

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sungai adalah salah satu sumber daya air yang memiliki sifat, karakteristik khas dan fungsi yang berbeda dengan sumber daya alam lainnya. Sifat sungai yang mengalir dari hulu ke hilir sehingga apa yang dilakukan di hulu akan memberikan dampak ke hilir. Dampak pemanfaatan air di hulu akan menghilangkan peluang di hilir (*opportunity value*), pencemaran di hulu menimbulkan biaya sosial di hilir (*externality effect*), atau sebaliknya pelestarian di hulu akan memberi manfaat di hilir.¹

Secara alamiah air bergerak dari satu tempat ke tempat lain tanpa mengenal batas politik, ekonomi, wilayah administrasi, bangsa, bahkan batas negara. Batas wilayah sungai adalah batas hidrologis yang tidak selalu sama dengan batas administrasi. Dalam kondisi demikian, ada kemungkinan terjadinya kerja sama, tetapi tidak mustahil juga konflik antardaerah, lembaga, hulu (selaku pelestari dan konservasi) dengan hilir (selaku penerima pemanfaat)² dan antarpengguna dalam suatu daerah aliran sungai.

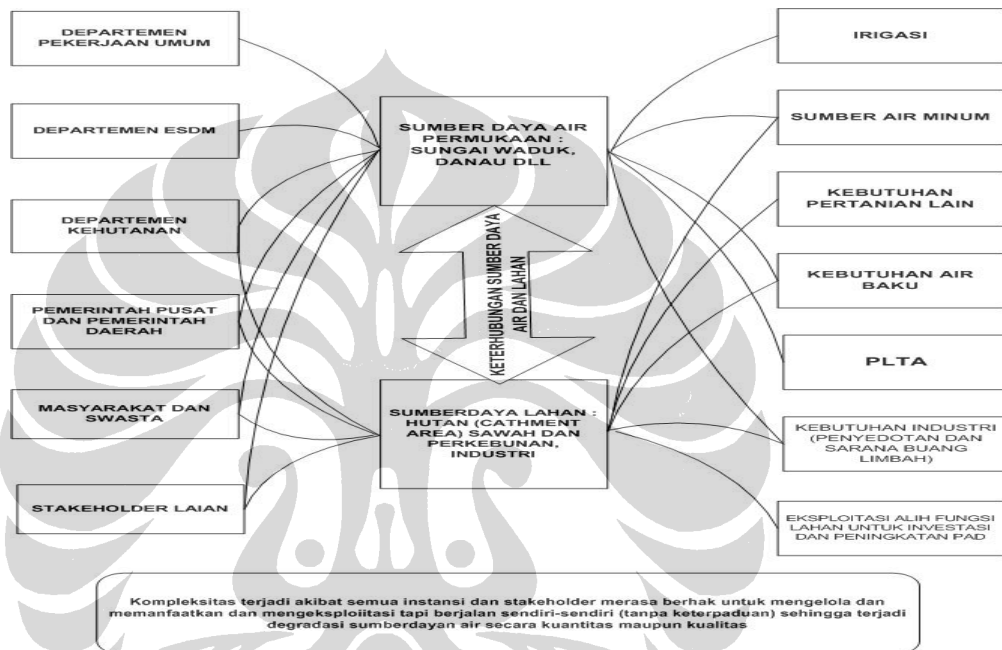
Sungai juga memiliki banyak fungsi; sebagai sumber air minum, irigasi pertanian, konsumsi dan sarana “limbah” industri maupun domestik penduduk serta sumber tenaga listrik (PLTA). Banyaknya pihak yang berkepentingan atas keberadaan air sungai berpotensi memunculkan

¹ Pangesti, 2000. “Pengelolaan dan Pemanfaatan Sungai Menyongsong Abad-21”, Orasi Ilmiah sebagai Ahli Peneliti Utama Bidang Sungai, Puslitbang Kimpraswil. Lihat juga Pangesti, 2002. “Sungai Sebagai Sumber Daya Alam yang Mengalir” dalam Kodoatie *et al.* (ed) 2002. *Pengelolaan Sumber Daya Air dalam Otonomi Daerah*, hlm. 122

² Tasambar, Mochtar, 2002. “Pengelolaan Air dan Sumber Air Terpadu yang Berkelanjutan” dalam Kodoatie *et al.* (ed) 2002. *Pengelolaan Sumber Daya Air dalam Otonomi Daerah*, hlm. 70

kompetisi³ dan konflik⁴, baik horizontal maupun vertikal.⁵ Kompleksitas, tumpang tindih dan banyaknya pihak yang terlibat dalam pengelolaan air sungai dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 1 Kompleksitas Pengelolaan Daerah Aliran Sungai



Sumber: Modifikasi dari Kodoatie dan Sjarief, hlm. 199

Dalam satu wilayah sungai juga banyak institusi yang terlibat secara langsung atau taklangsung. Masing-masing institusi merasa berhak

³ Mery E. Renwick, "Penilaian Air pada Pertanian Beririgasi dan Perikanan Waduk; Sebuah Sistem Irigasi Multiguna di Sri Lanka", *Jurnal VISI* No. 24 Maret 2003 hlm.73-119

⁴ Hasil penelitian Zen di Irigasi Glapan Timur Kali Tuntang konflik horizontal di masyarakat (antardesa) pengguna irigasi, petani dengan petugas pengatur pintu (PPA). Kendati sudah ada organisasi Dharma Tirta, P3A, Gabungan P3A, dan Federasi P3A, penyelesaian cenderung menggunakan kekuatan melawan tekanan (adu mulut, adu otot, adu protes, dan adu suap). Lihat, Zen, "Pandangan Petani Daerah Irigasi Glapan Timur Mengenai Hak Atas Air Irigasi", *Jurnal VISI* No. 24, Maret 2003, hlm. 41-54

⁵ Kekeringan tahun 2003 telah memunculkan tragedi di wilayah DAS Citarum seperti sejumlah petani Karawang menjebol saluran irigasi Citarum, PLN kehilangan 1.000 MW akibat menurunnya tingkat elevasi Sungai Citarum yang menggerakkan turbin PLTA Jatiluhur, enam Kabupaten di Jawa Barat dengan 41.000 ha sawah mengalami kekeringan.(Lihat *Suara Pembaruan*, "Krisis Air Memunculkan Konflik", 14 Agustus 2003)

melakukan pengelolaan, menggunakan atau melakukan eksploitasi sesuai dengan tujuan masing-masing yang spesifik. Akibatnya, terjadi tumpang tindih dalam tugas pokok, fungsi, dan kewenangan pengelolaan.

Konsepsi pengelolaan yang kompleks dan tumpang tindih tersebut tidak lepas dari perjalanan sejarah pengelolaan Sumber Daya Air sungai di Indonesia. Konsep pengelolan semula menganut sistem tunggal (*single purpose*), yaitu sebagai sarana irigasi, pengendalian banjir, atau hanya PLTA. Namun, mulai tahun 1957 sistem serbaguna (*multipurpose*) mulai diterapkan dalam pengembangan wilayah sungai.⁶

Kendati sudah menerapkan prinsip serbaguna, sampai dengan tahun 1970-an, pendekatan pengelolaan daerah aliran sungai bersifat masih sektoral. Pendekatan ini tidak melibatkan partisipasi masyarakat di daerah aliran sungai dan daerah aliran sungai tidak dipandang sebagai sesuatu yang utuh. Perencanaan dan implementasi pembangunan dilakukan sesuai dengan sektor masing-masing; pertanian (irigasi), kehutanan (konservasi), pekerjaan umum (sarana prasarana).

Saat ini ada beberapa sistem pengelolaan daerah aliran sungai yang diterapkan di Indonesia. Sistem pengelolaan dimaksud menekankan pada salah satu dimaksu yaitu (1) konservasi, (2) sarana prasarana pengaliran sungai (3) pengelolaan dalam perspektif otonomi daerah.⁷

Menurut sistem yang pertama, pengelolaan daerah aliran sungai merupakan konservasi sumber daya hutan yang bertujuan menciptakan

⁶ Dasuki Napitupulu, t.t. "Aspek Ekonomi dalam Pengembangan Sumber Daya Air", makalah pada Seminar Penerapan Teknologi Pengembangan dan Pengelolaan Sumber Daya Air di Indonesia

⁷ Cahyana Ahmadjayadi, "Butir-butir Penting untuk Pengelolaan Daerah Pengaliran Sungai dari Sudut Pandang Otonomi Daerah", Makalah Seminar Sistem Pengelolaan Daerah Pengaliran Sungai, Jakarta, 27 Maret 2001

kondisi hidrologis (tangkapan, pengaliran, dan penggunaan air sungai) yang optimal.⁸ Pengelolaan menurut sistem pertama ini melibatkan berbagai kepentingan dan lintas pemerintahan, baik secara horizontal (antar-pemerintahan setingkat) maupun vertikal (antartingkatan pemerintahan).

Menurut sistem kedua, pengelolaan daerah aliran sungai harus dikelola melalui pendekatan tata ruang dan wilayah (*river basin*).⁹ Pendekatan tata ruang didasarkan pada pemikiran bahwa sistem Sumber Daya Air, termasuk daerah aliran sungai, merupakan keseluruhan dari subsistem daerah tangkapan air (*catchment area*), subsistem jaringan sarana-prasarana dan subsistem penggunaan air.

Menurut pendekatan ketiga, perspektif otonomi daerah, pengelolaan Daerah Aliran Sungai bertumpu pada batas-batas pemerintah otonom, baik provinsi maupun kabupaten/kota.¹⁰ Pengelolaan daerah aliran sungai dengan persepektif ketiga ini menekankan kewenangan pada pemerintah daerah sebagai pemerintah yang otonom untuk mengelola urusan di luar enam urusan pemerintah pusat. Ketiga bentuk pengelolaan daerah aliran sungai tersebut memiliki perbedaan dan membawa implikasi sebagai berikut:

⁸ Fattah, A.D.S. "Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Ditinjau dari Sudut Pandang Kehutanan", Makalah Seminar Sistem Pengelolaan Daerah Pengaliran Sungai, Jakarta, 27 Maret 2001.

⁹ Soenarno, "Pengelolaan Sumber Daya Air di Daerah Pengaliran Sungai Ditinjau dari Sudut Pandang Pemukiman dan Prasarana Wilayah", Makalah Seminar Sistem Pengelolaan Daerah Pengaliran Sungai, Jakarta, 27 Maret 2001.

¹⁰ Cahyana Ahmadjayadi, "Butir-butir Penting untuk Pengelolaan Daerah Pengaliran Sungai dari Sudut Pandang Otonomi Daerah", Makalah Seminar Sistem Pengelolaan Daerah Pengaliran Sungai, Jakarta, 27 Maret 2001.

Tabel 1 Perbedaan Pendekatan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai

Pendekatan	Letak Perbedaan	Implikasi Teknis dan Organisasi
Konservasi	Menekankan pemeliharaan sumber daya hutan di hulu dan sepanjang daerah aliran sungai	Rehabilitasi di hulu dan sepanjang wilayah DAS. Pengelolaan DAS menjadi kewenangan Departemen Kehutanan
Tata Ruang Wilayah	Menekankan pemeliharaan badan/ wilayah sungai (river basin)	Pemeliharaan badan sungai melalui pengerukan dsb. Pengelolaan menjadi kewenangan Departemen Pekerjaan Umum
Otonomi Daerah	Menekankan kewenangan pemerintah daerah tempat DAS berada sesuai dengan batas-batas administratif	Pengelolaan wilayah DAS dan wilayah sungai menjadi urusan pemerintah daerah. Pengelolaan terbagi-bagi, tidak utuh

Sumber: Diolah dari Ahmadjayadi, 1999

Berdasarkan paparan di atas, pengelolaan daerah aliran sungai memunculkan permasalahan teknis dan organisasional. *Pertama*, disatu sisi pendekatan dalam pengelolaan daerah aliran sungai mengotak-kotakan wilayah pengelolaan yang memungkinkan terjadinya benturan kewenangan dan kepentingan. *Kedua*, di sisi lain, sungai sebagai sumber daya yang mengalir tidak mengenal batas-batas wilayah administratif dan secara teknis tidak memungkinkan aliran sungai dihentikan atau dialihkan ke wilayah lain sesuai dengan kewenangan setiap instansi atau organisasi.

Konsisten dengan permasalahan teknis dan organisasional tersebut di atas, pengelolaan DAS dengan pendekatan tata ruang maupun otonomi daerah menunjukkan indikasi tidak optimal. Pendekatan paling optimal dan dalam kerangka sistem adalah pendekatan hidrologis. Hal ini sesuai dengan sifat, karakteristik dan ciri aliran sungai dimana batas-batas aliran sungai adalah batas hidrologis, bukan batas administratif (pendekatan otonomi daerah) maupun batas teknis peruntukan lahan (pendekatan tata ruang).

Secara empirik upaya mengatasi berbagai permasalahan di atas sampai saat ini belum mendapat penyelesaian yang tuntas. Hal ini seperti terlihat dalam penetapan status pengelolaan terhadap 89 wilayah sungai besar di Indonesia. Penetapan ini mengacu kepada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang mengenalkan istilah sungai strategis (nasional) dimana pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah pusat.¹¹ Terkait dengan ini beberapa wilayah sungai, dikelola BUMN berbentuk perusahaan umum, proyek atau satuan vertikal tertentu.

Tabel 2 Status Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai di Indonesia

Wilayah Sungai	Kondisi Wilayah Sungai		
	Kesiapan Prasarana	Potensi Sumber Pendapatan	Urgensi Badan Pengelola
Way Seputih-Sekampung	V	V	V
Ciujung-Ciliman	V	V	-
Ciliwung-Cisadane	V	-	-
PJT II (Citarum)	V	V	Telah terbentuk
Cimanuk-Cisanggarung	V	V	-
Citanduy-Ciwulan	-	-	-
Serayu Bogowonto	V	V	V
Bengawan Solo	V	V	V
Jratunseluna	V	V	V
PJT I (Brantas)	V	V	Telah terbentuk
Jenebarang	V	V	V

Sumber: *Majalah Air*, Desember 2002

Tabel di atas menunjukkan beberapa sungai sudah memenuhi kriteria urgensi badan pengelola, tetapi tidak dijelaskan lebih jauh tentang bentuk badan pengelolaannya. Penetapan status perusahaan umum juga tidak

¹¹ Jauh sebelum undang-undang ini diterbitkan, 89 sungai di Indonesia telah dikelola oleh pemerintah pusat melalui berbagai organ departemen. Undang-undang tersebut merupakan penguatan terhadap pengelolaan sungai yang sentralistis.

dijelaskan secara rinci, hanya dinyatakan “karena fungsi, kedudukan, dan kesiapan prasarana” dikelola lembaga berbentuk perusahaan umum.¹² Citarum merupakan salah satu sungai yang masuk dalam kategori tersebut dan dikelola oleh pemerintah pusat melalui Perusahaan Umum Jasa Tirta II.

Penelitian tentang pengelolaan Sumber Daya Air sungai pada umumnya berkisar pada perspektif ekonomi, lingkungan, dan pertanian. Penelitian dalam perspektif ekonomi berbicara tentang efisiensi, keefektifan, dan nilai ekonomi air. Perspektif lingkungan berbicara masalah pencemaran, kualitas air, konservasi, dan pengelolaan limbah. Perspektif ilmu pertanian berkisar pada sedimentasi saluran irigasi. Penelitian terhadap aspek organisasi masih sedikit.¹³

Napier¹⁴ mengemukakan pentingnya peran ilmu sosial dalam pembuatan keputusan pada pengelolaan daerah aliran sungai (DAS). Hal ini berkaitan dengan penilaian pilihan publik atas opsi pembangunan sumber daya alam, pengujian struktur organisasi yang dibutuhkan, dan evaluasi atas keefektifan kebijakan publik. Atas dasar itu penduduk di sekitar DAS dimungkinkan terlibat dalam penentuan perencanaan pembangunan. Dengan penerimaan penduduk atas program, melalui pelibatan dalam proses keputusan akan meningkatkan penerimaan sosial atas program pembangunan dan pengelolaan DAS.

¹² *Majalah Air*, Desember 2002.

¹³ Chambers, Robert, 1988. “Konsep-Konsep Dasar dalam Organisasi Irigasi” dalam Pasandaran, Effendi dan Donald C Taylor, (ed) 1988. *Irigasi; Kelembagaan dan Ekonomi*, hlm.20. Dinyatakan bahwa perhatian dipusatkan pada aspek hidrologis, teknis, pertanian, dan ekonomi, sedangkan aspek manusia dan organisasi hampir diabaikan. Penelitian tentang aspek organisasi (yang merupakan wilayah sarjana ilmu sosial, termasuk ilmu administrasi) hampir tidak mempunyai tempat

¹⁴ Napier, T.L., 2006 “Social science contributions to multiple objective decision making within watershed” *Journal World Association Soil Water Conservation*, J1; 26-37

Kelangkaan penelitian dalam aspek organisasi juga dikemukakan Chambers karena; (1) perhatian tercurah pada aspek investasi, konstruksi, dan distribusi; (2) pandangan pincang dalam batas ilmu yang sempit dan keengganan untuk masuk ke wilayah takbertuan “interdisiplin”, (3) keengganan untuk membuat generalisasi atas kasus yang telah diteliti, (4) sifat air yang memusingkan (mengalir, merembes, menguap). Penelitian ke aspek organisasi menyita waktu meskipun ada keinginan untuk mempelajari tentang bagaimana tingkah laku orang irigasi.¹⁵

Meskipun langka, setidaknya ada dua penelitian tentang pengelolaan DAS dari perspektif organisasi; *Pertama*, penelitian Hermayanda¹⁶ tentang pengaruh faktor kondisi fisik-ekologis, kesejarahan, dan dinamika masyarakat petani terhadap *keragaan*¹⁷ organisasi P3A Sungai Cisangkuy. Hasil penelitian menunjukkan bahwa organisasi baru P3A yang diperkenalkan kepada masyarakat petani pedesaan keragaannya rendah karena tidak sesuai dengan aspek kesejarahan.¹⁸ Penelitian tidak mendalami secara intensif model organisasi yang cocok dan optimal untuk diintrodusikan kepada masyarakat;

¹⁵ Chambers, *Ibid* hlm.21

¹⁶ Hermayanda, Dadan. 1998. “Keragaan Organisasi Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) Sepanjang Sungai Cisangkuy Kabupaten Bandung”. Tesis Magister Antropologi-Sosiologi, hlm.S UNPAD

¹⁷ Keragaan dalam tulisan tersebut diterjemahkan dari bahasa Inggris *performance* yang kira-kira dideskripsikan ‘*sejauhmana pelayanan dan produk suatu organisasi tanggap terhadap kebutuhan para konsumen atau penggunaanya serta tingkat efisiensi organisasi dalam menggunakan sumber daya yang ada*’. Lihat juga Bos, M.G. “Metodologi untuk Menilai Keragaan Pengelolaan Irigasi dan Drainase”, *Jurnal Visi* Nomor 12 tahun VI, PAU Universitas Andalas, hlm.....

¹⁸ *Ibid*, hlm.11 P3A dengan AD/ART yang kompleks dan aturan-aturan sangat menyita waktu dan partisipasi petani yang cukup tinggi (rapat, kerja bakti, dan pertemuan organisasi). Petani hanya butuh bentuk organisasi atau lembaga yang mampu menjamin kebutuhan air pada musim kemarau dan mengendalikan pada musim hujan dengan aturan yang sederhana. Peneliti lain, Daryono menyatakan rendahnya dinamika dalam partisipasi anggota kelompok P3A Mitra Cai karena figur kepemimpinan. Effendi menyatakan rendahnya partisipasi akibat rendahnya budaya kosmopolit, tingkat pengetahuan organisasi, dan status sosial anggota. Ambler menyatakan bahwa petani enggan mengikuti rapat-rapat mengurus organisasi P3A yang kompleks

Kedua, penelitian Sultan tentang koordinasi perencanaan pengelolaan Sumber Daya Air Cisangkuy. “Teori “ yang digunakan adalah koordinasi yang menekankan harmoni, keselarasan hubungan, pengambilan keputusan, komunikasi serta keterpaduan tujuan dan program. Temuan penelitian menyatakan koordinasi tidak berjalan karena perbedaan kepentingan, lemahnya komunikasi, dan kerja sama.¹⁹

Penelitian lainnya dikemukakan oleh Gunawan, Takeuchi, dan Abdullah tentang berbagai tantangan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan daerah aliran sungai.²⁰ Temuan penelitian menunjukkan, keengganan (*unwilling*) untuk berpartisipasi, khususnya dalam rehabilitasi daerah aliran sungai karena (1) kesulitan finansial, (2) degradasi sungai bukan kesalahan mereka, melainkan akibat industri, dan (3) rehabilitasi sungai merupakan proyek jangka panjang, dan hasilnya tidak segera dicapai (*incremental*), tidak sekaligus. Gunawan, mengutip pendapat Kerr (2002), menyatakan keberhasilan pengembangan manajemen daerah aliran sungai mensyaratkan pengembangan mekanisme kelembagaan pada level makro untuk menjamin setiap pihak memperoleh manfaat yang mencakup faktor sosial, ekonomi, dan politik

Berbagai penelitian dengan tema organisasi tersebut tidak mencakup dan tidak menghasilkan rekomendasi atau model yang sesuai dengan karakter, ciri khas dan fungsi yang melekat pada daerah aliran sungai. Oleh

¹⁹ Sultan, 2001. “Pengaruh Koordinasi Perencanaan terhadap Keefektifan Pengelolaan Sumber Daya Air Cisangkuy Jawa Barat”, Disertasi hlm.S Unpad. Temuan penelitian ini tidak terlalu canggih dari segi teori yang dijadikan rujukan (koordinasi) yang sudah sangat umum serta penggunaan analisis jalur (*path analysis*), yang cenderung mengabaikan sejumlah faktor tertentu sebagai *epsilon* (faktor di luar variabel koordinasi sebagai independen) secara *simplistik*.

²⁰ Gunawan, Budhi, Kazuhiko Takeuchi and Oekan S. Abdoellah, 2004. “Challenges to community participation in watershed management; an analysis of fish farming activities at Saguling Reservoir, West Java Indonesia”, *Journal of Water Policy* 6 (2004), hlm. 319-334

karena itu perlu dicari model pengelolaan yang optimal sesuai dengan karakter khas dan fungsi pada daerah aliran sungai.

Secara praktis kebijakan pengelolaan sungai di Indonesia terkini menunjukkan konsep hirarkis. Ini bisa dilihat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Undang-undang ini mengatur pengelolaan sungai yang melintasi dua wilayah administratif secara berjenjang (hierarkis). Apabila ada sungai melintasi dua kabupaten/kota dalam satu provinsi, pengelolaan berada dalam pemerintah provinsi dan seterusnya. Dalam konsep hirarki, hubungan antarorganisasi bersifat dependen terhadap pemerintah yang lebih tinggi.

Sementara konsep koordinasi cenderung lebih menekankan kepada kerja sama antarorganisasi formal dan mengabaikan keberadaan organisasi kemasyarakatan, organisasi lokal, serta individu (berada di luar pemerintah atau organisasi formal) dalam pengelolaan daerah aliran sungai.²¹ Dalam konsep koordinasi, hubungan organisasi bersifat independen (otonom) satu sama lainnya. Dalam pelaksanaannya sangat mengandalkan kesukarelaan antarorganisasi bukan atas saling ketergantungan (interdependensi).

Dalam konsep hirarki terlihat hubungan antarorganisasi bersifat dependen terhadap organisasi yang lebih tinggi. Sedangkan konsep koordinasi tidak mengakomodasikan kepentingan seluruh *stakeholder* dalam pengelolaan daerah aliran sungai, dan hubungan bersifat independen. Dalam kondisi seperti ini perlu dicari suatu konsep yang tidak dependen, tidak independen tetapi bersifat interdependen serta mengakomodasikan

²¹ Dalam pengelolaan dan pemanfaatan daerah aliran sungai terdapat pengguna individu (domestik), petani, organisasi pemakai air seperti Mitra Cai, P3A, GP3A, dan LSM yang berkepentingan dalam pengelolaan, pemanfaatan atau konservasi.

kepentingan *stakeholder*²² yang atas keberadaan daerah aliran sungai. Konsep untuk membahas suatu persoalan yang menyangkut kerja sama dua atau lebih *stakeholder* atas suatu sumber daya yang sama adalah konsep kolaborasi.²³

Daerah Aliran Sungai Citarum di Jawa Barat memiliki panjang 270 km, luas 11.000 km² melintasi batas administrasi 10 kabupaten/kota dan lebih dari 9 juta orang hidup di wilayah DAS Citarum. Sepanjang Daerah Aliran Sungai Citarum terdapat tiga waduk besar (Saguling, Cirata, dan Jatiluhur). Dalam DAS Citarum terdapat banyak organisasi yang mengelola atau memanfaatkan seperti Balai Pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum, Balai Besar Wilayah Sungai Citarum, Dinas Sumber Daya Air Provinsi Jawa Barat, Balai Citarum, PDAM dan Perusahaan Umum Jasa Tirta II, petani ikan, kelompok masyarakat petani (P3A). Lebih dari 85% air Sungai Citarum digunakan untuk irigasi, sisanya digunakan untuk suplai domestik (sumber bagi masyarakat lokal, sumber air baku pemerintah DKI), pembangkit listrik, kebutuhan air industri (sekaligus sarana pembuangan limbah) yang berlokasi sepanjang DAS Citarum mulai dari hulu sampai dengan hilir. Kelembagaan pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum didasarkan pada berbagai peraturan yang saling tumpang tindih dan bertabrakan satu dengan lain serta tidak menjelaskan secara tuntas aspek-aspek kelembagaan pengelolaannya.²⁴

²² Stakeholder meliputi instansi pemerintah (pusat atau daerah), badan usaha milik negara, organisasi nonpemerintah (NGO) atau organisasi kemasyarakatan setempat lainnya. Sesuai dengan karakteristik sumber daya daerah aliran sungai yang mengalir dan melintas melewati wilayah administratif pemerintahan atau teritori masyarakat lainnya, ada kesalingtergantungan antar-*stakeholder* terhadap keberadaan daerah aliran sungai.

²³ Tadjudin, hlm. 133

²⁴ Wawancara dengan S.H. Ketua Badan Pembina FGP3A Jawa Barat

Berbagai hambatan dalam pengelolaan Sumber Daya Air sungai bersifat multidimensi.²⁵ Hambatan-hambatan yang dimaksud antara lain (1) tidak ada kerangka acuan hukum yang jelas; (2) lemahnya institusi sektoral dalam merumuskan kebijakan terpadu; (3) koordinasi yang tidak memadai di antara instansi-instansi pemerintah; (4) tidak ada mekanisme yang memadai dalam konsultasi antar-*stakeholder*; (5) penanganan daerah pengaliran sungai masih terfragmentasi, baik dalam rangka pengembangan, perlindungan, maupun pengelolaan sehingga timbul *in-efisiensi* dan bersifat *contra productive*.

Berkaitan dengan kendala kerangka hukum, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 (sebagai penjabaran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Pengelolaan Sumber Daya Air sungai tidak termasuk ke dalam kewenangan pemerintah provinsi. Artinya, peraturan ini tidak tuntas dan tidak lengkap karena tidak mengatur tentang pengelolaan Sumber Daya Air termasuk air sungai.²⁶

Ketidaktuntasan ini dicoba diatasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2001 yang mengatur kelembagaan dan penyerahan pengelolaan air sungai di tingkat kabupaten/kota kepada P3A/GP3A/IP3A. Berdasarkan peraturan ini, di daerah telah dilakukan proses penyerahan pengelolaan dan sudah berjalan.

²⁵ Anonymous, 2002, *Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air*, Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Departemen Kimpraswil

²⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 telah diubah dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yang berlaku sejak tanggal 8 Juli 2007. Dalam lampiran 3 peraturan yang baru tersebut secara tegas dinyatakan pengelolaan wilayah sungai lintas provinsi dikelola oleh pemerintah (pemerintah pusat, Departemen Pekerjaan Umum). Demikian juga dalam lampiran 28, pengelolaan daerah aliran sungai lintas provinsi dikelola oleh pemerintah pusat dalam hal ini Departemen Kehutanan.

Belum tuntas implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2001, lahir Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Dalam undang-undang tersebut dikenal istilah sungai strategis nasional, antara lain Citarum. Undang-undang tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006

Sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 dikeluarkan, telah lahir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perbedaan penting antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berkaitan dengan masalah kewenangan dan urusan, sebagaimana dikemukakan oleh Hoessein;

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 lebih memakai istilah kewenangan dalam pemerintahan. Sedangkan UUD hasil amandemen dan UU 32 tahun 2004 memakai istilah urusan pemerintahan. Pemakaian istilah urusan lebih baik dari kewenangan dengan berbagai pertimbangan (1) terjadinya distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distirbusi wewenang antar pemerintah dan daerah otonom (2) dalam konsep urusan pemerintahan adanya dua indikator penting yaitu fungsi/aktivitas (urusan yang harus dilakukan) dan asal urusan pemerintahan yaitu berasal dari Presiden²⁷

Pembagian urusan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut sistem absolut, yaitu mutlak urusan pemerintah pusat (yustisi, pertahanan, keamanan, politik luar negeri, moneter, dan agama) dan *concurrent* (urusan bersama pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota atau antarpemerintah daerah). Pengelolaan urusan urusan *concurrent* berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Berkenaan dengan pengelolaan sumber daya air tidak diatur secara eksplisit. Pasal 17 dan 18 hanya mengatur secara umum pemanfaatan

²⁷ Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, 2007

sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintah dan antarpemerintah daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 sebagai turunan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, pasal 16 sampai dengan pasal 20 menyebutkan ada lima lembaga pengelola sumber daya air. Ke-lima pengelola tersebut adalah pemerintah (pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota), pemerintah desa, perkumpulan petani pengelola air, dan perseorangan. Pembagian ini didasarkan pada sifat sungai strategis, sifat lintasan sungai, sifat saluran sungai dan luasan cakupan untuk irigasi. Undang-undang tersebut juga mengamanatkan agar pengelolaan dilakukan secara menyeluruh (mencakup semua bidang pengelolaan mulai konservasi sampai pemantauan dan evaluasi) dan terpadu (melibatkan semua pemilik kepentingan, antarsektor dan wilayah)²⁸

Berdasarkan peraturan tersebut, sungai strategis nasional dikelola oleh pemerintah pusat, termasuk di antaranya Citarum. Seandainya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 dijadikan acuan, muncul persoalan dalam mekanisme penyerahan kembali kelembagaan, bentuk kelembagaan baru yang belum jelas, personalia, dan lain-lain sebagaimana telah diatur Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2001

Berbagai kelemahan lain melekat dalam pengelolaan sumber daya alam dan aliran sungai, yaitu pengelolaan yang bertumpu pada wilayah administratif. Pendekatan pengelolaan tersebut berbenturan dengan pendekatan hidrologis, yang melingkupi lebih dari satu wilayah administratif. Dalam kondisi demikian, "koordinasi" merupakan suatu keharusan.²⁹

²⁸ Kodoatie dan Basuki, *Ibid*, hlm.25

²⁹ Subadi, "Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Perspektif Otonomi Daerah", *Jurnal Studi Pembangunan*, Vol XIV Nomor 8 Tahun 2001, hlm.68-81

Pengelolaan daerah aliran sungai bukan merupakan satu paket kegiatan yang dikerjakan satu lembaga saja, melainkan kesepahaman bersama seluruh pihak yang berada di sekitarnya.³⁰ Hal ini diperkuat oleh Budihardjo bahwa prinsip dalam pengelolaan Sumber Daya Air sungai adalah terpadu (multisektor), menyeluruh (hulu-hilir, kuantitas-kualitas), berkelanjutan, kesatuan wilayah hidrologis (wilayah sungai sebagai suatu kesatuan wilayah pengelolaan).³¹ Pendekatan ini mengacu pada satu pandangan menyeluruh, visi bersama, satu perencanaan paripurna, dan satu pengelolaan terpadu.³² Pengelolaan aliran sungai dan pengelolaan daerah aliran sungai berdasarkan basis kewilayahan, kemudian populer dengan istilah *one watershed one integrated management* (satu daerah aliran sungai satu pengelolaan terpadu).

Konsekuensi logis untuk melaksanakan suatu pengelolaan yang memenuhi aspek di atas adalah dengan *role sharing* (pembagian peran) yang jelas, tepat, dan mengatur manfaat, pendapatan, biaya dan beban secara adil dan proporsional di antara pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat.³³ Pembagian peran ini juga dimaksudkan untuk menghindari konflik antara hulu yang melestarikan dan hilir yang menerima manfaat dalam bentuk berbagai kontribusi.³⁴

Berdasarkan paparan di atas, DAS Citarum sebagai salah sumber daya air dengan banyak pihak yang berkepentingan membutuhkan pengelolaan yang terpadu, menyeluruh, dan berdasarkan basis pengelolaan hidrologis. Dalam hal ini pengelolaan tidak dapat diserahkan kepada satu

³⁰ Sobirin, "Memimpikan Provinsi Tanpa Bencana", *Harian Pikiran Rakyat* 21 Desember 2004

³¹ Sudanti Budihardjo, 2002. "Paradigma Pengelolaan Sumber Daya Air dalam Otonomi Daerah", hlm.18-19

³² Sobirin, *Ibid*

³³ Dyah Rahayu Pangesti, *op cit.* hlm.123.

³⁴ Mochtar Tasambar, 2002. "Pengelolaan Air Sungai dan Sumber Air Terpadu yang Berkelanjutan", hlm.70

instansi tertentu saja. Demikian juga pengelolaan tidak cukup diserahkan kepada mekanisme pembagian urusan antar pemerintah dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007. Pengelolaan harus didasarkan pada *role sharing* antara pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat.

Bentuk pengelolaan yang demikian dimulai dengan inventarisasi *stakeholder*, pengembangan kelembagaan (dalam arti organisasi atau interaksi), jaringan kerja antarlembaga, tugas dan fungsi serta aturan main dalam satu pandangan menyeluruh dan visi bersama. Secara konseptual bentuk pengelolaan suatu entitas yang melibatkan banyak *stakeholder* adalah konsep kolaborasi. Sehubungan dengan itu, penulis menggagas penelitian pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum ini dengan judul "**Model Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum.**"

B. Pokok Masalah dan Rumusan Permasalahan Penelitian

Berdasarkan paparan di atas, pokok masalah yang diangkat dalam kolaborasi pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum sebagai berikut:

Pertama, banyak *stakeholder* yang terlibat dan berbeda fungsi dan kepentingan dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Kondisi ini menimbulkan kondisi pengelolaan yang tidak terpadu yang dicirikan pengelolaan yang fragmentaris, sektoral, dan konflik antar stakeholder. Akibatnya pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum Sungai kompleks dan belum efektif. Ketidakefektifan pengelolaan DAS Citarum diukur dari perspektif efektivitas kontemporer. Dalam perspektif ini keefektifan suatu organisasi atau kegiatan diukur seberapa jauh kepentingan-kepentingan

stakeholder terpenuhi. Kondisi pengelolaan yang fragmentaris, sektoral dan konflik menunjukkan adanya sebagian kepentingan stakeholder yang belum terpenuhi

Kedua, diperlukan suatu konsep baru pengelolaan DAS Citarum. Konsep tersebut menjadi acuan kerja sama antar-*stakeholder* dalam pengelolaan DAS Citarum sehingga pengelolaan menjadi terpadu. Hal ini didasarkan atas pengalaman empirik selama ini berbagai konsep pengelolaan DAS Citarum tidak berjalan pada tataran implementasi

Berdasarkan hal tersebut, pokok masalah yang akan diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana relasi antar-*stakeholder* yang terlibat dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum saat ini?
2. Bagaimana model kolaborasi antar-*stakeholder* yang terlibat dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum yang lebih tepat sehingga pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum berjalan lebih efektif ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Sesuai dengan rumusan permasalahan penelitian, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi, mendeskripsikan dan menganalisis relasi antar-*stakeholder* yang terlibat dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum.

2. Merumuskan model³⁵ kolaborasi antar-*stakeholder* yang terlibat dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai sehingga pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum lebih efektif

Adapun kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian ini bersifat ganda;

1. Secara teoritis, model kolaborasi antar-*stakeholder* dalam pengelolaan Daerah Air Sungai Citarum memperkaya pengetahuan organisasi dan administrasi secara umum. Konsep ini merupakan pengembangan bentuk kerja sama antarorganisasi yang sudah umum dikenal seperti koordinasi dan kooperasi.
2. Secara praktis, model kolaborasi yang berhasil dirumuskan dapat dijadikan sebagai alat kerja sama antarorganisasi dan resolusi konflik yang *win-win solution* dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum. Dengan model kolaborasi pengelolaan daerah aliran sungai menjadi lebih efektif. Keefektifan diukur dari tercapainya *goals* setiap *stakeholder* secara memuaskan³⁶ dan optimal, baik dalam proses maupun *outcome* berdasarkan tujuh kriteria keefektifan *networks* atau kolaborasi.³⁷

D. Signifikansi Penelitian

Signifikansi penelitian ini didasarkan pada dua hal; (1) signifikansi tentang topik penelitian; dan (2) signifikansi konsep penelitian. Dilihat dari segi topik, penelitian tentang sungai umumnya berkisar pada perspektif

³⁵ Model merupakan abstraksi dunia nyata ke dalam bentuk yang lebih sederhana dan dapat dibaca, diolah, dan diadopsi oleh pihak lain. Model organisasi yang dihasilkan merupakan bentuk pengetahuan administrasi secara umum.

³⁶ Klijn and Teisman, 1999, "Strategies and Games in Networks" dalam Kickert, Klijn and Koppenjan, (ed), 1999, *Managing Complex Networks; Strategies for the Public Sector*, hlm. 114.

³⁷ Kickert, Klijn and Koppenjan, 1999. "Managing Networks in Public Sector; Finding and Reflection" dalam Kickert, Klijn and Koppenjan (ed), 1999, *Managing Complex Networks; Strategies for the Public Sector*, hlm. 174.

ekonomi (efisiensi, keefektifan dan nilai ekonomi air, perspektif lingkungan (pencemaran, kualitas air, konservasi dan pengelolaan limbah) dan perspektif pertanian (sedimentasi dan saluran irigasi). Perhatian terhadap aspek manusia dan organisasi jarang ditemukan.³⁸ Dengan demikian penelitian ini memberikan warna baru dalam penelitian tentang sungai yaitu penelitian dari perspektif organisasi/administrasi

Dilihat dari segi konsep, penelitian didasarkan pada argumentasi bahwa masih sedikit hasil penelitian yang menjelaskan konsep kolaborasi, baik sebagai konsep kerja sama antarorganisasi maupun alat resolusi konflik dalam perspektif ilmu administrasi. Konflik merupakan masalah organisasional yang bersifat instrumental atau struktural dan berkaitan dengan berbagai kepentingan. Jalur penyelesaian konflik yang bersifat instrumental maupun struktural melalui proses organisasi dan kelembagaan.³⁹ Konsep penyelesaian konflik yang bersifat instrumental-struktural yang dimaksud adalah kolaborasi.

Demikian juga konsep kerja sama antarorganisasi yang sering digunakan adalah konsep generik (umum); koordinasi dan kooperasi, sedangkan penggunaan konsep kolaborasi jarang ditemukan. Meskipun ketiga konsep tersebut memang memiliki persamaan unsur pokok di dalamnya; tujuan bersama, tetapi dilihat dari faktor lainnya memiliki perbedaan yang signifikan. Koordinasi dan kooperasi bersifat statis. Tujuannya mencapai harmoni dan efisiensi serta saling ketergantungan antarorganisasi rendah sampai dengan sedang. Kolaborasi bersifat dinamis

³⁸ Chamber, Robert, 1988. "Konsep-Konsep Dasar dalam Organisasi Irigasi" dalam Efendi Pasandaran dan Donald C Taylor, (ed) *Irigasi; Kelembagaan dan Ekonomi*, hlm.20. Lebih jauh ditegaskan bahwa perhatian penelitian pada aspek hidrologis, teknis, pertanian, dan ekonomi. Penelitian tentang aspek organisasi hampir tidak mempunyai tempat.

³⁹ Masternbroek, *Penanganan Konflik dan Pertumbuhan Organisasi*, hlm.195.

komplementer, interdependensi antarorganisasi tinggi serta perlunya perubahan *mindset*.

Secara teoritis, penelitian dengan konsep kolaborasi memberikan kontribusi bagi pengembangan konsep kerja sama antarorganisasi dan masuk dalam ranah ilmu administrasi dengan perspektif baru di dalamnya. Perspektif konsep kolaborasi pada pengelolaan daerah aliran air sungai relatif baru. Konsep ini berbeda dengan konsep yang selama ini dijadikan tema penelitian dalam pengelolaan daerah aliran sungai pada umumnya seperti konsep kooperasi dan koordinasi.

Secara praktis penelitian ini dapat menjadi acuan bagi para *stakeholder* dalam mengelola Daerah Aliran Sungai Citarum. Manfaat hasil penelitian ini bagi pemerintah setidaknya dalam dua hal. *Pertama*, secara khusus, sebagai acuan dalam penyusunan dan pembuatan kebijakan berkaitan dengan posisi dan peran pemerintah yang khusus dalam pengelolaan daerah aliran sungai di mana pun, khususnya di Daerah Aliran Sungai Citarum. *Kedua*, sebagai acuan dalam penyusunan dan penyempurnaan peraturan pemerintah dalam pembagian urusan antara pemerintah dengan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dibidang lain yang relevan.

Secara metodologis, hasil penelitian ini memperkuat relevansi penggunaan kerangka *systems thinking* dan *soft systems methodology* dalam memotret persoalan secara sistemik dan siklus.⁴⁰ Variabel-variabel dalam penelitian dengan kerangka berfikir serbasistem bersifat interdependen, tidak lagi independen-dependen yang selama ini dikenal dalam penelitian-penelitian pada umumnya.

⁴⁰ Kerangka berpikir serbasistem *soft systems methodology* (SSM) akan diuraikan secara lengkap pada Bab III Metode Penelitian.

E. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki keterbatasan, khususnya pada aspek lingkup kajian dan metodologi. *Pertama*, keterbatasan lingkup kajian penelitian yang terfokus pada analisis level organisasi pengelola yang terlibat di Daerah Aliran Sungai Citarum dan konsep kolaborasi. Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum sangat kompleks dan multidimensi menyangkut dan terkait dengan aspek hukum, budaya, politik, lingkungan, teknologi, dan lain-lain.

Kedua, keterbatasan pada metodologi yang digunakan yaitu *soft systems methodology (SSM)* yang merupakan salah satu varian dari *systems thinking* (berfikir serbasistem). Salah satu ciri dari metodologi ini adalah hanya mengungkap pemahaman (*weltanschauung*) atau solusi atas situasi masalah yang dipersepsikan oleh atau berdasarkan pandangan partisipan. Oleh karena itu hasil akhir dari analisis berdasarkan *SSM* hanya berupa kriteria-kriteria sukses. Hal ini berbeda dengan *systems thinking* lainnya seperti sistem analisis atau model rekayasa yang memberikan solusi optimal.

Ketiga, sampai dengan saat ini belum banyak penelitian bidang administrasi publik yang menggunakan *SSM*. Penerapan *soft systems methodology* merupakan sesuatu yang relatif baru. Di Indonesia penerapan *SSM* belum begitu populer dibanding dengan metode lainnya.

F. Sistematika Disertasi

Disertasi ini akan ditulis dalam tujuh bab dengan penjelasan singkat sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan meliputi Latar Belakang Penelitian, Pokok Permasalahan dan Rumusan Masalah Penelitian, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Signifikansi, Keterbatasan Penelitian serta Sistematika Disertasi.

Bab II Tinjauan Pustaka berisikan tinjauan Kolaborasi dalam Perspektif Teori Organisasi dan Administrasi Publik, Kolaborasi sebagai Bentuk Relasi Antarorganisasi, Model Kolaborasi, Pengelolaan Daerah Aliran Sungai, Keefektifan Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai, Kolaborasi dalam Perspektif *Systems Thinking*, Kerangka Teori,

Bab III adalah Metode Penelitian menjelaskan Jenis Penelitian, Unit Analisis, Teknik Pengumpulan Data dan Rencana Analisis Data.

Bab IV Deskripsi Hasil Penelitian yang terdiri dari Gambaran Umum Daerah Aliran Sungai Citarum, Kondisi Eksisting Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum, Deskripsi dan Persepsi Instansi/Organisasi Pengelola Daerah Aliran Sungai Citarum.

Bab V Analisis Sistem Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum yang terdiri Deskripsi Permasalahan, Deskripsi Pemecahan Masalah dan Analisis Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Berdasarkan Sistem Lunak.

Bab VI Model Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum terdiri atas Integrasi SSM-Kolaborasi, Model Kolaborasi dan Implementasi Model Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum

Bab VII Penutup berisi Simpulan, Saran dan Implikasi Teoritis, Metodologis dan Kebijakan.