

ISBN: 979-8637-30-5

22 TAHUN STUDI PEMBANGUNAN PENGURANGAN KEMISKINAN, PEMBANGUNAN AGRIBISNIS DAN REVITALISASI PERTANIAN



**PUSAT STUDI PEMBANGUNAN PERTANIAN DAN PEDESAAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
INSTITUT PERTANIAN BOGOR**

**22 TAHUN STUDI PEMBANGUNAN
PENGURANGAN KEMISKINAN,
PEMBANGUNAN AGRIBISNIS DAN
REVITALISASI PERTANIAN**

Soekarno
Sajogyo
Bungaran Saragih
Bayu Krisnamurthi
Sumardjo
Harianto
Arya H. Dharmawan
Yoyoh Indaryanti
Bambang S. Utomo

Editor:
Yoyoh Indaryanti

Disain Cover dan Layout:
Dyah Ita Mardiyarningsih
Jajat Sudrajat

ISBN: 979-8637-30-5

**22 TAHUN STUDI PEMBANGUNAN
PENGURANGAN KEMISKINAN,
PEMBANGUNAN AGRIBISNIS DAN
REVITALISASI PERTANIAN**

Soekarno, Sajogyo, Bungaran Saragih,
Bayu Krisnamurthi, Sumardjo, Yoyoh Indaryanti
Harianto, Arya H. Dharmawan, Bambang S. Utomo

Editor:

Yoyoh Indaryanti

Disain Cover dan layout:

Dyah Ita Mardiyarningsih
Jajat Sudrajat

Diterbitkan pertama kali, Januari 2006
oleh

Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan-LPPM IPB
Kampus IPB Baranangsiang
Gedung Utama, Bagian Selatan, Lt. Dasar
Jl. Raya Pajajaran Bogor 16151
Telp. 62-251-328105/345724
Fax. 62-251-344113
Email. pspipb@indo.net.id

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh
isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

ISBN: 979-8637-30-5

22 Tahun Studi Pembangunan
Pengurangan Kemiskinan, Pembangunan Agribisnis dan Revitalisasi Pertanian

pengurangan kemiskinan. Disampaikan pula cetak ulang dari Orasi Guru Besar Prof. Bungaran Saragih mengenai pembangunan agribisnis yang juga menjadi *milestone* lain dalam kontribusi PSP memberikan pemikiran dalam pembangunan. Pemikiran ini kemudian menjadi dasar utama strategi pembangunan pertanian ketika Prof. Bungaran Saragih dipercaya menjadi Menteri Pertanian. Pada bagian selanjutnya juga dikemukakan dasar pemikiran mengenai Revitalisasi Pertanian yang saat ini salah satu tema utama pembangunan di Indonesia.

Pada bagian lain dikemukakan beberapa refleksi pemikiran yang berkembang di PSP sesuai periodenya. Sedangkan dibagian akhir disusun pemikiran singkat mengenai tantangan yang masih harus dihadapi studi pembangunan dimasa yang akan datang. Deskripsi singkat tentang PSP3 beserta pemikiran yang dikeluarkannya diharapkan dapat menjadi inspirasi bagi pengembangan studi – studi pembangunan.

Bogor, Januari 2006

Kepala PSP3-IPB

pengurangan kemiskinan. Disampaikan pula cetak ulang dari Orasi Guru Besar Prof. Bungaran Saragih mengenai pembangunan agribisnis yang juga menjadi *milestone* lain dalam kontribusi PSP memberikan pemikiran dalam pembangunan. Pemikiran ini kemudian menjadi dasar utama strategi pembangunan pertanian ketika Prof. Bungaran Saragih dipercaya menjadi Menteri Pertanian. Pada bagian selanjutnya juga dikemukakan dasar pemikiran mengenai Revitalisasi Pertanian yang saat ini salah satu tema utama pembangunan di Indonesia.

Pada bagian lain dikemukakan beberapa refleksi pemikiran yang berkembang di PSP sesuai periodenya. Sedangkan dibagian akhir disusun pemikiran singkat mengenai tantangan yang masih harus dihadapi studi pembangunan dimasa yang akan datang. Deskripsi singkat tentang PSP3 beserta pemikiran yang dikeluarkannya diharapkan dapat menjadi inspirasi bagi pengembangan studi – studi pembangunan.

Bogor, Januari 2006

Kepala PSP3-IPB

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	Iii
Daftar Isi	v
1. Perjalanan Sejarah 22 Tahun Studi Pembangunan (<i>Yoyoh Indaryanti dan Bambang S. Utomo</i>)	1
Sebelum tahun 1983	1
Periode 1983 - 1993	4
- Sumberdaya Manusia	4
- Studi Wanita	5
- Studi Peluang Usaha/Kerja di Luar Pertanian ("PuKLuTan")	6
Periode 1993 - 2002	8
Periode 2002 - 2005	12
Periode 2005 - saat ini	13
2. Soal Hidup atau Mati (<i>Pidato Presiden Sukarno</i>)	18
3. Garis Kemiskinan dan Kebutuhan Minimum Pangan (<i>Sajogyo</i>)	34
4. Dari Praktek Ke Teori dan Ke Praktek Yang Berteori (<i>Sajogyo</i>)	43
- Pendahuluan	43
- Masa Belajar dalam kawah persiapan diri: 1949-1957	45
- Membangun sosiologi pedesaan di Kampus Bogor: 1958-1998	54
- Penelitian dan Pendampingan Masyarakat di IPB dan di luar IPB (1965-1991)	63
- Arahan nasional dalam RISTEK dan arti statistik	76
- Jalur dua darma dari Tridarma dalam pergaulan Lembaga Warga (CSO)	86
- Penyimpul	96
5. Kilas Balik Kiprah PSP IPB Dalam Pembangunan Di Indonesia (<i>Sumardjo</i>)	103
Periode 1983 1991	103
- Pengembangan Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi Nasional	104
- Pentingnya Kepedulian terhadap Pemerataan Pembangun-an, Kesejahteraan Rakyat	107

- Khususnya Lapisan Bawah	
- Pengembangan Indikator Sosial Kesejahteraan Rakyat	109
- Konsep-konsep tentang pemerataan dan penanggulangan kemiskinan	117
- Pengembangan peluang usaha/ kerja pedesaan dan di sektor luar pertanian	118
- Pengertian Industrialisasi Pedesaan	120
- Alasan Strategis Pilihan Industrialisasi Pedesaan	121
- Strategi Industrialisasi Perdesaan	123
- Agenda penelitian	125
6. Pengembangan Konsep Agribisnis (<i>Harianto</i>)	134
- Agribisnis	136
- Struktur dan Kebijakan	139
- Yang Telah dan Belum Dicapai	142
7. Pengembangan Agribisnis Dalam Pembangunan Ekonomi Nasional Abad Ke-21 (<i>Bungaran Saragih</i>)	147
- Tesis	147
- Dua Persoalan (Issues) Kritis	148
- Jalur-Jalur Pilihan	149
- Tahap-Tahap Perkembangan Ekonomi	152
- Agribisnis/Agroindustri Sebagai Suatu Sektor Unggulan	156
- Pendekatan dan Strategi	161
- Catatan Penutup	168
- Reference	146
8. Penanggulangan Dan Pengurangan Kemiskinan (<i>Bayu Krisnamurthi</i>)	172
- Memahami Kondisi dan Strategi Pengurangan Kemiskinan	173
- Pengembangan Pembiayaan untuk Pengurangan Kemiskinan	182
- Menuju Koordinasi Penanggulangan dan Pengurangan Kemiskinan	189
- Menuju Langkah Aksi dan Studi Lanjutan	198
- Daftar Pustaka	201
9. Mewujudkan <i>Good Ecological Governance</i> Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam (<i>Arya Hadi Dharmawan</i>)	202
- Pendahuluan	204
- Modernisasi Ekologi via Reformasi Tata Kelembagaan Lingkungan	206

- Tata-Kelola <i>Common Pool Resources (CPR)</i> – DAS Citanduy	209
- Tata-pemerintahan Sumberdaya Alam dan Lingkungan (<i>Environmental Governance</i>) di DAS Citanduy: Tantangan ke Depan	221
- Daftar Rujukan dan Daftar Bacaan	225
10. Langkah Awal Revitalisasi Pertanian, Perikanan, Dan Kehutanan (<i>Bayu Krisnamurthi</i>)	228
- Awalnya adalah Sebuah Kesadaran	228
- Arti Penting Pertanian	230
- Kebijakan dan Strategi	232
- Baru Merupakan Langkah Awal	239
11. Masa Depan Studi Pembangunan (<i>Bayu Krisnamurthi</i>)	240
Lampiran: Daftar Aktivitas dan Publikasi 32 Tahun Pusat Studi Pembangunan IPB	



MEWUJUDKAN *GOOD ECOLOGICAL GOVERNANCE* DALAM PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM

Oleh: Arya Hadi Dharmawan

Ecological crisis is a crisis that emerges from a deep poverty and bring at the same time a poverty into being. It is a state of emergency jeopardizing both the human civilization and "environmental civilization" simultaneously.

Ketika tulisan ini sedang disusun, masyarakat Indonesia di beberapa wilayah sedang menghadapi haru-birunya "*environmental calamity*" ("bencana alam" tanah longsor dan banjir) yang meluas dan memberikan nestapa panjang karena ratusan jiwa manusia harus melayang sebagai akibatnya. Sesuatu yang semestinya tidak perlu terjadi di negeri yang sering digambarkan oleh para penyair sebagai tanah nan hijau, permai, dan indah ini. Fakta berbicara lain daripada gambaran sang penyair. Bencana longsor dan banjir terjadi di Banjarnegara Jawa Tengah, Jember Jawa Timur, hilir Sungai Citanduy, di Pulau Kalimantan, Sumatera Barat, Kutacane Nanggroe Aceh Darussalam, serta di DKI Jakarta (kota dengan derajat sterilitas yang sangat tinggi terhadap ruang-hijau), telah menambah deretan panjang nestapa manusia dan alam, yang segera membalikkan gambaran indah tentang tatanan sosio-ekologi menjadi derita dan kenestapaan berkepanjangan.

Berbeda dengan bencana tsunami yang datang secara murni dari kekuatan alam, maka bencana tanah longsor dan banjir yang datang di pekan-pekan pertama tahun baru 2006 di Indonesia ini adalah murni berasal dari "kekuatan tangan manusia" (*man-made tragedy*). Mengapa demikian? Studi-studi ekologi dan ilmu lingkungan telah membuktikan dengan kuat bahwa longsor dan banjir semata-mata adalah akibat eksploitasi berlebihan terhadap alam di luar batas kemampuannya. Penebangan hutan secara masif-ekstensif di kawasan hulu telah meniadakan zona preservasi penahan longsor, sehingga

bentang alam menjadi sangat labil bahkan terhadap sedikit saja guncangan alam. Dalam kondisi seperti ini, zona hilir biasanya adalah kawasan yang menderita paling parah. Inilah salah satu exemplar paling baik dari teori resiko masyarakat (*risk society* dari Ulrich Beck) untuk kawasan negara sedang berkembang.

Mengapa manusia terpaksa mengubah tatanan alam menjadi sangat berisiko terhadap diri mereka? Jawabannya, kebutuhan pangan dan nafkah (*sustenance needs*) yang terus meningkat akibat pertambahan jumlah penduduk dimana luasan lahan terbatas, telah menekan kekuatan *carrying capacity* alam bagi sistem kehidupan dan isinya. Dalam "situasi tekanan ekologis" yang sangat berat itu, manusia "terpaksa" merambah dan mengalihfungsikan zona preservasi dan konservasi menjadi lahan "produksi yang eksploitatif". Akibatnya, derajat *land exposure* meningkat terhadap presipitasi (hujan) yang menyebabkan longsor dan banjir tidak dapat dielakkan secara segera.

Dari perspektif sosio-ekologi, desakan ekonomi, kemiskinan dan ketidakberdayaan ekonomi telah lama diyakini menjadi penyebab kehancuran alam. Sumberdaya alam adalah "*last resort*" tempat pengaduan terakhir bagi lapisan miskin untuk mempertahankan kehidupan (*survival strategy*), manakala tidak ada lagi peluang ekonomi apapun yang tersisa di tempat lain bagi mereka. Fenomena kemiskinan dan ketimpangan ekonomi adalah penjelasan perspektif *makro-strukturalisme* atas kehancuran alam yang sangat meyakinkan. Namun, faktor kemiskinan dan ketimpangan ekonomi tidaklah bekerja sendirian. Para pemikir dari perspektif *kulturalisme*, meyakini adanya penjelasan lain yang berakar pada persoalan *etika-ekonomi* yang dianut oleh para pelaku ekonomi dalam tata-ekonomi pasar saat ini. Semangat kerakusan (*greediness*) yang dipicu oleh orientasi budaya *akumulasi-materialisme* adalah penjelasan sisi budaya dari kehancuran alam (*cultural-ideational-roots of ecological destruction*). Dalam peradaban perekonomian pasar dewasa ini, etika *acquisitive* (ingin memiliki segalanya dalam waktu singkat) dianut bukan oleh lapisan miskin, melainkan pelaku ekonomi bermodal kuat. Kedua perspektif ketika diaplikasikan di lapangan memberikan jawaban yang sama-sama memuaskan terhadap besarnya peluang manusia dalam memporak-porandakan dan menghancurkan-leburkan tatanan sistem ekologi alam. Kedua faktor (nilai budaya materialisme dan kemiskinan struktural) akan menghasilkan *outcome* yang sama dahsyatnya saat keduanya bertransaksi dan berinteraksi dengan alam,

yaitu: kemiskinan-lanjut, ketimpangan dan kerusakan alam yang lebih parah.

1. Modernisasi Ekologi via Reformasi Tata Kelembagaan Lingkungan

Ada dua solusi yang ditawarkan oleh kalangan ilmuwan untuk menyikapi persoalan ini. Kalangan penganut *deep ecology* (tradisi pemikiran Marxian yang beraliran radikal-revolusioner) lebih suka pada pola penyelesaian *via* pembongkaran struktural atas ketimpangan dan ketidakberdayaan yang membelenggu sistem sosio-ekologi. Di pihak lain, kalangan *shallow ecology* (tradisi *eco-modernism* yang beraliran teknologisme moderat), lebih suka pada rekayasa kelembagaan dan transformasi tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan untuk menyikapi kehancuran alam.

Dengan memahami dua posisi paradigmatik ini, Pusat Studi Pembangunan IPB (PSP IPB) atau Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3 IPB - perubahan nama sejak 2005), yang selama ini dikenal dekat dengan *mainstream* pembangunan ala *modernisme* telah melirik kembali (*revisit*) kemungkinan perkawinan dua paradigma modernisme yaitu *eco-modernism* dan *konservatisme-moderat*. Kedua *mainstream* di-*blend* dan digunakan sebagai *working-paradigm* dalam analisis penyeleamatan sumberdaya alam dan lingkungan di Indonesia. Tidak berhenti disini, kedua aliran pemikiran itu dibumbui oleh semangat pemihakan kepada masyarakat-kecil yang dibawa oleh ideologi *populisme* (dimana PSP IPB selama ini pun meletakkan komitmen yang kuat disana). Dengan perspektif ini, maka sebenarnya PSP IPB sedang mencoba bereksperimentasi dengan "*ecological modernization*" pada upaya penyelamatan kawasan rentan bencana ekologis.

Mainstream yang dikembangkan PSP IPB dengan demikian berintikan tiga prinsip utama, yaitu: (1) pembelaan terhadap eksistensi sistem ekologi atau kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan, (2) pencapaian derajat kesejahteraan sosial masyarakat, (3) serta tetap memperjuangkan tumbuhnya perekonomian yang menjamin daya hidup generasi mendatang tanpa kerusakan alam. Dengan paradigma ini, PSP IPB memang mengambil posisi ideologis yang berbeda dengan *deep ecology* yang menganut sikap "pemberontakan dan perlawanan" atas tatanan kelembagaan yang telah mantap. PSP IPB cenderung

mengambil jalur transformatif-moderat, dimana tata-kelembagaan yang sudah ada dioptimalkan fungsinya. Sementara, bagi para pemangku kepentingannya dilakukan reideologisasi agar memahami benar makna penyelamatan sumberdaya alam dan lingkungan serta kaitannya dengan derajat pencapaian kesejahteraan sosial masyarakat.

Tidak berlebihan jika sejak saat itu, sesungguhnya PSP IPB dapat dikatakan sedang memperjuangkan pemikiran *institusionalisme* dalam upaya memahami dan membenahi tata-pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan. Rejim inilah yang dianut hingga pada tahun 2004-2005, PSP IPB mendapatkan amanat untuk menjalankan sebuah studi-aksi berskala signifikan dari *United Nation Development Program – UNDP Partnership Indonesia*, untuk memikirkan pembaruan tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan khususnya bagi kawasan dengan derajat *open access* yang relatif tinggi.

Sebagai sebuah refleksi kerja PSP IPB selama 22 tahun di bidang pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan, maka dapat dikatakan bahwa studi sosio-ekologi bagi pembangunan, tampaknya akan makin relevan – seiring dengan adanya fakta tentang kerusakan dan kehancuran sumberdaya alam yang berlangsung makin parah –, serta cakupan kajiannya yang masih memberikan “lahan garapan” secara luas. Pemahaman aspek sosio-kultural, sosio-ekologikal, politik-ekonomi sistem ekologi kawasan, dan tata-kelola sumberdaya alam dan pemerintahan lingkungan dari suatu ekosistem makin mendesak untuk diagendakan oleh PSP IPB (PSP3 IPB), sebagai upaya awal usaha penyelamatan sumberdaya alam dan lingkungan di Indonesia.

Dengan kata lain, peluang untuk melakukan *knowledge generating activities* yang bertitik tolak pada kajian-kajian sosio-ekologi sumberdaya alam dan lingkungan menjadi sangat terbuka. Untuk mengetahui betapa luasnya cakupan kajian sosio-ekologi bagi suatu kawasan, paparan berikut ini dapat dicermati. Paparan tersebut adalah hasil (*lessons-learned*) studi-aksi dan konseptualisasi hasil eksperimentasi PSP IPB dalam penyelamatan sistem sosio-ekologis Daerah Aliran Sungai (DAS) Citanduy yang menghadapi bencana ekologis sebagaimana telah dikemukakan pada bagian-bagian awal.

2. Tata-Kelola *Common Pool Resources (CPR)* - Daerah Aliran Sungai Citanduy

Perspektif tentang sistem pengelolaan dan tata-pemerintahan (seringkali disebut juga dengan *tata-pamong/governance*) pembangunan sumberdaya alam dan lingkungan di Indonesia mengalami perkembangan-perkembangan yang dramatis, selaras dengan berlangsungnya pergeseran nilai-nilai kehidupan sosial-ekonomi dan politik pada aras makrostruktural sistem sosial-kemasyarakatan, sejak satu dekade terakhir. Tata-pemerintahan sentralisme Orde Baru (ORBA) yang dikenal otoritarian, berpendekatan serba-seragam, serta mengabaikan inisiatif lokal, telah digantikan oleh pendekatan yang memberikan bobot pada upaya-upaya perubahan berencana berbasis pada prakarsa akar-rumput (*grass-root*) – seringkali dikenal sebagai *bottom-up approach*. Pendekatan yang bercirikan semangat partisipatif-kolaboratif, berbasis pada sumber kekuatan komunitas lokal, mengakui eksistensi kepentingan beragam *mutistakeholders*, dan didukung oleh semangat demokratisme, tersebut terutama mendapatkan relevansinya yang sangat kuat, manakala perhatian diarahkan kepada pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan dengan derajat keragaman kepentingan sosio-politik yang sangat tinggi.

Paradigma pembangunan yang berorientasi pada gagasan anti-sentralisme dan pro-partisipasi tersebut makin kokoh kedudukannya sejak diundangkannya Undang Undang No. 22/1999 (dan koreksinya pada UU No. 32/2004) tentang Otonomi Daerah (OTDA). Sejak saat itu, masyarakat sipil (*civil society*) mendapatkan makin banyak kesempatan dan ruang-gerak yang leluasa untuk terlibat langsung dalam proses perencanaan dan pembuatan kebijakan. Suatu kesempatan langka, karena ruang kebijakan selama masa ORBA didominasi oleh elit kekuasaan negara.

Pada era OTDA, pengajuan konsep tata-pemerintahan lingkungan (*environmental governance*) yang partisipatoris sepantasnya dipandang masuk akal, oleh karena konsep ini bekerja atas dasar asumsi pengakomodasian terhadap kemajemukan cara-pandang (*plurality of perspectives*) dalam menyikapi persoalan-persoalan sumberdaya alam dan lingkungan di beragam aras masyarakat. Pada intinya, konsep ini berkeyakinan bahwa benturan yang selalu terjadi dan berulang karena perbedaan pandangan, akan dapat dicarikan

titik-temunya melalui proses-proses komunikasi yang dialogis, multi-pihak dan kerjasama aksi kemitraan yang bersifat kolaboratif.

Persoalan konflik kepentingan dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam adalah masalah klasik yang selalu menjadi wacana penting pengelolaan CPR. Sebagaimana diketahui, fungsi modal alam (*natural capital*) atau sumberdaya alam dipandang secara berbeda oleh masyarakat. Berdasarkan etika yang dianutnya, terdapat dua kutub masyarakat yang tak pernah satu pandangan, yaitu mereka yang menganut mazhab *antroposentrisme*¹ melawan mereka dari golongan *ekosentrisme*. Kemajemukan cara pemahaman terhadap eksistensi sumberdaya alam dan lingkungan yang demikian itu, secara potensial bisa menghantarkan sebuah sistem sosial-kemasyarakatan pada situasi *konfliktual akut maupun kronis* yang bisa membawa entitas sosial tersebut pada situasi disintegratif yang justru kontra-produktif terhadap keseluruhan hasil pembangunan yang dicita-citakan bersama. Persoalan peningkatan kedalaman ketidakpercayaan pada suatu masyarakat/komunitas (*deepening level of distrust among the community members*) makin berlanjut, bila *benturan-benturan pandangan dan kepentingan* tidak segera menemukan kesepakatan. Dalam rangka mencari hasil optimal dan titik temu yang bisa diterima secara luas, salah satu solusi yang diajukan adalah *membuka akses lebih besar* masyarakat sipil dan semua pihak berkepentingan kepada ruang-ruang kekuasaan yang memungkinkan para-pihak bisa membangun *dialog yang kondusif dan komunikatif*, terutama dalam perumusan kebijaksanaan pemanfaatan sumberdaya alam.

Dalam bidang pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan, masalah di atas dicoba untuk diatasi dengan menumbuhkembangkan konsep *partnership-based decentralized natural resources management and governance system* yang berbasiskan pada prinsip-prinsip partisipasi dan demokrasi (lihat juga tulisan Baumann dan Farrington, 2003). Konsep ini menjadi "taruhan penting" dari studi-aksi yang hendak

¹ Menurut Diesendorf and Hamilton (1997), *antroposentrisme* secara eksplisit berasumsi bahwa tujuan akhir segala kegiatan manusia adalah peningkatan taraf hidup atau kesejahteraan sosial-ekonomi, yang dapat dicapai melalui akumulasi sebanyak-banyaknya jumlah barang dan jasa (termasuk *ecological service*) yang dikonsumsi. Semua elemen ekosistem atau sumberdaya alam akan dieksploitasi untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Karenanya, modal alam (tumbuhan, hewan, *landscape*, tanah, air dan seterusnya) harus tunduk pada kekuasaan manusia (*human society*). Sementara itu, *ekosentrisme* adalah etika atau pandangan yang melihat sebaliknya, dimana semua elemen ekosistem (sumberdaya alam), termasuk proses-proses pertukaran sosio-ekologis di dalamnya memiliki nilai kehidupan yang perlu juga dihargai. Dengan cara demikian, keselamatan lingkungan (*environmental security*) akan terjamin secara berkelanjutan.

sosial (*degree of social acceptability*) masyarakat lokal atas segala kebijakan/keputusan yang diambil.

Seiring dengan terbukanya akses masyarakat kepada sistem pemutusan kebijakan sumberdaya alam dan lingkungan (*natural resource and environmental policy-making processes*), maka pusat kekuasaan di sektor-partisipatoris (*participatory sektor* – masyarakat sipil) menguat secara signifikan *vis a vis* negara dan korporasi (lihat Uphoff, 1986, O'Connell, 2000, Young, 2000, Pieterse, 1998). Pertanyaannya kini adalah, siapkah semua pihak menerima dan merespons dengan baik perubahan-perubahan di atas? Bagaimanakah cara memanfaatkan momentum penguatan paham partisipasi demi terciptanya situasi yang memadai dan menguntungkan bagi proses pemutusan kebijakan publik di bidang lingkungan dan sumberdaya alam yang efektif? Bagaimanakah cara menumbuhkan-kembangkan potensi kekuatan politik “akar-rumput” (termasuk kelembagaan lokal) demi mendorong terciptanya sistem pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang lebih demokratis dan lebih baik secara ekologis (*ecologically better*) itu? Seberapa efektifkah desentralisasi tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan (*decentralized natural resources and environmental governance*) memberikan ruang yang mencukupi bagi sistem pengelolaan sumberdaya alam secara lestari? Dimanakah terdapat kekurangan yang perlu diperbaiki? Bagaimanakah bentuk rancang-bangun tata-pemerintahan lingkungan yang partisipatif-berkelanjutan itu, dan agenda apa yang seyogianya disusun? Segala pertanyaan itu hendak dicari jawabannya melalui studi-aksi desentralisasi pengelolaan dan sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam (*decentralized natural resources management and governance system*) dengan mengambil kasus pada kawasan *common pool resources* Daerah Aliran Sungai (DAS) Citanduy.

3. Tata-pemerintahan Sumberdaya Alam dan Lingkungan (*Environmental Governance*) di DAS Citanduy: Tantangan ke Depan

Pertanyaan pokok yang hendak dijawab dalam studi-aksi ini adalah, bagaimanakah krisis ekologi dalam arti luas atau degradasi kualitas sumberdaya alam dalam arti sempit di DAS Citanduy, dapat diatasi atau paling tidak direduksi melalui pola pengelolaan sumberdaya alam yang partisipatif-kolaboratif? Era OTDA yang mengedepankan prinsip desentralisasi kekuasaan memberikan iklim yang sangat baik untuk mengembangkan pendekatan perencanaan dan pengelolaan multi-

pihak yang secara bersama merumuskan dan menegakkan prinsip *one-river one plan and one management principle* sebagaimana diwacanakan sejak beberapa dekade terakhir dalam setiap kesempatan diskusi tentang *watershed management*. Bagaimanakah bentuk tata-pengelolaan sumberdaya alam (*natural resource management regime and governance system*) di tingkat beragam *cluster* ekosistem lokal seyogianya dibangun? Apakah pola-pola kelembagaan pengelolaan sumberdaya alam berbasis kekuatan lokal atau *community-based natural resources management system* layak dikembangkan? Dalam hal apa kelembagaan tersebut bisa tumbuh dan dalam hal apa pertumbuhannya terkendala? Bagaimana bentuk kelembagaan pengelolaan sumberdaya alam dapat ditumbuh dan kembangkan di beragam aras administratif pemerintahan? Inilah serangkaian *research questions* yang hendak dijawab dalam studi-aksi di DAS Citanduy oleh PSP IPB.

Sebagaimana diketahui bersama, tantangan terbesar dalam pengelolaan sumberdaya alam bersama (*common pool resources - CPR*) seperti kawasan DAS Citanduy, adalah "bekerjaya" kekuatan-kekuatan sosial berintikan kebebasan individu-individu pada setiap komunitas lokal, untuk mengakses dan melakukan penguasaan bersama terhadap CPR (*open access² resources*). Penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya akan mengarah pada pengrusakan bila tidak disertai dukungan kelembagaan (*rules of the game*) yang memadai.

Akibatnya, kecenderungan berlangsungnya *konflik agraria* dan *tumpang tindih klaim* serta berlangsungnya fenomena tragedi bersama ("*the tragedy of the commons*"), akan makin besar peluangnya untuk muncul ke permukaan. Ditambah dengan lemahnya (diabaikannya) sistem-sistem kelembagaan lokal asli (*indigenous institutional arrangement system*) dan adanya *lack of societal capacity in natural resources and environmental governance system*, maka proses perusakan sumberdaya milik bersama (*the destruction of common pool resources* atau *common property³ resources* atau CPR) akan makin serius berlangsung.

² *Open access is defined as "where no one has the legal right to exclude anyone from using a resource. Open access regimes have long been considered in legal doctrine as involving no limits on who is authorized to use a resource" (see Ostrom, 1992).*

³ *Common property may be defined as "where the members of clearly demarked group have a legal right to exclude non-members of that group from using a resource (Ostrom, 1992). The problems of*

Persoalan kerusakan sumberdaya alam akan makin serius, bila memperhatikan kenyataan adanya *pertambahan penduduk* yang makin mempersempit ruang gerak kehidupan komunitas lokal (*local community livelihoods system*). Di samping itu, persoalan pemenuhan *needs for sustenance* (strategi nafkah dan bertahan hidup) yang makin tak sederhana kompleksitas dan dimensinya diperkirakan ikut menekan intensitas konflik dan persaingan serta ketegangan sosial-ekonomi dan sosial-ekologi ke tingkat yang belum pernah ada sebelumnya. Dalam arti lain, terdapat kaitan yang sangat erat antara *kemiskinan (poverty)* dan *kerusakan alam*. Studi lingkungan di kawasan lain telah membuktikan secara meyakinkan kebenaran tesis tersebut (lihat de Haen, 1997, Lipton, 1997, Reardon dan Vosti, 1997, Rutan, 1997, Von Braun, 1997, Ekbohm dan Boj , 1999). Hal ini berarti bahwa, upaya pelestarian alam dan pengamanan sumberdaya alam (*natural resources security*) akan sia-sia tanpa menangani masalah kemiskinan secara tuntas.

Di masa otonomi daerah, persoalan ketegangan sosial dan konflik (kepentingan) antar pihak/komunitas (bisa dalam bentuk konflik horizontal antar komunitas, konflik antar daerah – inter-regional conflict ataupun konflik sosial vertikal antara pemerintah pusat, provinsi, dan daerah tingkat II) atas tumpang-tindihnya klaim penguasaan sumberdaya alam, akan terus meningkat dan makin serius. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah No 22/1999 dan UU No 25/1999, persoalan otoritas pengelolaan (termasuk pendanaan pengelolaan) sumberdaya alam CPR memiliki dimensi persoalan baru (dimensi politik otonomi daerah).

Sebenarnya, secara teoritis sistem pengelolaan sumberdaya alam milik bersama (CPR) dapat menjadi dasar pengaturan hak-hak individual (*individual rights*) yang efektif. Struktur penguasaan lahan bersama (*complex of joint use rights*) dalam CPR yang dikukuhkan oleh masyarakat serta pemerintah lokal-regional, memungkinkan konflik antar individu (semestinya) dapat dihindarkan. Hal ini dikarenakan common property rights dimaknai (Runge, 1992) sebagai “a complex set

open access arise from unrestricted entry, whereas problems of common property result from the tensions in the structure of joint use rights adopted by particular village or group (Runge, 1992). Salah satu alasan kegagalan dalam mempertahankan *common property resources* (CPR) sehingga membentuk *open access resources* (*open access regime*), adalah karena adanya struktur *ineffective exclusion of non-owners* dimana komunitas lokal menemui kegagalan dalam mengoperasionalkan *common property institutions* terutama saat mereka mengontrol pemanfaatan sumberdaya alam bersama atau CPR (*the failure of protecting borders and enforcing limits on resources harvesting*).

of rules specifying rights of joint use of specific natural resource”, dimana *common property institutions* (CPI) bisa dipandang sebagai sumber pengaturan alokasi sumberdaya alam, serta sumber kehidupan komunitas lokal (*livelihoods source and local social security system*) yang efektif. Namun pada kenyataannya, banyak CPI yang ada tidak lagi berfungsi secara sempurna dan dihormati banyak pihak. Hal ini (lebih banyak) dikarenakan masuknya beragam kepentingan ekonomi, ideologi, alasan sosial-politik, atas suatu sumberdaya tertentu, yang selanjutnya memicu pertentangan dan perseteruan sosial. Tambahan lagi, dengan adanya UU No. 22/1999 atau UU No 32/2004, pemerintah kabupaten/kota juga terdorong untuk mendayagunakan atau tepatnya “mengeksplorasi CPR sebanyak mungkin” demi terpenuhinya sumber keuangan daerah, sedemikian sehingga akan memicu konflik vertikal (masyarakat lokal – *customary area owner* melawan pemerintah kabupaten) yang tak terelakkan, dan diperkirakan akan berlangsung makin tajam.

Oleh karena itu, tantangannya adalah ditemukannya inovasi dan bentuk rancangan sistem pengelolaan (*institutional arrangement on natural resources management*) dan *governance system of CPR*, yang diharapkan dapat mengatasi persoalan di atas. Selain dapat menjawab persoalan, program aksi konkret kegiatan ini juga diharapkan sekaligus mampu memberdayakan komunitas lokal. Selain itu, rancangan sistem pengelolaan CPR yang berbasis pada sistem sosio-ekonomi-ekologi setempat, kelak juga diharapkan dapat menegakkan kedaulatan *communal property institutions* serta norma dan kelembagaan lokal, menumbuhkan perekonomian lokal, mendorong kesejahteraan bersama serta memungkinkan terealisasinya idealisme *pembangunan yang berkelanjutan*.

Reformasi kelembagaan yang dihasilkan dari rancangan ini juga diharapkan dapat mempercepat proses demokratisasi pengelolaan CPR di berbagai aras perhatian (*mikro-ekosistem dan meso-regional*) serta membangun *inter-institutional relations* yang memungkinkan atau mampu membantu berlangsungnya proses demokratisasi, otonomi dan desentralisasi kekuasaan-wewenang (di ranah *CPR management system*) yang mempedulikan prinsip kemitraan (*partnership*) secara efektif. Berikut akan disampaikan pembenaran akademik pembaharuan tata-kelembagaan dan pemerintahan sumberdaya alam CPR (contoh kasus DAS Citanduy) dari aspek-aspek terkaitnya.

3.1. Aspek Agro-Ekologi CPR – DAS Citanduy

Bukti-bukti dari studi biofisik dan analisis *ecological landscaping* atas sistem ekologi DAS Citanduy menyimpulkan terjadinya krisis ekologi (*ecological crisis*) yang parah di kawasan DAS. Krisis ekologi terbentuk oleh akumulasi tekanan-tekanan ekologis berlebihan (*excessive pressure*) pada banyak titik sepanjang bentang kawasan DAS. Krisis ekologi DAS Citanduy selain memberikan dampak pemburukan sistem ekologi lokal, juga telah menurunkan derajat kesejahteraan komunitas setempat dan masyarakat pada umumnya. Studi biofisik membuktikan bahwa fenomena ini disebabkan oleh pertambahan jumlah penduduk dan peningkatan skala aktivitas penduduk di kawasan hulu-tengah dan hilir DAS.

Dari hasil studi biofisik disimpulkan bahwa telah berlangsung konflik pada aras sistem ekologi DAS. *Konflik sosio-ekologi dimensi pertama* berlangsung antara dua *domain* ekosistem, yaitu penduduk sebagai pembentuk "*human society*" (yang senantiasa membutuhkan tambahan "ruang kehidupan" berupa habitat dan relung kehidupan) *vis a vis* "*non-human society*" (*domain* sumberdaya alam) pada kawasan DAS Citanduy (lihat Diesendorf, M. dan Hamilton, C., 1997). Krisis ekologis makin memburuk sejak luasan dan daya-dukung lingkungan (*carrying capacity*) makin terbatas dalam menopang kehidupan yang layak akibat pertambahan penduduk. Sementara itu, mekanisme-mekanisme *resolusi konflik ekologi* yang biasanya mampu mencegah/mengatasi guncangan ekologis yang dimiliki oleh alam tak cukup kuat menahan dan menetralkan krisis tersebut. Ketidakmampuan alam untuk menetralkan konflik ekologi antara *human system* dan *non-human system* (kembali pada kesetimbangan alam semula) makin memprihatinkan sejak masuknya *faktor kekuasaan politik serta kekuatan ekonomi pasar dan kapital* ke dalam sistem ekologi DAS. Masuknya kedua kekuatan tersebut menyeret sistem ekologi DAS masuk pada *konflik sosio-ekologi dimensi kedua*. Distorsi kekuatan politik lingkungan lokal-nasional dan penetrasi kekuatan ekonomi pasar telah membawa derajat tekanan manusia atas sumberdaya alam makin *intense* dan makin menyesak. Kekuatan pasar terus-menerus menjadikan alam sebagai "sumber energi dan sumber uang" bagi dunia usaha.

Proses komoditisasi sumberdaya alam makin memojokkan sistem ekologi CPR DAS Citanduy pada posisi tertekan dan makin tidak berdaya. Ketidakberdayaan alam bisa dijelaskan oleh prinsip-prinsip

utilitarianisme yang bisa menerangkan dasar terbentuknya perilaku eksploitatif pelaku pasar karena adanya *incentive-behaviorism*. Perilaku tersebut dirangsang oleh kebijakan politik pemanfaatan sumberdaya lokal yang berorientasi pada profit dan utilitas maksimum yang diberlakukan oleh otoritas negara. Pelaku pasar meresponsnya dengan meng"komoditisasi"kan setiap elemen sumberdaya alam (hutan, lahan, air) sebagai obyek ekonomi dan perdagangan sesuai insentif yang dijanjikan.

Sementara itu, adanya *exercise of environmental political power* dan *environmental policies* pada wilayah "sistem administrasi sumberdaya alam dan lingkungan" yang dilakukan secara tak terkoordinasi dan saling meniadakan antar sektor, antar wilayah, maupun antar hierarki administrasi (Pemerintah Pusat *versus* Pemerintah di Daerah) selama lebih dari sepuluh tahun terakhir, menambah krisis ekologi makin serius terjadi di kawasan DAS Citanduy. Hingga tataran ini krisis ekologi menghadapi *konflik sosio-ekologi dimensi ketiga*, dimana masing-masing pemegang otoritas wilayah dan administrasi sektoral mengembangkan sikap egosentrisme yang resisten antara satu terhadap lain pemegang otoritas.

Krisis ekologi dan konflik ekologi membawa akibat pada status keberlanjutan (*sustainability*) CPR DAS yang makin terancam. Wujud nyata krisis ekologi itu adalah: (1) meningkatnya derajat sedimentasi berupa penumpukan hasil erosi yang terus menerus menimbun kawasan muara sungai di hilir DAS, dan (2) terbentuknya lahan kritis (*eroded land*) akibat terjadinya konversi lahan dari kawasan konservasi menjadi kawasan budidaya pertanian dan zona aktivitas produksi lainnya di zona hulu dan tengah DAS. Terdapat empat akibat langsung yang ditimbulkan oleh berlangsungnya tekanan ekologi berlebihan di kawasan itu, yakni: (1) banjir secara permanen yang terjadi di kawasan hilir (kabupaten Cilacap dan Ciamis bagian selatan) yang mengancam keberlanjutan ekosistem kawasan hilir; (2) penyempitan laguna "Segara Anakan" sebagai zona ekosistem hilir DAS Citanduy disertai kehilangan keragaman hayati unik di kawasan Selatan Pulau Jawa itu – menurut catatan dari otoritas lokal: luas perairan "Segara Anakan" adalah 6.450 Ha di awal abad 20, pada tahun 1992 areal menyusut menjadi 1.800 Ha karena sedimentasi, dan pada penghujung abad 20 luasnya menjadi makin sempit yaitu 1.200 Ha, serta pada awal abad 21 (tahun 2004) luasnya tinggal sekitar 600 Ha saja–, (3) berkurangnya zona tangkapan air di hulu DAS yang mengancam kelestarian sumber air permukaan dan sumber air-dalam

bagi penduduk dan sektor pertanian di keseluruhan kawasan DAS, (4) ketidakpastian nafkah (*livelihood uncertainty*) komunitas lokal sebagai akibat menipisnya modal dan kapasitas sumberdaya alam dalam mendukung sistem kehidupan manusia di atasnya.

3.2. Aspek Ekonomi CPR – DAS Citanduy

Hasil analisis penilaian ekonomi sumberdaya alam dan lingkungan atas kerusakan alam (*natural resources degradation*) yang terjadi di kawasan DAS mengajukan beberapa skenario pembiayaan untuk mengatasi krisis ekologi. Krisis ekologi di DAS Citanduy telah menyebabkan kerusakan sumberdaya alam yang nilainya sangat substansial dan di luar batas kemampuan setiap daerah untuk *recovery*-nya. Nilai ekonomi kerusakan alam dapat didekati dengan memperhitungkan "*recovery cost*" yang diperlukan untuk penyelamatan ekosistem DAS. Biaya penyelamatan ekosistem bagian hulu DAS mencapai besaran angka rupiah yang sangat luarbiasa. Hasil perhitungan itu merepresentasikan besarnya skala kerusakan alam di kawasan tersebut. Estimasi biaya rehabilitasi hutan dan lahan kritis, penambahan luas hutan untuk mencapai nilai minimal 30 persen luas total kawasan (Undang-Undang No. 41/1999) serta pembangunan beberapa cek-dam pengendali banjir, adalah Rp 268 milyar (sekitar US\$ 26.8 juta, jika diasumsikan kurs 1 US\$ = Rp 10.000).

Sementara itu, nilai kehancuran ekosistem hilir yang diwakili oleh *total economic loss* pada lahan pertanian rumah tangga petani dan hilangnya kesempatan ekonomi nelayan di kawasan muara, serta besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk pengerukan sedimentasi di hilir adalah Rp 88 milyar (US\$ 8.8 juta). Dengan demikian, total nilai kerusakan sumberdaya alam di hulu dan hilir DAS Citanduy pada tahun 2004/2005 mencapai Rp 356 milyar (US\$ 35.6 juta). Hasil penilaian ini sesungguhnya masih terlalu rendah, karena belum memperhitungkan nilai hilangnya kesempatan ekonomi, nilai stress sosial akibat konflik lingkungan antara komunitas hulu *versus* komunitas hilir yang senantiasa meruncing, nilai ketidakpastian nafkah, nilai menurunnya derajat kesehatan fisik penduduk akibat serangan banjir dan kekeringan, serta nilai agregat berkurangnya produktivitas lahan pertanian secara total akibat krisis ekologi, semikian juga biaya kehilangan lain-lain yang tak terhitung satu persatu.

system) warga komunitas lokal. Hal ini juga berarti bahwa, setiap saat tekanan ekologis terhadap CPR bisa terus bertambah seiring dengan makin tingginya derajat intensifikasi eksploitasi sumberdaya alam demi pemenuhan kebutuhan nafkah di kawasan itu.

Kecenderungan untuk melakukan pilihan strategi nafkah yang mengandalkan sumberdaya alam (semata-mata) terutama diadopsi oleh kalangan bawah komunitas lokal, dimana pola nafkah ganda atau diversifikasi sumber nafkah non-pertanian sulit disiasati dan dilakukan. Singkat kata, kemiskinan telah menjadi sumber masalah kehancuran lingkungan atau dengan kata lain terdapat konflik kepentingan antara kemiskinan *versus* eksistensi CPR DAS Citanduy. Disinilah ditemukan konflik ekologi yang berdimensi sosio-antropologis yang secara sederhana disebutkan sebagai *konflik sosio-ekologi dimensi kelima*.

3.4. Aspek Gender dalam CPR – DAS Citanduy

Berkenaan dengan sistem nafkah rumahtangga pertanian yang ditekuni oleh komunitas di kawasan DAS Citanduy, ditemukan fenomena menarik dari sisi perspektif gender. Fakta menunjukkan bahwa relevansi perempuan dalam pengelolaan sumberdaya alam, sangatlah tinggi. Hampir pada setiap fase aktivitas nafkah pertanian, keterlibatan perempuan terlihat dominan atau paling tidak setara dibandingkan dengan pria. Baik dalam aktivitas pertanian lahan kering maupun lahan sawah, perempuan terlibat aktif di dalamnya. Tahap kegiatan pemeliharaan dan pemanenan adalah dua aktivitas nafkah dimana keterlibatan perempuan sangat mencolok. Ada kecenderungan bahwa makin ke hilir, derajat keterlibatan perempuan dalam setiap kegiatan pertanian makin seimbang atau menguat dibandingkan dengan pria. Sementara itu, makin miskin sebuah rumahtangga, maka keterlibatan perempuan atau isteri pada semua tahap kegiatan pertanian makin tinggi atau bahkan dominan.

Namun dalam pengambilan keputusan, pria atau suami cenderung memiliki akses dan daya tawar yang lebih kuat daripada perempuan, karena keabsahan hukum atas kontrolnya terhadap sumberdaya lahan yang dikuasainya. Selain itu, dalam tradisi dan sistem norma yang berlaku di kawasan ini pria tetap dianggap pihak yang paling representatif mewakili aspirasi rumahtangga di ruang publik. Sementara perempuan/isteri tetap dominan dalam pekerjaan reproduktif di ruang domestik. Temuan ini menuntun pemikiran pada kesimpulan bahwa upaya pengurangan tekanan ekologis dan

penyelamatan sumberdaya alam di kawasan CPR DAS Citanduy tidak akan pernah berjalan efektif bila tidak mengikutsertakan perempuan di dalamnya. Persoalannya, sejauh mana aspek gender mendapatkan perhatian yang mencukupi dalam banyak upaya penyelamatan keberlanjutan sumberdaya alam? Keenganan sementara pihak untuk mempertimbangkan aspek gender, mengantarkan sistem tata-kelola DAS pada konflik *sosio-ekologi dimensi keenam*.

3.5. Aspek Sosio-kultural CPR - DAS Citanduy

Local wisdom dan sistem norma lokal yang membantu mereproduksi sistem budaya komunitas termasuk sistem pengetahuan lokal, adalah dimensi sumberdaya alam dan lingkungan DAS yang pantas diperhitungkan. Dalam sistem sosio-ekologi komunitas lokal yang setimbang, krisis ekologi dapat diatasi dan dikendalikan "daya rusaknya" dengan memberlakukan sistem norma dan pranata-pranata yang mengatur mekanisme hubungan antara masyarakat manusia (*human society*) dan *non-human society*. Artinya, komunitas lokal memiliki mekanisme asli (yang dikukuhkan secara tradisi dan melekat dalam adat) untuk menyelamatkan sistem ekologi. Studi ini menyimpulkan bahwa beberapa komunitas lokal masih memiliki dan menguasai secara baik pengetahuan lokal tersebut.

Dinamika kehidupan telah mengantarkan kebanyakan dari komunitas lokal di CPR DAS Citanduy mengalami perubahan sosial-budaya yang dramatis, dimana pemahaman tentang kelestarian sumberdaya alam tidak lagi semata-mata bersumber pada pengetahuan lokal asli, namun juga dari sumber pengetahuan modern. Salah satu keunggulan *local knowledge* dibandingkan konsep *modern knowledge*, selain sistem pengetahuan ini telah bertahun-tahun *embedded* (melekat) pada tata-perilaku warga komunitas lokal, namun juga secara operasional substansinya mudah diterima dan diterapkan karena sudah mengalmi proses adaptasi budaya yang intensif dan berlangsung lama (antar generasi). Satu hal yang perlu digarisbawahi adalah, posisi *indigenous knowledge*, *local knowledge*, atau *local wisdom* sangat menentukan dan membantu proses penyelamatan CPR DAS Citanduy dari krisis ekologi berkepanjangan. Persoalannya, kelimpahan kelembagaan adat dan stok pengetahuan lokal makin hari makin menipis dan terancam punah. Kepentingan ekonomi modern dan masuknya sistem pengetahuan modern dari luar kawasan asli telah menipiskan cadangan stok kearifan lokal dari kawasan CPR DAS

Citanduy, sehingga boleh dikatakan pada titik ini ditemui konflik sosio-ekologi dimensi ketujuh.

3.6. Ekonomi Kelembagaan dan Politik Ekologi

Dimensi kelembagaan dan rekayasa kelembagaan mendapatkan elaborasi paling luas, mendalam (*indepth*) dan tajam pada keseluruhan studi-aksi di DAS Citanduy ini. Perspektif ekonomi kelembagaan yang mengungkap betapa kerugian sosio-ekonomi yang diakibatkan oleh ketiadaan ruang kolaborasi-koordinasi antar pihak dan antar instansi pemerintah dalam mengelola CPR yang telah mengakibatkan inefisiensi ekonomi di aras kawasan yang sangat berarti. Cita-cita mewujudkan *one-river, one plan, one management* tetap sulit direalisasikan. Gagasan sistem tata-pemerintahan lingkungan bermitra atau *partnership-based environmental governance system* dipandang menjadi salah satu jalan keluar yang terbaik untuk mewujudkan cita-cita pengelolaan CPR DAS dalam skema *regime* yang bernafaskan keterpaduan dalam keragaman ini. Pendekatan *partnership-based environmental governance system* menawarkan prinsip-prinsip *kemitraan*, partisipasi, desentralisasi, dan *sustainability* sebagai pilar-pilar penting yang menopang operasionalisasi konsep tersebut. Untuk menyiapkan proses perekayasaan kelembagaan, ditempuh jalan untuk mengkolaborasikan tiga ruang kekuasaan. Ketiga ruang kekuasaan itu adalah: negara (*state*), swasta (*private sector*), dan masyarakat sipil (*civil society*). Pada ruang negara kemitraan antara pemerintah pusat dan kabupaten/kota serta antar pemerintah kabupaten harus diselaraskan dengan baik sebelum prinsip *partnership-based environmental governance system* dijalankan.

Berdasarkan studi kelembagaan yang dilaksanaka, disimpulkan bahwa ruang masyarakat sipil bukanlah "ruang homogen" dimana semua komponen kelembagaan dan organisasi sosial yang hidup didalamnya berideologi dan berkepentingan sama. Komunitas desa dengan dinamika kelembagaannya merupakan ruang heterogen dimana tidak ada ideologi dan kepentingan yang seragam, selaras, sejajar dan harmonis di kalangan elemen-elemen pembentuknya. Pada aras *grass-root*, konflik-konflik kepentingan dan friksi sosial juga berlangsung sangat tajam, sehingga mengantarkan sistem ekologi DAS memasuki konflik sosial yang sangat beresiko terhadap ancaman disintegrasi sosial atau konflik sosio-ekologi dimensi kedelapan. Untuk menjembatani perbedaan-perbedaan tersebut, pendekatan

kolaboratif ditempuh. Sehingga kemitraan sebagai katakunci konsep *partnership-based environmental governance system* sepantasnya dimulai di aras komunitas lokal.

3.7. Kelembagaan dan Pengembangan Kelembagaan Lokal

Kajian ini mengemukakan bahwa konsekuensi dinamika di ruang masyarakat sipil mengharuskan tiga kelembagaan yang sepantasnya segera bermitra, yaitu: kelembagaan produksi desa, kelembagaan konservasi termasuk kelompok tani dan kelembagaan koperasi yang memiliki peran khas. Pada aras lokal, ketiga kelembagaan (NGO/*non governmental organization*), CSA (*Civil Society Association*) dan organisasi *natural resources users*) ini dianggap sebagai aset kelembagaan komunitas lokal penting dan dapat dipandang sebagai stok modal sosial (*social capital*) yang dimiliki oleh komunitas desa di kawasan CPR. Kekuatan sinergis ketiga organisasi sosial itu diperlukan untuk mengimbangi kekuatan negara dan swasta yang selama ini mendominasi kekuasaan dan menentukan kebijakan dalam pengelolaan lingkungan. Potensi konflik antara CSA/NGO versus Negara dan Swasta dipandang sebagai *konflik sosio-ekologi dimensi kesembilan* yang harus diperhatikan dalam penataan kelembagaan tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan. Meskipun berbeda kepentingan dan ideologi, swasta dan negara seringkali bisa bekerjasama beriringan sehingga sedikit ditemukan fenomena konflik di antara mereka. Bahkan aliansi kekuatan negara dan swasta seringkali berlangsung dalam rangka eksploitasi sumberdaya alam.

3.8. Ketatalaksanaan Pengelolaan Sumberdaya Alam CPR

Kehadiran konflik-konflik sosio-ekologi yang multi dimensi dan berlangsung pada berbagai aras, menjadi dasar pertimbangan utama perlunya reformasi sistem tata-kelola pemerintahan di kawasan CPR (DAS Citanduy). Secara struktural, ditemukannya “kekosongan ruang kelembagaan” koordinatif pengelolaan DAS menjadi kendala terpenting bagi *stakeholders* CPR dalam mengupayakan penyelamatan sumberdaya alam secara konstruktif dari hantaman krisis ekologi bertubi-tubi. Ketiadaan kelembagaan tersebut juga menjadikan tata-kelola lingkungan menjadi tidak akuntabel, tidak transparan, kurang berkeadilan, dan tidak dapat saling dipertanggungjawabkan. Juga, proses-proses komunikasi dan integrasi tindakan bersama (*collective action*), tidak dapat diwujudkan oleh karena masing-masing pihak menerapkan perilaku terhadap CPR sesuai kepentingan masing-masing tanpa mempedulikan kepentingan pihak lain. Kendala

struktural sistem tata-kelola sumberdaya alam CPR tersebut menyulitkan semua pihak (negara, swasta dan masyarakat sipil) untuk dapat membuat keputusan/tindakan yang efektif/tepat bagi lingkungan dan bisa saling dipertanggungjawabkan. Proses komunikasi politik (*political communication*) antara negara-swasta dan masyarakat sipil menjadi tidak efektif dan sangat berpeluang terdistorsi. Bila dibiarkan tanpa solusi, keadaan ini jelas akan memicu konflik kepentingan dan krisis ekologi memasuki taraf yang makin mengkhawatirkan.

4. Tata Pemerintahan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Masa Depan

Pembaharuan sistem tata-kelola atau sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan yang mewujud pada terbentuknya Dewan Sumberdaya Air bukanlah hal mudah yang secara cepat untuk bisa diwujudkan di lapangan. Sekalipun *regulatory-framework* DSDA telah tersedia secara nasional dan melegitimasi hadirnya DSDA (Undang-Undang No. 7 tahun 2004 tentang Sumberdaya Air), namun di dalam prakteknya, akan masih dijumpai banyak hal dan masalah yang harus dipecahkan. Hasil studi-aksi ini merumuskan sejumlah butir-butir (prinsip-prinsip) penting tentang tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan yang baru, yaitu sebagai berikut:

1. Proses perumusan kebijakan (*natural resources policy processes*), bergeser dari pola lama yang bersifat "*state-controlled and state-driven initiative*" kepada pola baru yang lebih menghargai semua pihak atau "*all-parties-driven initiative*".
2. Pola relasi kekuasaan antar pihak dalam pengelolaan CPR, diarahkan dari basis "*dominasi kepentingan sepihak*" (di masa lalu) kepada "*kesepehaman kepentingan semua pihak*". Dalam proses ini, komunikasi dan dialog menjadi dua kata kunci yang sangat penting dan menentukan.
3. Orientasi ideologi yang diperjuangkan adalah: "keberlanjutan sumberdaya alam" dan "kesejahteraan sosial-ekonomi" masyarakat. Semangat ini mengoreksi pola pengelolaan sumberdaya alam lama yang hanya berorientasikan pada pemanfaatan dan eksploitasi.
4. Orientasi ideologi dalam perumusan langkah kebijakan yang dikembangkan adalah "participatory". Ideologi ini tidak hanya memandang *non-state agencies* sekedar sebagai *consultative*

- institution* semata-mata, namun lebih dalam lagi hingga ke taraf kemitraan dalam membangun suatu kebijakan.
5. Proses-proses komunikasi yang dikembangkan, diarahkan pada terbentuknya konvergensi *interest* dan selalu mengacu pada upaya mencari resolusi konflik.
 6. Ruang publik bersama untuk memperjuangkan segala kepentingan tentang CPR berada di satu kelembagaan (DSDA). Semua proses-proses kebijakan dilakukan secara transparan, akuntabel, adil dalam kelembagaan yang diapresiasi oleh semua pihak.
 7. Tiga pihak yang selalu terlibat dalam *environmental governance processes* adalah: negara (diwakili oleh Pemerintah pusat dan daerah), swasta, dan masyarakat sipil.
 8. Keselarasan langkah politik yang diambil harus terpelihara dengan baik dan setiap saat dapat ditinjau tergantung perkembangan. Dalam hal ini *actions of government should comply with community political interest*.
 9. Keprihatinan terhadap sumberdaya alam dan lingkungan dapat mengambil jalan keluar, "*modernisasi dan demokratisasi sistem ekologi*", dengan tetap memandang penting kehadiran para penganut *radical-ecological movement* sebagai kekuatan korektif dan pemikiran kritis.
 10. *Executing authority* dan kekuasaan regulasi tetap berada di tangan pemegang wewenang administrasi lingkungan pemerintahan sebagai *legitimated institution* yang memerintah. Namun, setiap kebijakan yang diambil telah dikonsultasikan secara matang terlebih dahulu dengan DSDA.
 11. Rejim politik lingkungan yang dikembangkan tetap mengacu pada *democratic representative*, dimana tidak mungkin semua orang yang tinggal di DAS berpartisipasi langsung dalam perumusan kebijakan, melainkan melalui mekanisme perwakilan.

Butir-butir prinsip di atas hanyalah ekstraksi yang dapat dipetik dari satu rangkaian kegiatan studi-aksi sistem tata-pemerintahan pada suatu CPR tertentu. Pengalaman yang dapat dipetik dari studi-aksi tersebut adalah sebuah proses pembelajaran ketata-pemerintahan/ketata-pamongan lingkungan yang sangat berharga. Sebuah tata-pemerintahan yang dijalankan secara terkotak-kotak, terisolasi satu sama lain, dan mengabaikan kepentingan setiap pihak telah menyebabkan proses pengelolaan sumberdaya alam senantiasa mengalami inefisiensi, inefektivitas, mahal, saling-menetralisasi dalam meraih capaian tujuan kebijakan. Kesemuanya akan berakhir

dan berujung pada hadirnya *krisis ekologi*, *konflik sosio-ekologi yang berlarut-larut*, dan ancaman *kehancuran bersama* yang nyata. Studi-aksi ditutup dengan pangajuan sebuah konsep rekayasa kelembagaan *pembaharuan tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan* sebagai langkah mendesak untuk menyelamatkan suatu CPR dari ancaman-ancaman yang mematikan itu, yaitu Dewan Sumberdaya Air (DSDA).

DSDA adalah rekayasa kelembagaan berbasiskan kemitraan sesuai prinsip-prinsip *partnership-based environmental governance system* yang ditawarkan sebagai jawaban atas “kekosongan ruang kelembagaan” pengelolaan CPR. Keberadaannya diperuntukkan bagi mewujudkan cita-cita *sustainable ecological system* di kawasan DAS Citanduy, yang memfokuskan dirinya pada keberlanjutan *air* sebagai “muara” dari keberadaan semua bentuk sumberdaya alam yang ada di kawasan tersebut. Keberadaan air akan mencerminkan status kualitas (kerusakan) sumberdaya tanah, margasatwa dan vegetasi yang ada di kawasan DAS yang bersangkutan. Posisi air dianggap sebagai posisi dan elemen paling sentral dalam *tata-biofisik DAS*. Setiap kerusakan yang terjadi pada elemen air, maka secara biofisik faktor penyebabnya dapat ditelusuri hingga ke elemen biofisik lain. Oleh karena itu, konsentrasi DSDA pada elemen air dianggap sebagai posisi yang tepat.

Secara struktural, DSDA hadir untuk menjadi organisasi sosial⁴ wadah komunikasi bersama para pemangku kepentingan CPR. Namun secara struktural pula, DSDA juga akan menjadi “kekuatan penyeimbang” yang mampu memberikan sumber “energi” baru yang mampu memberikan saran konstruktif tentang berbagai masalah pengelolaan sumberdaya alam kepada pemilik otoritas publik (negara). Sebagai kekuatan penyeimbang negara, DSDA dibangun di atas landasan asumsi bahwa krisis ekologi selama ini adalah akibat

⁴ Konsep organisasi sosial menurut Firth (1955) adalah: (1) sebuah penyesuaian perilaku sebagai konsekuensi individu-individu dalam memilih alternatif tindakan untuk menyongsong tujuan sosial mereka secara bersama-sama (*adjustments of behavior of individuals consequent on the selection they make from among alternative courses of action in reference to their social goals*), (2) pemilihan atas peran-peran sosial tertentu yang dikemas dan dijalankan sehingga menyebabkan penyesuaian-penyesuaian tanggung jawab dan koordinasi (*selection of roles and consequent adjustments in terms of responsibility and co-ordination*), (3) tatanan dari sejumlah elemen tindakan yang dibangun menjadi sebuah sistem yang dibingkai oleh hubungan-hubungan sosial yang dibentuk sebagai upaya untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai oleh para pelaku (*arrangement of elements of action into a system by limitation of their social relations in reference to given ends as conceived by the actors*).

langsung adanya *environmental governance crisis* di kawasan CPR. Sebagai sebuah kelembagaan partisipasi publik yang berbasis kemitraan, DSDA dibentuk dengan mengikuti prinsip-prinsip “*bottom-up*”, partisipatoris, *non-exclusive*, dan memperhitungkan semua potensi kekuatan yang hadir di kawasan DAS (memiliki legitimasi publik). Beberapa aspek penting yang perlu diperhatikan dalam Dewan Sumberdaya Air adalah: (1) *single coordinating institution*, DSDA menjadi satu-satunya wahana koordinasi *stakeholders* yang menerapkan mitra *stakeholders* dalam pengambilan keputusan (*one decision-making process*) dalam kaitannya untuk memperjuangkan keberlanjutan eksistensi DAS, (2) DSDA Citanduy secara *legitimated* diakui oleh semua *stakeholders* yang dikukuhkan oleh produk legislasi yang berlaku (3) mengembangkan prinsip partisipasi secara luas antara pihak negara, masyarakat sipil (organisasi gerakan sosial lingkungan, pengguna atau *users*, dan *civil society association* lainnya), dan swasta (4) keterwakilan yang proporsional dan setara – keterwakilan pihak yang terkena dampak krisis ekologi DAS bisa dinyatakan dalam posisi terpenting dan memiliki peran kepemimpinan sehingga bukan hanya sekedar anggota biasa, (5) memiliki kapasitas pengambilan keputusan – secara teoretik DSDA yang efektif minimal mampu menjalankan fungsi *advisory* kepada negara dan dalam hal tertentu berkemampuan menyusun rencana induk pemanfaatan CPR DAS, (6) memiliki kejelasan pembagian peran antara negara, swasta dan masyarakat sipil dalam DSDA dimana semua pihak mengakuinya – misal: fungsi regulasi dan *executing* selamanya melekat pada otoritas negara dan bukan otoritas sipil, agar tidak terjadi kekacauan fungsional dalam pengambilan keputusan kebijakan (7) DSDA sebagai wahana perencanaan kemitraan pengelolaan CPR yang kolaboratif menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa (*dispute resolution mechanisms*) yang mungkin timbul antar pemangku kepentingan yang tidak bisa diselesaikan secara internal.

Dengan hadirnya DSDA maka ruang kelembagaan dalam tata-pemerintahan sumberdaya alam CPR (DAS Citanduy) dapat diisi dan segera efektif. Dengan demikian, DSDA yang berideologikan *sustainability, partnership, decentralized governance and participatory* menjalankan fungsi-fungsi yang sangat khas, yaitu: (1) *advisory-function*, yang siap memberikan masukan tentang pengelolaan DAS kepada negara, swasta, maupun masyarakat sipil secara luas dimana, DAS berada (2) *consultative function*, dimana DSDA bisa menerima pengaduan dari beragam pihak tentang penyimpangan pemanfaatan

CPR, (3) *joint decision making process*, dapat dilakukan oleh DSDA meski tidak melakukan fungsi eksekusi kebijakan, (4) *supervising function*, dimana DSDA mengawal secara ketat jalannya sebuah kebijakan yang diambil oleh negara setelah memperhatikan pendapat DSDA. Dengan strategisnya fungsi yang dijalankan dan kuatnya "posisi politis" DSDA dalam sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan DAS, maka kelembagaan ini akan mampu mengimbangi kekuatan negara dan swasta yang selama ini sangat dominan.

Diharapkan dengan adanya DSDA yang mampu dan berdaya dalam mengoreksi dan mengontrol pemanfaatan sumberdaya alam milik bersama, maka cita-cita keberlanjutan sumberdaya alam dan sosial akan tercapai. Reformasi tata-kelembagaan pengelolaan sumberdaya alam sebagai bagian perjuangan penyelamatan sistem sosio-ekologi bermazhabkan *eco-modernism*, pada akhirnya hendak menempatkan sistem kehidupan sosio-ekologi yang mampu bertahan lintas generasi (*sustainable livelihood*).

Daftar Rujukan dan Daftar Bacaan

- Baumann, P. and Farrington, J. 2003. *Decentralizing Natural Resource Management: Lessons from Local Government Reform in India*. Natural Resource Perspective, No. 86. ODI. London.
- Berkes, F. *et.al.* 1995. 'Traditional Ecological Knowledge, Biodiversity, Resilience and Sustainability' in Perrings, C.A. *et.al.* (eds.). 1995. *Biodiversity Conservation*. Kluwer Academic. The Netherlands.
- De Haen, H. 1997. 'Environmental consequences of Agricultural Growth in Developing Countries' in Vosti, S.A. and Reardon, T (eds.). 1997. *Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation. A Policy and Ecological Perspective*. The John Hopkins University Press. Baltimore and London.
- Diesendorf, M. and Hamilton, C. 1997. *Human Ecology, Human Economy: Ideas for an Ecologically Sustainable Future*. Allen & Unwin. NSW. Australia.

- Ekblom, A. and Bojö, J. 1999. *Poverty and Environment: Evidence of Links and integration into the Country Assistance Strategy Process*. Environment Group-African Region. The World Bank.
- Firth, R. 1955. Some Principles of Social Organization. *Journal of Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*, Vol. 85, Issue 1/2, pp. 1-18.
- Holmes, T and Scoones, I. 2000. 'Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from North and South'. IDS Working Paper No. 113. IDS. Sussex.
- Lipton, M. 1997. 'Accelerated Resource Degradation by Agriculture in Developing Countries? The Role of Population Change and Responses to It' in Vosti, S.A. and Reardon, T (eds). 1997. *Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation. A Policy and Ecological Perspective*. The John Hopkins University Press. Baltimore and London.
- O'Connell, B. 2000. Civil Society: 'Definitions and Descriptions'. *Nonprofit and Voluntary sektor Quaterly*, Vol. 29/3, pp. 471-478
- Ostrom, E. 1992. 'The Rudiments of a theory of the origins, Survival, and Performance of Common-Property Institutions', in Bromley, D. W. (ed) 1992. *Making The Commons Work: Theory, Practice, and Policy*. International for Contemporary Studies, San Francisco.
- Pieterse, N. J. 1998. 'My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post Development, Reflexive Development'. *Development and Change*, Vol. 29, pp. 343-373
- Reardon, T and Vosti, S.A. 1997. 'Poverty-Environment Links in Rural Areas of Developing Countries', in Vosti, S.A. and Reardon, T (eds). 1997. *Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation. A Policy and Ecological Perspective*. The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Runge, C. F. 1992. 'Common Property and Colective Action in Economic Development', in Bromley, D. W. (ed) 1992. *Making The Commons Work: Theory, Practice, and Policy*. International for Contemporary Studies, San Francisco.

- Ruttan, V. W. 1997. 'Sustainable Growth in Agricultural Production: Poetry, Policy, and Science', in Vosti, S.A. and Reardon, T (eds.). 1997. *Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation. A Policy and Ecological Perspective*. The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Uphoff, N. 1986. *Local Institutional Development: an Analytical Sourcebook with Cases*. Kumarian Press, Connecticut.
- Von Braun, J. 1997. 'The Links between Agricultural Growth, Environmental Degradation, and Nutrition and Health: Implication for Policy Research' in Vosti, S.A. and Reardon, T (eds.). 1997. *Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation. A Policy and Ecological Perspective*. The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Young, D. R. 2000. 'Alternative Models of Government-Nonprofit Sektor Relations: Theoretical and international Perspectives'. *Nonprofit and Voluntary sektor Quaterly*, Vol. 29/1, pp. 149-172
- Young, O. 1994. 'The Problem with Scale in Human/Environment Relationship'. *Journal of Theoretical Politics* 6(4): 429 - 447