dan dimensi kolaborasi; (b) Menyempurnakan model Mc Guire-Agranoff tentang model kolaborasi dengan mengungkapkan interaksi melingkar (*cycles*) dan dinamis antar dimensi (variabel). Dalam model kolaborasi yang dihasilkan dalam penelitian ini terdapat penguat, yaitu *mindset*, *trust* dan saling ketergantungan.

2. Implikasi metodologis yang dapat dikemukakan sebagai berikut: (a) Dalam melihat setiap peristiwa dengan berpikir sistem lebih kontekstual empirik dan tidak tekstual normatif. Setiap peristiwa merupakan fenomena yang saling terkait antara apa yang dipikirkan (*mindset*), suasana yang melatarbelakangi (dukungan, tekanan, kepentingan) dengan kejadian yang atau peristiwa yang terjadi; (b) Menyempurnakan konstruksi variabel bebas-terikat (independen-dependen) yang selama ini dikenal atau digunakan dalam mengkonstruksikan permasalahan dalam berbagai penelitian yaitu variabel terkait (interdependen) dalam mengkonstruksikan permasalahan penelitian (berawal dari satu titik ke titik awal); (c) Berkaitan dengan dalam penerapan CATWOE dalam analisis berpikir serbasistem yang menunjukkan bahwa antara **C**, **A** dan **O** merupakan komponen yang tidak terpisahkan satu dengan lainnya. Kendati terbatas pada analisis pengelolaan DAS, implikasi sementara bisa diterapkan pada analisis pengelolaan entitas yang memiliki karakteristik yang sama dengan DAS. Implikasi ini memperkuat penerapan *systems thinking* dalam penelitian (kualitatif) terutama dalam ilmu sosial pada umumnya dan ilmu administrasi pada khususnya.
3. Implikasi kebijakan berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan yang menunjukkan bahwa tidak semua persoalan dapat diselesaikan dengan peraturan perundangan pembagian urusan pemerintahan. Hasil analisis menunjukkan bahwa persoalan khusus pengelolaan DAS terkait dengan aktivitas masyarakat atau

urusan masyarakat (*stakeholder*) lain. Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan khusus berkenaan dengan Daerah Aliran Sungai perlu disempurnakan berdasarkan paradigma baru *governance* dengan memasukan unsur lembaga *non-pemerintah* atau masyarakat.

