

PEMBAHARUAN TATA-PEMERINTAHAN LINGKUNGAN

Menciptakan Ruang Kemitraan
Negara - Masyarakat Sipil - Swasta



Kerjasama
PUSAT STUDI PEMBANGUNAN (PSP) - INSTITUT PERTANIAN
BOGOR

dengan
PARTNERSHIP FOR GOVERNANCE REFORM IN INDONESIA -
UNDP



**Pembaharuan Tata-Pemerintahan Lingkungan:
Menciptakan Ruang Kemitraan Negara-Masyarakat Sipil-Swasta**

Tim Penulis :

Arya Hadi Dharmawan, Fredian Tonny, Suharno, Lilik Budi Prasetyo,
Yoyoh Indaryanti, Nuraini W. Prasodjo, Lusi Fausia, Bayu Krisnamurthi,
Yetti Lis Purnamadewi, Dahri Tanjung, Lalu Yunus, Nasyiah Prasetyanisngih

Penyunting :

Arya Hadi Dharmawan

Layout dan Design Sampul :

Dyah Ita Mardiyansih

Diterbitkan pertama kali, Mei 2005

Oleh

Pusat Studi Pembangunan-LPPM IPB

Beke:jasama dengar.

Partnership for Governance Reform in Indonesia – UNDP

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 979-8637-28-3

KATA PENGANTAR

Daerah Aliran Sungai (DAS) sejak hulu sampai hilir merupakan kesatuan sistem ekologi yang tersusun atas komponen-komponen biofisik dan sosial (*human systems*) yang hendaknya dipandang sebagai entitas yang masing-masing bagiannya tak terpisahkan satu sama lain. Namun secara administratif pemerintahan, wilayah DAS habis terbagi dalam satuan-satuan wilayah administrasi pembangunan kabupaten dan kota yang sangat terkotak-kotak. Kondisi ini menyebabkan penanganan DAS menjadi tersekat-sekat, tidak terintegrasi dan sangat tidak efisien. Semangat ego-sentrisisme kedaerahan membuat banyak program pemerintah yang dijalankan untuk menyelamatkan ekosistem DAS dari kerusakan lingkungan justru semakin kurang operasional. Kenyataan ini juga seringkali memicu dan mempertajam konflik sosial diantara *stakeholders* yang ada di kawasan DAS. Terlebih setelah Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999, UU No. 25 tahun 1999 mengenai Otonomi Daerah dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan, jarak kepentingan antara satu daerah dengan lain daerah administratif semakin lebar sementara derajat tekanan dan eksploitasi terhadap sumberdaya alam yang terdapat di masing-masing wilayah semakin kuat. Akibatnya pengelolaan DAS juga semakin terpecah-pecah dan dilakukan sangat *segmented* menurut kepentingan masing-masing pemangku otoritas wilayah administratif yang dilalui DAS tersebut. Akibat kelemahan keterpaduan penanganan DAS antar wilayah administrasi menyebabkan penanganan kerusakan sumberdaya alam memasuki wilayah politik-administrasi organisasional yang musykil penanganannya, kecuali ada pembaharuan tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan.

DAS Citanduy merupakan salah satu dari 22 DAS yang tergolong kritis dan menghadapi masalah krisis-ekologi (erosi dan sedimentasi serta bahaya banjir) yang serius di Indonesia. Berkenaan dengan itu, Pusat Studi Pembangunan, Institut Pertanian Bogor didukung oleh Partnership for Governance Reform in Indonesia - UNDP melakukan studi - aksi "Desentralisasi Pengelolaan dan Sistem Tata-pamong Sumberdaya Alam (*Decentralized Natural Resources Management and Governance System*) Daerah Aliran Sungai Citanduy" dengan mengedepankan konsep *Environmental Governance Partnership System - EGPS* atau

Sistem Tata-pemerintahan Lingkungan Bermitra (STLB). Kegiatan ini mencoba menemukan sistem pengelolaan DAS secara bersama-sama (multipihak/*multistakeholders*) dengan pendekatan kemitraan-partisipatif. Empat prinsip yang hendak ditegakkan pada konsep tata-sumberdaya alam/lingkungan bermitra, adalah: (1) prinsip keberlanjutan; (2) partisipasi artinya, penyelamatan lingkungan harus melibatkan semua pihak; (3) kemitraan (*partnership*) artinya, para pihak didorong untuk saling bekerjasama dan mengelola konflik pada tingkat yang sehat; serta (4) desentralisasi, artinya penyelamatan DAS tetap berada pada koridor prinsip-prinsip otonomi daerah.

Buku ini lebih merupakan investigasi teoritik dan konstruksi teoritik yang dibangun dari hasil studi - aksi "Desentralisasi Pengelolaan dan Sistem Tata-pamong Sumberdaya Alam (*Decentralized Natural Resources Management and Governance System*) Daerah Aliran Sungai Citanduy". Penulisan buku ini bertujuan untuk menyusun sebuah bangun ilmu pengetahuan tentang tata pengelolaan sumberdaya alam *common pool resources* (CPR) daerah aliran sungai yang berprinsipkan desentralisme, partisipasi, kemitraan dan keberlanjutan. Buku ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap ilmu pengetahuan terutama di bidang Kelembagaan dan Pengembangan Kelembagaan Lokal, Ketatalaksanaan Pengelolaan Sumberdaya Alam CPR, Politik Ekologi CPR, Gender dalam CPR, Ekonomi CPR, Sosiso-kultural Aspek dalam CPR, *Farming System* dan Peta Agro-Ekologi, Aspek Sistem Ekonomi Rumah tangga Komunitas Lokal, dan Ekonomi Kelembagaan. Para peneliti dan penulis buku ini memiliki komitmen dan tanggung jawab akademik untuk menuangkan gagasan serta hasil analisisnya dalam sebuah formulasi yang memungkinkan publik akademik dan masyarakat awam memahami kaitan erat antara *Governance System* dan Sistem Ekologi CPR (DAS). Upaya formulasi gagasan berdasarkan temuan empirik dari lapangan diarahkan kepada usaha untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan tentang tata pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang ikut mengawal studi-aksi ini sejak awal hingga akhir, yaitu Dr. H.S. Dillon, Dr. Marcellus Rantetana, dan Bapak Fahmi Wibawa dari *Partnership for Governance Reform in Indonesia-UNDP*, Lembaga Penelitian dan Pemberdayaan Masyarakat-Institut Pertanian Bogor, dinas/instansi di kabupaten/kota di kawasan DAS Citanduy (Kabupaten Tasikmalaya,

Kota Tasikmalaya, Kabupaten Ciamis, Kota Banjar dan Kabupaten Cilacap), Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Jawa Tengah terutama Dinas Pengelolaan Sumberdaya Air Propinsi Jawa Barat dan Jawa Tengah dan Balai Pengelolaan DAS Cimanuk-Citanduy serta Pemerintah Pusat (terutama BAPENAS, Departemen Pekerjaan Umum, dan Departemen Kehutanan). Tak lupa ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada para aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat, dan masyarakat luas di DAS Citanduy dan semua pihak yang sudah memungkinkan kegiatan studi-aksi ini berlangsung.

Bogor, Mei 2005

Tim Penulis

PENGANTAR DARI KEMITRAAN

Dalam era desentralisasi dan otonomi daerah saat ini, badan-badan pemerintahan lokal mempunyai peran sangat penting termasuk dalam hal melindungi lingkungan dan sumberdaya alam di Indonesia. Namun ternyata lembaga-lembaga tersebut seringkali harus menghadapi tantangan berat dalam menyesuaikan diri untuk menjalankan kewenangan mereka yang baru. Tantangan terbesar adalah minimnya kemampuan pemerintah daerah dalam menanggapi masalah lingkungan dan konservasi sumberdaya alam yang dimilikinya.

Tantangan paling berat dalam manajemen sumberdaya alam adalah Pengelolaan dan Sistem Tata-Pamong Sumberdaya Alam (*Natural Resources Management and Governance System*). Pola pengelolaan ini mengalami perubahan yang sangat dramatis, mengikuti perubahan sosial-politik dan kelembagaan yang berlangsung di aras makro sistem sosial-kemasyarakatan. Dengan runtuhnya rejim kekuasaan politik Orde Baru yang dikenal represif dan otoriter pada tahapan akhirnya, maka kesetimbangan kekuatan politik bergeser kepada penguatan *civil society*. Pergeseran orientasi tatanan sosial-politik nasional tersebut pada gilirannya telah mendorong perubahan rejim tata-pengelolaan sumberdaya alam (*natural resource management regime and governance system*) di tingkat beragam *cluster* ekosistem lokal dan regional. Dari sudut tatanilai, pergeseran itu berlangsung dari orientasi yang bersifat *state-oriented natural resource management system* ke orientasi yang menghargai pola-pola berbasis kekuatan lokal atau *community-based natural resource management system*.

Seiring dengan menguatnya otoritas lokal dan daya-tawar dari kekuatan masyarakat sipil maka akses pihak-pihak tersebut untuk melakukan pengaturan terhadap sumberdaya alam semakin besar pula. Kecenderungan berlangsungnya konflik-konflik pemberdayaan sumberdaya alam dan konflik kepentingan dalam pengelolaan sumberdaya alam akan makin berpeluang untuk muncul. Pergeseran orientasi ketata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan ini, menuntut kerelaan pihak Negara dan Swasta yang selama ini memiliki otoritas yang kuat dan mendominasi untuk mengurangi dominasi kekuasaannya. Selanjutnya sebagian "porsi" kekuasaan pengaturan itu

dialihkan kepada masyarakat sipil. Pola kemitraan ini dibangun sebagai landasan moral bagi ketiga pihak: Negara, Swasta dan Masyarakat Sipil dalam mengatur pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam agar potensi konflik dapat dikelola secara lebih produktif dan bermanfaat bagi semua pihak dan bukannya menghancurkan.

Daerah Aliran Sungai (DAS) merupakan salah satu bentuk *common pool resources* yang memiliki *open acces* sehingga kecenderungan terjadinya konflik kepentingan dalam pengelolaan sumberdaya alam cukup besar. Studi-aksi yang dilakukan oleh para peneliti dari Pusat Studi Pembangunan-Institut Pertanian Bogor dengan dukungan KEMITRAAN (*Partnership for Governance Reform*) berusaha mencari solusi tepat untuk meredam konflik-konflik kepentingan tersebut. Gagasan pembaharuan sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan yang ditawarkannya adalah ide segar yang sangat bermakna tidak saja dalam membenahi ketata-pemerintahan administrasi lingkungan-fisik, namun juga bermanfaat bagi upaya pelestarian, eksistensi sumber-sumber kehidupan. Dengan demikian, publik mendapatkan dua bentuk keuntungan sekaligus, yaitu hadirnya infrastruktur kelembagaan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang lebih dapat diterima secara sosio-kultural, dan jaminan kelestarian sumberdaya alam yang secara fisik akan dapat mengamankan perekonomian mereka.

Dalam buku "Pembaruan Tata-Pemerintahan Lingkungan: Menciptakan Ruang Kemitraan Negara-Masyarakat Sipil-Swasta" dijelaskan/dipaparkan banyak hal tentang temuan empirik dan pengalaman-pengalaman dari hasil-hasil penelitian tematik yang dilakukan selama kurang lebih satu tahun dalam studi-aksi *Environmental Governance Partnership System*. Buku ini mempunyai nilai yang sangat berarti dalam upaya mencari format yang tepat tentang tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan yang baik (*good natural resource and environmental governance*). Buku ini juga melihat keberadaan sumberdaya alam (air, hutan dan tanah) secara komprehensif dimana tidak saja cita-cita kelestarian alam yang dituju, namun juga kesejahteraan masyarakat. Sementara persoalan pembaharuan tata-pemerintahan sumberdaya alam belum diatur secara terinci oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, maka buku ini memberikan sebuah cakrawala baru tentang pentingnya dimensi sumberdaya alam masuk dan diperhitungkan secara cermat dan seksama dalam kebijakan daerah. Buku ini penting untuk diketahui bagi kalangan akademisi, aparatur

pemerintahan dari tingkat lokal sampai pusat, lembaga swadaya masyarakat, dan pihak-pihak lain yang memiliki minat terhadap tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan sebagai referensi yang mencerahkan.

Buku ini tersusun atas kerjasama yang baik antara KEMITRAAN dengan Pusat Studi Pembangunan (PSP), Institut Pertanian Bogor. Mudah-mudahan gagasan-gagasan yang terdapat dalam buku ini dapat menjadi inspirasi awal untuk pengembangan wacana lebih lanjut tentang sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam di Indonesia, termasuk memikirkan konsep sumberdaya untuk rakyat yang terpinggirkan. Sehingga pada akhirnya, pengelolaan sumberdaya alam yang baik akan memberikan rasa keadilan bagi generasi sekarang dan generasi mendatang.

Direktur Eksekutif

H.S. Dillon

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Pengantar dari Kemitraan	v
Daftar Isi	vi
Daftar Tabel	vii
Daftar Gambar	ix
BAGIAN I: PENDAHULUAN	
1. Desentralisasi Pengelolaan dan Sistem Tata-Pemerintahan Sumberdaya Alam DAS Citanduy	1
BAGIAN II: ANALISIS BIOFISIK	
2. Perubahan Penutupan/Penggunaan Lahan, Degradasi Lahan dan Upaya Penanggulangannya : Studi Kasus di Daerah Aliran Sungai Citanduy	18
BAGIAN III: ANALISIS SOSIAL EKONOMI	
3. Sistem Ekonomi Rumah tangga Komunitas Lokal di Daerah Aliran Sungai Citanduy	41
4. Tinjauan Ekonomi Kelembagaan dalam Sistem Pengelolaan Sumberdaya Alam DAS Citanduy	54
5. Kerusakan Hulu dan Akibatnya di Hilir pada Daerah Aliran Sungai Citanduy	69
BAGIAN IV: ANALISIS SOSIAL KELEMBAGAAN	
6. Kajian Aktivitas Reproduktif dan Produktif Perempuan dan Kaitannya dengan Pengelolaan Sumberdaya Alam	81
7. Pengetahuan Lokal dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citanduy	92
8. Kelembagaan Komunitas Lokal dan Proses-Proses Kebijakan dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citanduy	121
BAGIAN V: ANALISIS SISTEM TATA-PEMERINTAHAN LINGKUNGAN	
9. Keragaan Kelembagaan Lokal dalam Perspektif Pengelolaan Sumberdaya Air Berbasis Masyarakat: Kasus Desa Model Daerah Aliran Sungai Citanduy	155

10. Analisis Politik Ekologi Sistem Tata-Pemerintahan
Sumberdaya Alam: *Common Pool Resources* Daerah Aliran
Sungai Citanduy 176
11. Dewan Sumberdaya Air : Analisis Kelembagaan dan
Organisasional 210

BAGIAN VI: SINTESIS

12. Konseptualisasi Sistem Tata Pemerintahan Lingkungan
Bermitra: Upaya Menciptakan Good Partnership-Based
Environmental Governance System pada Sumberdaya Alam
Milik Bersama 231

Analisis Politik Ekologi Sistem Tata-Pemerintahan Sumberdaya Alam: *Common Pool Resources* Daerah Aliran Sungai Citanduy

Arya Hadi Dharmawan

LATAR BELAKANG: RELEVANSI PERSPEKTIF POLITIK EKOLOGI

Keresahan dan keprihatinan yang meluas di beragam kalangan masyarakat atas rusaknya lingkungan dunia (*global environmental degradation*) - termasuk pada satuan meso DAS - muncul sejak terkuaknya realitas kerusakan yang menjadi ancaman terhadap kehancuran biosfer (planet bumi secara keseluruhan) dan mengancam kelestarian alam. Selain itu fenomena penghancuran hujan hutan tropis (*tropical rain forest*) yang terus berlangsung telah menjadi keresahan masyarakat luas pula. Bila pepohonan punah di kawasan hutan, diperkirakan suplai oksigen ke permukaan akan berkurang dengan sangat signifikan. Penggundulan hutan yang semena-mena juga mengancam hilangnya plasma nutfah (keragaman hayati - *biodiversity* yang penting bagi dunia medis dan farmasi), merosotnya cadangan air tanah, serta ancaman banjir sekaligus proses penggurungan (*desertification process*). Ancaman kemiskinan dan ketidakpastian (*poverty and economic uncertainty*) adalah bahaya berikutnya yang mengancam manusia.

Sementara itu, struktur sosial masyarakat dan budaya lokal juga terancam lumpuh oleh masuknya kekuatan-kekuatan sosial-ekonomi supra-lokal yang setiap saat berusaha mengoyak sumberdaya alam. Oleh karena itu, sebagian pihak memprihatinkan dampak sampingan kehancuran lingkungan pada hancurnya struktur sosio-budaya masyarakat atau komunitas asli suatu kawasan. Asset kultural terbesar yang dikhawatirkan hilang adalah *local and indigenous knowledge* tentang pengelolaan sumberdaya alam dan pengetahuan tentang obat-obatan yang segera musnah dengan tercabutnya komunitas lokal dari habitat setempat.

Pada intinya, kegiatan ekstraksi alam dan penggerusan sumberdaya seperti aktivitas penggundulan hutan dan eksploitasi sumberdaya lahan berlebihan telah memperhadapkan tiga pihak kepentingan berada di

“ruang-konflik” kepentingan yang sulit dicarikan solusinya. Sektor swasta - yang menganut paham *utilitarianisme-kapitalisme* - biasanya merepresentasikan kekuatan ekonomi pengeksploitasi sumber-sumber kehidupan alam. Sektor negara - yang diwakili oleh pemerintah, biasanya mengemban misi pelayanan-publik atau regulator sehingga cenderung konservatif. Meski demikian, ciri konservatisme bukanlah ciri permanen, manakala kekuasaan negara berkolaborasi erat dengan kekuasaan kapitalis, akan segera dihasilkan aliansi kekuatan otoritarian-oportunis yang menekan posisi politis masyarakat luas dan sumberdaya alam. Sektor masyarakat sipil, yang seringkali mewakili segmen berideologikan *welfare-idealism* cenderung mengembangkan sikap politik *sosialisme-populistik* meski dalam alam demokrasi yang liberal sekalipun. Dalam prakteknya, sektor sipil biasanya berisi kolaborasi beragam organisasi non-profit (Orncp) dalam memperjuangkan kehendaknya.

Pertarungan kekuatan, hubungan kekuasaan dan *exercise of power* masing-masing pihak yang berlangsung secara dinamik, membentuk konfigurasi tata-pemerintahan atau formasi *eko-politik* yang khas di suatu kawasan DAS. Sistem politik ekologi di Daerah Aliran Sungai Cintanduy tampak sangat jelas merepresentasikan proses pelancaran pengaruh dan perjuangan beragam kekuatan sehingga membentuk konfigurasi hubungan kekuasaan dan kepentingan *eko-politik* yang dinamis. Oleh karena itu, dalam kajian pembaharuan sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan di DAS Citanduy, perspektif politik ekologi menjadi alat analisis yang sangat esensial perannya.

Perkembangan mutakhir kajian atas persoalan lingkungan pada pasca dekade 1980an mengantarkan para *scholars* serta akademisi ilmu-ilmu lingkungan dan sosial-ekologi kepada *kajian dinamik pada disiplin ilmu ekologi*. Pada masa awal, kajian-kajian dinamis ekosistem difokuskan pada upaya melihat bentuk dan dinamika *relasi-kepentingan* serta *relasi-relasi kekuasaan (power-relation)* dalam sistem sosial-ekologi, yaitu antara dua kutub berseberangan *nature and socio-culture*.

Analisis *eko-dinamis* selanjutnya mengantarkan fase pemikiran pada pentingnya untuk memasukkan perspektif politik ekonomi pada tatanan sistem *sosio-ekologi* di suatu ekosistem tertentu termasuk dalam hal ini kawasan daerah aliran sungai (DAS). Dalam konteks etnografi-kontemporer, dimensi politik ekonomi mengantarkan kajian *sosio-ekologi* pada pentingnya pemahaman *cultural-survival* atas formasi norma

dan kelembagaan yang dibangun secara *genuine* oleh komunitas atau masyarakat lokal *vis a vis* kekuatan sosial eksternal. Studi-studi pada ranah ini memfokuskan diri pada upaya masyarakat asli untuk mempertahankan sistem sosio-ekologi mereka ditengah-tengah bekerjanya kekuatan-kekuatan modal dan sosio-politik penekan atas sumberdaya kehidupan mereka. Sistem sosial-kemasyarakatan yang mampu memenangkan pergulatan melawan kekuatan penekan dari luar sistem akan dapat melanggengkan eksistensi mereka - dan meneruskan kehidupannya hingga generasi berikutnya. Sementara bagi sistem sosio-kultural lokal yang tidak mampu melakukan penyesuaian dan tidak mampu bersaing, akan mengalami proses maladaptasi dan kepunahan. Termasuk dalam perhatian *cultural survival* adalah ketahanan bentuk-bentuk asli sistem tata-kelembagaan dan tata-pemerintahan lokal yang memelihara kelangsungan sumberdaya alam di suatu kawasan.

Perspektif politik ekologi menjadi penting sebagai *tool* untuk menganalisis pembaharuan tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan di DAS Citanduy Jawa Barat dan Jawa Tengah, karena kawasan tersebut merepresentasikan tempat bertemu dan bermuaranya beragam kekuatan kepentingan dan kekuasaan. Hal ini relevan sebagaimana dikemukakan Little (1999) bahwa: "*the studies of strategy of survival in many developing regions which have brought about not only economic development but also (natural) degradation...has raised the awareness...on...the increased understanding of the interaction between political and environmental variables..*". Sejak saat itulah, pemikiran ekologi klasikal - atau *cultural anthropology* yang menganalisis hanya pada konstelasi posisi manusia dan alam serta reproduksi budaya atas interaksi manusia dan alam semata-mata - dirasakan hanya menyediakan ruang-analisis yang terlalu sempit dan tak mencukupi. Dalam perspektif politik ekologi kontemporer, interaksi manusia, masyarakat dan alam di suatu kawasan dilihat secara sangat dinamis hingga pada bekerjanya kekuatan-kekuatan sosio-politik, kekuatan ekonomi, kelompok-kelompok dengan beragam ideologi, aktor dominan yang menguasai ranah kehidupan tertentu dalam ekosistem, hingga bagaimana menjaga kesetimbangan sistem kekuatan dalam penguasaan sumberdaya alam di aras mikro, meso dan makro, beserta reproduksi kelembagaannya.

Pemikiran ekologi politik kontemporer menempatkan analisis ekologi pada aras analisis sosio-politis yang agak berbeda. Perkembangan mutakhir yang berevolusi dari pemikiran politik ekologi klasikal, adalah

munculnya fokus perhatian utama pada cara-cara memenangkan perjuangan ideologi dan kepentingan hingga pada beragam bentuk konflik serta *violation* dan akibatnya dari usaha-usaha para pihak dalam *natural resources acquisition* serta proses penguasaan akses dan kontrol pada sumber kehidupan-nafkah (*livelihood sources*) di suatu kawasan oleh beragam pihak (negara, swasta, dan komunitas lokal atau masyarakat sipil). Semua itu berlangsung dalam upaya mereka untuk mempertahankan eksistensi masing-masing pihak dalam sistem ekologi. Politik ekologi dengan demikian dimaknai sebagai perspektif yang menunjuk pada analisis situasi dan aksi-aksi dimana taktik dan strategi dimainkan oleh para pihak untuk memerangkan perjuangan ideologi, cita-cita dan tujuan masing-masing terkait dengan kepentingan mereka atas kontrol dan pemanfaatan sumberdaya alam atau lingkungan di kawasan tertentu”.

Substansi pokok yang diperjuangkan dalam arena politik ekologi selalu memfokuskan diri pada bagaimana *keadilan-ekologis* dan *keadilan sosial-ekonomi* tercapai serta terbagi merata. Politik ekologi juga memperhatikan gejala dinamika perubahan sistem-sistem ekologi (permasalahan lingkungan) yang muncul sebagai akibat bekerjanya kekuatan ekonomi, sosial, dan politik-kekuasaan di suatu kawasan (dalam hal ini DAS Citanduy). Wacana mutakhir persoalan sosio-ekologi selalu mengkaitkan tiga macam “ruang kehidupan” terpenting, yaitu:

1. *People*, dimana penduduk atau individu-individu beserta komunitas manusia dengan segala kepentingannya mempertaruhkan eksistensi dan mengamankan sistem nafkah (*livelihood security system*) mereka.
2. *Society*, dimana manusia membentuk masyarakat dan sistem kemasyarakatan. Termasuk dalam hal ini adalah negara (*state*) sebagai kesatuan dari keseluruhan bangun/struktur masyarakat dan sistem pengaturan (*regulatory-system*) yang dijalankan di dalamnya. Sistem-sistem alokasi sumberdaya dan pertukaran ekonomi yang membangun kesatuan sistem ekonomi juga berada dalam ruang ini. Dalam *society* didapati pula kelembagaan-kelembagaan pengatur serta *teknologi* dan *ciri-kebudayaan* yang memelihara kehidupan manusia, dikembangkan dan dilestarikan antar generasi.
3. *Nature*, dimana *non-human society* (tumbuhan, hewan, benda tak hidup baik bersifat *man-made substances* ataupun yang *natural substances*), berusaha mempertahankan diri, di dalam ruang atau ekosistem yang makin sempit oleh desakan populasi manusia.

Ketiga aspek ini menjadi sebuah bangun triangulasi yang satu sama lain saling terkait dan saling pengaruh-mempengaruhi. Artinya ketidakseimbangan di satu titik akan mempengaruhi ketidakseimbangan di dua titik yang lain dan sebaliknya.

Pada kebanyakan wacana publik (*public discourses*) yang terkait dengan masalah lingkungan dan berkembang hingga saat ini, menunjukkan bahwa pendekatan untuk mempertautkan tiga "ruang kehidupan" dari perspektif bio-fisikal semata-mata, tidaklah mencukupi untuk mendapatkan solusi jitu penanganan masalah lingkungan. Mengapa? Karena, pada setiap persoalan lingkungan selalu terkait *dimensi sosial-kemasyarakatan, kelembagaan, sosio-kultural, dan perjuangan ideologi dan kepentingan yang tak bisa diabaikan begitu saja*. Pelajaran di lapangan mengajarkan bahwa perjuangan di "wilayah" politik (dalam berbagai aspek juga meliputi "wilayah" hukum) sulit dihindarkan dalam hal ini. Sejak saat itu ilmuwan ilmu-ilmu sosial terseret sekaligus terpancang untuk ikut mengamati secara disiplin, perkembangan masalah lingkungan dan perumusan solusinya di berbagai aras kehidupan sosial kemasyarakatan.

Dalam perkembangannya, politik ekologi lingkungan juga berurusan dengan analisis atas proses-proses pengambilan keputusan/kebijakan publik dan tata-pemerintahan di bidang lingkungan (*environmental governance and public policies processes*). Melihat skope-kajiannya yang "tajam-menunik" pada konstelasi kekuasaan dan pengaturan siasat kepentingan terhadap pemanfaatan dan kontrol sumberdaya alam, maka sesungguhnya politik ekologi adalah sekedar "ujung" sebuah "kerucut keilmuan", dimana untuk bisa bekerja secara efektif dalam menganalisis-mengupas-dan-menelaah serta menyelesaikan persoalan lingkungan/ekologi dengan tuntas, maka disiplin ini memerlukan "bantuan" alat-alat analisis lain yang "disuplai" dari berbagai cabang ilmu penyokongnya. Dukungan piranti analisis dari ilmu serumpun terutama datang dari disiplin sosiologi-lingkungan, antropologi, ekologi-manusia atau ekologi sosial (*social-ecology*), ilmu politik, hingga ilmu biologi-kimia, dan bio-fisika pertanian. Oleh karena itu, dalam analisis tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan DAS Citanduy, analisis politik-ekologi sifatnya melengkapi kajian dari disiplin lain yang terkait.

TEORI KEGAGALAN KELEMBAGAAN DI "RUANG" NEGARA

Sistem pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan di suatu daerah aliran sungai - DAS - (tidak terkecuali dalam hal ini, DAS Citanduy yang melintasi lima wilayah administratif kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat dan Jawa Tengah) menghadapi babakan baru *persoalan kultural dan struktural* pada sistem tata-pemerintahan lingkungan (*cultural and structural dimensions of environmental governance⁷ problem*) yang cenderung makin kompleks dimensinya sejak keputusan politik "otonomi daerah" (OTDA) sesuai UU No. 22/1999 atau undang-undang penyempurnaannya (UU No. 32/2004) disahkan dan dijalankan. Terdapat interpretasi berlebihan atas kebijakan otonomi daerah pada tata-cara pengelolaan sumberdaya alam di DAS Citanduy oleh masing-masing pemerintah administratif kabupaten/kota. Interpretasi berlebihan itu tercermin pada tingginya hasrat politik otoritas kabupaten/kota untuk menguasai secara mutlak sumberdaya alam (*common pool resources - CPR seperti DAS*) yang melintas di kawasan administratif mereka masing-masing dan mengabaikan kepentingan atau hak pemanfaatan daerah tetangga atas CPR yang sama.

Dengan UU OTDA, otoritas administratif pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat lagi bersikap fleksibel dan menghormati *mutual-interest* terhadap pemangku otoritas administrasi pemerintahan tetangganya, utamanya dalam memandang keberadaan otoritas administratif tetangga dalam memanfaatkan sumberdaya alam sekawasan. Keputusan politik OTDA justru telah dipandang sebagai justifikasi dan "peluang" penting untuk makin mengukuhkan *klaim-sepihak dan sikap*

⁷ *Governance* (tata-pemerintahan) merujuk pada pengertian: "the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is the continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken" (Commission on Global Governance dalam Weiss, 2000). Sementara itu World Bank (dalam Weiss, 2000) memberikan batasan tata-pemerintahan atau *governance* sebagai: "the manner in which power is exercised in the management of the country's economic and social resources". Tiga aspek penting sistem tata-pemerintahan adalah: (1) bentuk rezim (pengaturan) politik, (2) proses menjalankan kewenangan dalam pembangunan, (3) kapasitas pemerintahan untuk melakukan desain dan formulasi kebijakan serta implementasi kebijakan. Senada dengan Bank Dunia, United Nation Development Program - UNDP (dalam Weiss, 2000) memberikan pengertian tata-pemerintahan sebagai: "the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affair at all levels. It comprises mechanism, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences". Sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan, dengan demikian mencakup paling tidak aspek-aspek berikut: (1) mekanisme menjalankan rezim politik sumberdaya alam, (2) kewenangan pemerintahan, (3) kelembagaan, (4) kapasitas mengantisipasi perbedaan dan konflik kepentingan pemanfaatan sumberdaya alam.

egosentrisme atau absolutisme dalam menguasai sumberdaya alam (CPR) DAS yang melintas di wilayah administratif mereka. Pada titik ini, terbentuklah mentalitas *self-centeredness* yang mengeras dalam sistem tata-pemerintahan lingkungan. Sikap tersebut selain menafikan asas-asas pemanfaatan bersama atas kesatuan hidrologi-fisik DAS, juga telah mengesampingkan asas-asas solidaritas sosial, perasaan sekesatuan kawasan, dan semua nilai-nilai kebersamaan yang pada masa lalu (era *sentralisme*) pernah terpelihara dengan baik. Distorsi pemahaman penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam CPR pada era OTDA menyebabkan konflik sumberdaya alam antar pemangku otoritas sekawasan menjadi sangat mudah meletup. Salah satu faktor penting yang menjelaskan menguatnya sikap *self-centeredness* pada dasarnya adalah kebutuhan *financial survival* daerah, sejak era OTDA bergulir. Kebutuhan untuk menghimpun sumber pendanaan daerah demi berjalannya fungsi-fungsi pemerintahan kabupaten/kota yang bersangkutan, telah mendorong masing-masing pemerintah daerah mengeksploitasi habis-habisan sumberdaya alam yang tersedia di kawasan administratif mereka. Masing-masing pemerintah daerah tidak lagi menghormati DAS sebagai CPR yang seharusnya dijaga secara bersama-sama. Hingga titik ini, derajat *susceptibility* (kerawanan) DAS terhadap terjadinya "tragedi kehancuran bersama" meningkat tajam. Semangat eksploitasi berlebihan (*income earning driven motivation*) dan berkeembangnya ego-wilayah/ego-sektoral menjadi faktor-faktor kuat yang menjelaskan mengapa tragedi kehancuran sumberdaya alam milik bersama makin berpeluang terjadi pada era OTDA (lihat juga studi Dwiyanto *et. al.* 2003).

Masalah klasik DAS tahap berikutnya adalah kemungkinan munculnya *konflik sosial* (baik yang horisontal ataupun vertikal), yang cenderung membesar sebagai akibat menipisnya ketersediaan sumber pangan dan sumberdaya alam bagi kehidupan masyarakat. Dalam keadaan sekat-sekat otonomi daerah bekerja sangat ketat, maka gejala "tragedi kehancuran bersama" atas eksistensi sebuah CPR dapat berlangsung kapan saja dan sulit untuk bisa dihentikan. Hanya satu hal yang dapat mengurangi derajat tekanan ekologi CPR tersebut yaitu kesiapan masing-masing pihak (pemerintah daerah) untuk membangun *saling-pengertian dan jejaring kerjasama* antar pihak berbasiskan kesepahaman dan nilai-nilai solidaritas, kemitraan, dan kesatuan. Bila infrastruktur ruang koordinasi dan komunikasi antar pihak/wilayah tak terbentuk, maka persoalan-persoalan klasikal tersebut akan terus-menerus mengantarkan krisis sosio-ekologis CPR masuk ke tataran yang makin sulit dicarikan jalan keluarnya. Dari

perspektif ini, krisis sosial-ekologi DAS Citanduy hanya akan dapat diatasi bila sistem regulasi negara berhasil dalam menjamin berlangsungnya sistem tata-pemerintahan dalam pemanfaatan sumberdaya alam yang memadai dan lestari. Artinya, *kegagalan "ruang" negara* dalam memelihara keselarasan langkah kebijakan dalam sistem manajemen DAS, akan mengakibatkan kehancuran ekosistem milik bersama yang sangat memprihatinkan.

TEORI KEGAGALAN KELEMBAGAAN DI "RUANG" MASYARAKAT SIPIL

Salah satu asumsi dasar langkah pembaharuan tata-pemerintahan lingkungan adalah adanya asumsi "kegagalan kelembagaan"⁸ di ruang kekuasaan masyarakat sipil atas pengelolaan sumberdaya alam di kawasan DAS selama ini. Secara historis, perspektif *institusionalisme lingkungan*, memberikan pelajaran bahwa kegagalan berfungsinya tata-kelembagaan dalam sistem pemerintahan (*governance system*) yang partisipatif dan efektif serta efisien dipandang telah menyebabkan makin seriusnya krisis ekologi (*ecological crisis*) berlangsung di kawasan DAS (Citanduy).

Kegagalan kelembagaan itu antara lain disebabkan oleh lemahnya kapasitas kontrol para pemegang otoritas kebijakan sumberdaya alam dan lingkungan (*public sector capacity to perform its core functions*) dan keterlambatan suatu sistem menyediakan infrastruktur kelembagaan yang memadai dalam era transformasi sistem administrasi/kebijakan lingkungan dari fase sentralisme ke fase desentralisme. *Krisis kelembagaan* tersebut berlangsung, karena adanya kegagalan *non-state organizations* atau *civil society associations* (CSA) untuk membentuk *networking* dan aliansi yang kuat diantara mereka sebagai kekuatan penyeimbang institusi negara dalam tata-pemerintahan lingkungan yang fair. Ketidakseimbangan kekuatan inilah yang menyebabkan kontrol tidak terjadi. Situasi opresif berlangsung, karena posisi CSA terdominasi dan dikooptasi oleh negara dalam banyak hal. Kelemahan kapasitas koordinasi dari organisasi gerakan sosial (*social movement organizations*

⁸ Kelembagaan didefinisikan sebagai *rules of the games, regulations*, atau *konvensi* yang mendorong sekaligus membatasi seseorang atau sekelompok orang/pihak tertentu untuk berperilaku". Kelembagaan (pranata sosial) memberikan *guidance* kemana seseorang atau sesuatu pihak harus melangkah dan pada jalan mana seseorang tidak diperkenankan melaluinya. Dalam pengelolaan sumberdaya alam, kelembagaan adalah produk sosial yang muncul sebagai akibat proses-proses politik untuk mengatur pemanfaatan sumberdaya alam, dimana otoritas/kewenangan, hak-kewajiban, peraturan dinegosiasikan dan akhirnya ditetapkan untuk disepakati bersama (lihat North, 1990).

yang berintikan CSA dan *Non-Governmental Organizations/NGOs*, memiliki perhatian khusus pada bidang sumberdaya alam telah mengukuhkan dan melanggengkan dominasi negara (pemerintah daerah) dalam mengeksploitasi sumberdaya alam. Kebijakan pemanfaatan sumberdaya alam dan pola pengelolaan lingkungan juga didefinisikan secara partikularistik tanpa menghiraukan suara dari akar-rumput. CSA dan NGO terus “dipinggirkan secara politis dari sistem tata-pemerintahan lingkungan”, sehingga sama sekali tidak mampu untuk memposisikan diri mereka secara signifikan sekedar sebagai *supplement* (tambahan), *complement* (pelengkap), *adversaries* atau bahkan *opponent* (pengawas kritis) yang menjalankan fungsi advokasi secara korektif dan massif (selanjutnya lihat analisis tentang *environmental/social movement* dari Young, 2000).

Persoalan setelah penguatan CSA/NGOs berlangsung adalah bagaimana *menyalurkan kekuatan kritis mereka dalam ruang kekuasaan*. Mekanisme yang ditempuh adalah menciptakan *ruang koordinasi dan komunikasi politis* yang memadai agar antara CSA/NGOs dengan Negara (plus Swasta) terjalin hubungan politis yang kondusif. Dengan kuatnya struktur kelembagaan di “ruang kekuasaan” masyarakat sipil, maka kesetimbangan kekuatan-korektif negara *versus* masyarakat sipil dapat terpelihara dengan baik. Artinya, fungsi kontrol sosial yang selama ini tidak berjalan karena infrastruktur kelembagaannya tidak lengkap, kini dapat dihidupkan dan direvitalisasi kembali. Mengapa proses “*to equip the governance system with political-infrastructural institutions*” ini penting untuk dipertimbangkan, karena *teori kegagalan kelembagaan* melihat bahwa kekosongan kelembagaan kontrol, dalam jangka panjang justru akan dapat memicu instabilitas sosial, tekanan dan konflik sosial yang senantiasa meningkat potensinya (lihat Brinkerhoff and Brinkerhoff, 2002). Instabilitas sosial pada akhirnya akan memberikan tekanan ekologis yang berarti sehingga *keberlanjutan lingkungan* suatu kawasan serta kelestarian kawasan akan terancam.

KAPITALISME DAN TEORI KETIDAKADILAN EKOLOGI

Selaras dengan pendekatan kelembagaan, perspektif *ekologisme klasik* memandang bahwa kehancuran lingkungan bisa terjadi akibat dari berlangsungnya *kegagalan dalam mewujudkan proses pertukaran* (energi, materi dan informasi) dalam suatu ekosistem yang berkeadilan. Studi ekologi mencatat bahwa kehancuran lingkungan bisa disebabkan karena adanya ketidakseimbang dan ketimpangan pertukaran materi-

informasi-dan-energi (*exchange mechanism*) antara manusia yang berada di ruang sosial masyarakat (*human system domain*) versus sumberdaya alam di ruang *non-human system* (lihat Marten, 2001). Dalam hal ini sektor swasta yang berideologikan kapitalisme-eksploitatif dan berintikan prinsip maksimisasi profit dipandang sebagai "*destruction agencies*" yang paling bertanggung jawab atas kehancuran sumberdaya alam.

Pandangan yang diilhami oleh tradisi pemikiran Marxian tersebut melihat bahwa *ketidakadilan ekologi* akan terjadi saat sumberdaya alam terlalu banyak dieksploitasi melebihi kapasitasnya untuk melakukan regenerasi, demi pemenuhan kebutuhan manusia (lihat analisis tentang *theory of environmental injustice* dari Pellow, 2000). Tidak berlebihan juga bila dikatakan bahwa ketimpangan pertukaran inipun terjadi karena tidak memadainya semangat pemihakan kepada lingkungan yang terkandung pada setiap keputusan politik tentang pengelolaan sumberdaya alam yang dihasilkan dan dijalankan oleh otoritas kebijakan lokal.

KRISIS TATA-PEREMINTAHAN LINGKUNGAN DAN DESENTRALISASI ENVIRONMENTAL GOVERNANCE SYSTEM

Dari perspektif sistem *administrasi pembangunan*, akar persoalan kehancuran lingkungan terletak pada kegagalan bekerjanya *natural resources and environmental governance system* untuk mendorong proses-proses pertukaran ekologis secara efektif, efisien dan berkeadilan antara dua ruang yang berbeda namun saling terikat sesamanya. Ruang tersebut adalah "ruang *human system*" dan "ruang bagi *non-human system*" di kawasan DAS. Kegagalan tata-pemerintahan lingkungan tampak pada adanya *inkonsistensi regulasi* antar daerah dalam menata kawasan DAS. Otoritas administratif masing-masing daerah yang berada dalam kawasan DAS (Citanduy) gagal menghasilkan kebijakan lingkungan yang sinergis secara lintas sistem administrasi lokal (*trans-local environmental policy implementation*). Bilamana kegagalan demi kegagalan berlangsung terus-menerus, maka pada akhirnya terjadilah krisis ekologi yang akarnya terletak pada kegagalan keseluruhan sistem tata-pemerintahan lingkungan (*environmental governance failure*).

Pembaharuan tata-kelembagaan dan tata-pemerintahan lingkungan dipandang penting dilakukan, meski selama ini perspektif *ekologi manusia klasikal* mempercayai bahwa sistem ekologi (alam) memiliki kemampuan adaptasi untuk menstabilkan setiap guncangan dan ketidakstabilan, serta kehancuran ekosistem yang dialaminya tanpa

campur tangan manusia (lihat Bennet, 1976). Namun, kekuatan alamiah untuk mendorong *recovery* alamiah dan proses penyesuaian diri dari dalam sistem ekologi DAS Citanduy tampaknya tidak mencukupi. Alam terlalu lemah untuk mengimbangi guncangan dan proses-proses destabilisasi lingkungan yang telah berlangsung terus menerus dan berulang secara makin cepat - seiring dengan penambahan penduduk dan jumlah aktivitas manusia - selama dua dekade terakhir ini. Oleh karena itu, intervensi segera pada tataran makro sistem sosio-ekologi DAS menjadi sangat penting untuk diwujudkan. Pandangan ini didasarkan pada pemikiran, bahwa upaya perbaikan lingkungan yang mengandalkan "tanpa rekayasa kelembagaan dan tata-pemerintahan" akan sulit membantu proses regenerasi dan stabilisasi sistem ekologi DAS Citanduy secara cepat. Terlebih bila idenya adalah mengembalikan status ekologis ekosistem DAS Citanduy kepada keadaan ideal sebagaimana yang terjadi pada 100 tahun yang lalu. Dari pertimbangan tersebut, maka upaya memikirkan kembali untuk memperbaharui sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan di kawasan DAS Citanduy (*natural resources and enviornmental governance reform*) menjadi sangat relevan dan mendesak untuk diwujudkan.

Hingga titik ini, banyak anggapan yang memandang bahwasanya gagasan tentang reformasi *decentralization⁹ of governance* - proses yang

⁹ Salah satu batasan akademik konsep desentralisasi adalah: "*Decentralization refers to the transfer of state assets or power to local decision making bodies, including NGOs (civil society)*" (Agrawal and Ribot, 1999 in Lane, 2003). Sementara itu Rondinelli and Nellis (1986) sebagaimana dikutip oleh Cohen and Peterson (1999) mengemukakan bahwa desentralisasi adalah "*the transfer of responsibility for planning, management, and the raising and allocation of resources from the central government and its agencies to field units of government agencies, subordinate units or levels of government, semi autonomous public authorities or corporations, area-wide regional or functional authorities, or non-governmental private or voluntary organizations*". Dalam sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan DAS Citanduy, desentralisasi administratif lebih relevan untuk didalami daripada desentralisasi politik ataupun desentralisasi spasial. Alasan yang mendasari perlunya melakukan desentralisasi administratif adalah adanya masalah krisis ekologi DAS yang akarnya terletak pada sejumlah kegagalan tata-kelembagaan administrasi pengelolaan sistem ekologi di kawasan tersebut. Ada tiga bentuk desentralisasi-administratif yang dikenal dan penting untuk diketahui yaitu: (1) *dekonsentrasi*, yang menunjuk pada transfer kewenangan yang berlaku bagi *specified decision-making, financial and management functions* dari jenjang hirarki administrasi tertentu ke bawah, namun masih tetap dalam satu *jurisdictional authority* pada pemerintah pusat; (2) *delegasi*, yang menunjuk pada *transfer of government decision-making and administrative authority* untuk sebuah tugas tertentu kepada suatu organisasi tertentu yang sifatnya bisa *tidak-secara-langsung ataupun independen* dari kontrol pemerintah; (3) *devolusi*, yang menunjuk pada transfer kewenangan dari pemerintah (*central government*) kepada *local-level governmental units* yang mengemban status sebagai *holding institution* yang disahkan oleh peraturan hukum (*legislation*) (lihat Cohen and Peterson, 1999). Menurut Work (2001), *devolusi* dapat dikategorikan juga sebagai desentralisasi "politik" jika pengertiannya mencakup "adanya

memberikan ruang lebih leluasa bagi (utamanya) masyarakat sipil untuk terlibat dalam pengelolaan DAS, adalah langkah konkret yang akan mampu memberikan banyak solusi berarti (bandingkan misalnya dengan pendapat Lane, 2003). Artinya, *governance reform* dianggap mampu mengatasi kendala-kendala akibat bekerjanya beberapa teori kegagalan di atas.

Kegagalan sektor (administratif) negara dalam mengawal kelestarian sumberdaya alam DAS selama ini, telah mendorong munculnya pemikiran alternatif yang lebih mencerminkan *distribusi kekuasaan yang merata* antara *state* dan *non-state institutions*. Rumusan yang "lebih mencerminkan distribusi hak dan tanggung jawab secara merata" direpresentasikan oleh konsep jejaring kemitraan¹⁰ (*partnership-based*

transfer tanggungjawab atau kekuasaan pengaturan/regulasi secara penuh dalam *decision-making*, penggunaan *resources*, dan penciptaan pendapatan, dari otoritas tunggal-negara kepada otoritas publik (masyarakat sipil, negara dan swasta) yang otonom di tingkat lokal dan bekerja secara *independent legal entity*". Meski terdapat banyak kemungkinan bentuk desentralisasi administratif-politik yang dapat dipilih untuk dijalankan, namun yang terpenting untuk mengawali proses desentralisasi manajemen DAS adalah penghargaan atau pengakuan pihak negara terhadap keberadaan, aspirasi dan prakarsa "pihak luar-negara" (masyarakat sipil dan swasta) yang kelak akan menjadi mitra (*partner*) penting dalam sistem pengelolaan otoritas-administratif sumberdaya alam/air sungai. Oleh karena itu, negara sepantasnya memberikan ruang yang mencukupi serta akses yang lebih besar bagi kelembagaan yang menerima mandat *devolusi otoritas manajemen DAS*. Dalam hal ini devolusi dialamatkan kepada pemangku otoritas lingkungan di daerah tingkat kabupaten/kota bersama-sama dengan asosiasi-asosiasi masyarakat sipil (*civil society association/CSA and institutions*) dan swasta di setiap lokalitas. Dalam sistem tata-pemerintahan yang sehat, semua pihak membenarkan kesempatan pada CSA, Negara dan Swasta untuk tumbuh bersama-sama dan berperan-serta lebih baik. Ketiga pihak berada dan diakui sejajar hak serta kewajibannya di ruang-ruang perencanaan pengelolaan DAS, dimana proses komunikasi dan koordinasi tidak tersekat-sekat dan terisolasi satu sama lain.

¹⁰ Kemitraan (*partnership*) adalah salah satu dari enam varian/tipe *participatory development* yang terpenting. Terdapat beberapa tipe/varian model pembangunan partisipatif, dimana pihak negara, LSM/CSA atau masyarakat sipil dan pelaku usaha/swasta, bisa menjalin kerjasama. Model-model tersebut dispesifikasikan oleh UNDP (1999) sebagai berikut: (1) *Consultation: this level entails two-way communication, where stakeholders have the opportunity to express suggestions and concerns, but no assurance that their input will be used at all or as they intended*; (2) **Consensus-building: here stakeholders interact in order to understand each other and arrive at negotiated positions which are tolerable to the entire group. A common drawback is that vulnerable individuals and groups tend to remain silent or passively acquiesce** (persetujuan pasif); (3) **Decision-making: when consensus is acted upon through collective decisions, this marks the initiation of shared responsibilities for outcomes that may result**; (4) *Risk-sharing: this level builds upon the preceding one but expands beyond decisions to encompass the effects of their results, a mix of beneficial, harmful, and natural consequences*; (5) **Partnership (kemitraan): this relationship entails exchange among equals working towards a mutual goal. Note that equal as applied here is not in terms of form, structure, or function but in terms of balance of respect. Since partnership builds upon the preceding levels, it assumes mutual responsibility and risk sharing**;

networking) antar-beragam pemangku kepentingan dan otoritas administratif. Inti pemikiran dari *environmental partnership-based governance system* adalah sistem tata-pemerintahan yang lebih partisipatif dalam menjalankan kekuasaan, dimana keterlibatan masyarakat sipil relatif lebih intens pada proses-proses perumusan kebijakan politik pemanfaatan dan pengelolaan CPR/DAS. Bila dibandingkan dengan sistem tata-pemerintahan yang sentralistik atau *government-oriented governance system*, distribusi hak dan kewajiban kepada semua pihak lebih merata. Melalui mekanisme partisipatif, *state-failure in natural resources management* yang dialami oleh sistem administrasi sentralistik hendak dikoreksi secara total.

Dalam sistem politik pengelolaan sumberdaya alam, perwujudan gagasan kemitraan atau partisipasi dapat dimasukkan dalam rumpun *gerakan sosial yang memperjuangkan etika egalitarianisme*. Gagasan sistem tata-pemerintahan yang berbasiskan kemitraan selaras dengan prinsip *community-based natural resources management* dan mendukung penguatan *devolved administrative authority* dalam pengelolaan sumberdaya alam. Semangat yang hendak dibawakan dalam mekanisme yang cenderung *kolektivistik-partisipatif* itu adalah: (1) demokratisme dalam pengambilan keputusan dan (2) *participatory development* dalam menjalankan fungsi-fungsi administrasi lingkungan. Disinilah terjadinya wujud devolusi kekuasaan tata-pengelolaan sumberdaya alam secara sejati bagi kekuatan sosial yang pluralistik. Dikatakan sejati, karena mekanisme kontrol yang dimilikinya, memungkinkan proses penyelarasan paham yang berbeda-beda dari berbagai pihak. Mekanisme saling mengontrol mampu menekan kecenderungan dominasi kekuasaan tunggal.

MENGHILANGKAN SEKAT-SEKAT SISTEM KEBIJAKAN, OTORITAS, KEKUASAAN DAN MENEKAN PELUANG TERJADINYA "TRAGEDY OF THE COMMONS"

Pembaruan tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan didasarkan adanya kebutuhan untuk menyelamatkan sistem ekologi di

(6) *Self-management: this is the pinnacle (derajat tertinggi) of participatory efforts, where stakeholders interact in learning processes which optimise the well-being of all concerned.* Kemitraan adalah bentuk yang dipandang paling tepat untuk diimplementasikan dalam pembaharuan tata-pemerintahan pengelolaan sumberdaya alam di DAS Citanduy. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa setiap pemangku kepentingan tetap eksis dengan baik sementara kewenangannya pun tidak berkurang. Namun, sebagai konsekuensi jalinan-kerjasama antar-pihak, maka dominasi kekuasaan-politik dari suatu pihak (negara) kini tidak terjadi lagi. Terdapat *balance of power* yang terpelihara dengan baik sebagai akibat jalinan kemitraan.

suatu kawasan dengan pendekatan utama perekayasa ulang *environmental governance system*. Secara teoritis, beberapa persoalan struktural pada sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan yang dapat dikenali di berbagai kawasan DAS selama ini adalah: (1) konflik kepentingan antar pihak pemangku otoritas lingkungan di tingkat pemerintah daerah yang berlangsung baik secara horisontal (antar pemerintah daerah) maupun vertikal (pemerintah daerah *versus* pemerintah pusat), (2) *lack of socially legitimated and enforced-decisions* terutama yang berkaitan dengan kebijakan yang memperhatikan kepentingan bersama di kawasan DAS, (3) tingginya ragam orientasi ideologi dan sistem politik sumberdaya alam dan lingkungan yang dianut oleh masing-masing pemangku kepentingan ataupun otoritas lingkungan pemerintahan daerah yang bisa berakibat pada munculnya ketidakselarasan kebijakan publik yang diambil dan diimplementasikan di kawasan DAS, (4) rendahnya partisipasi CSA/NGOs dalam perumusan keputusan politik sumberdaya alam dan lingkungan, (5) ketiadaan ruang dialog dan koordinasi antar pihak yang memungkinkan proses-proses koreksi konstruktif atas pola pemanfaatan sumberdaya alam milik bersama. Dalam hal ini, dimensi *kekuasaan, administrasi pemerintahan* dan *politik lingkungan* memang terasa sangat kuat mempengaruhi keberlanjutan suatu DAS (lihat Doyle and Mc Eachern, 2001).

Pada titik ini persoalan membangun struktur kelembagaan bagi tercapainya *political control* yang memadai menjadi tema penting sebuah proses penataan *environmental governance system*. Sebagaimana dikemukakan dimuka bahwa dalam proses memanfaatkan dan mengisi "ruang kosong" kelembagaan pengelola sumberdaya alam yang berciri *multi-stakeholders*, maka asumsi *pluralisme kepentingan* tidak dapat dielakkan. Ruang baru bagi terselenggaranya sistem tata-pemerintahan lingkungan yang partisipatif dan demokratis, kelak akan mewadahi dan mediasi perbedaan-perbedaan kepentingan dari beragam pihak tersebut, dan menghasilkan kesepakatan yang akomodatif bagi semua golongan.

Dalam situasi dimana telah terjadi situasi "disparitas kekuasaan" yang sangat tajam antara negara (pemerintah daerah) dan masyarakat sipil - sebagai dampak bekerjanya kekuatan opresif Orde Baru di masa lalu -, maka peluang munculnya *political-power domination* suatu pihak atas pihak lain tetap akan signifikan pada masa OTDA saat ini. Dominasi kekuasaan hanya dapat ditekan kehadirannya, bila secara struktural tersedia ruang-ruang dialog ataupun ruang-ruang manajemen CPR

bersama yang memungkinkan akses yang adil terhadap semua pihak kepada *proses-proses komunikasi kritis* dan aksi-aksi korektif. Ruang dialog tersebut secara kultural juga berfungsi sebagai ruang dimana proses *pembelajaran politik* antar beragam elemen kekuasaan berlangsung secara konstruktif. Oleh karenanya, fungsi terpenting kelembagaan hasil rekayasa tata-pemerintahan lingkungan dalam hal ini adalah bagaimana menyediakan struktur kelembagaan yang memungkinkan terbukanya akses-akses politik agar aspirasi/kepentingan/ideologi yang berbeda-beda terhadap pola pengelolaan DAS terwadahi (lihat Lampiran 1 - 6). Juga, kelembagaan tersebut seyogianya mampu memediasi *conflicting parties* dan perbedaan kepentingan yang dibawanya sedemikian rupa sehingga serta para pihak tetap dalam harmoni kesetaraan, kesejajaran, solidaritas, dan kesatuan. Kelembagaan baru tersebut harus mampu mengubah cara pandang suatu pihak terhadap posisi politis pihak lain, dari "lawan politik" atau musuh yang harus dieliminasi menjadi mitra yang justru dibutuhkan kehadirannya (lihat analisis Whitford, 2002). Persoalannya, mungkinkah semangat menciptakan tata-kelembagaan baru tersebut diwujudkan dalam era OTDA? Apa yang seyogianya dilakukan, jika UU OTDA justru cenderung menetralsisir hadirnya ruang-ruang perencanaan dan komunikasi-kritis yang partisipatif di tingkat daerah?

Kebijakan sumberdaya alam dan lingkungan yang lokalistik dan tersekat-sekat dimana tiap otoritas membawa kepentingan-kepentingan politik yang bercirikan "*self-centeredness*" demi masing-masing institusi, tidak terjalin koordinasi satu sama lain, serta pemberlakuan kebijakan secara tersegmentasi jelas mengingkari *hakikat integrasi sistem ekologi DAS*. Dalam jangka panjang, fakta ini akan membuat proses kehancuran lingkungan berjalan makin cepat sehingga benar adanya bahwa *watershed ecological crisis has a very deep root in the environmental governance crisis*. Pertanyaannya kini adalah, bagaimana cara mendekati penyelesaian masalah kehancuran lingkungan dari perspektif *governance-reform* tersebut? Dapatkah kecenderungan tumbuh dan menguatnya *regional egocentricity* - akibat UU otonomi daerah - yang berpotensi destruktif terhadap sumberdaya alam dan lingkungan bisa ditekan melalui upaya pembaharuan sistem tata-pemerintahan lingkungan? Bagaimanakah strategi *environmental governance reform* disusun menjadi jawaban yang memadai untuk menjawab permasalahan di atas? Bagaimana menumbuhkan ruang koordinasi dan ruang komunikasi yang kondusif bagi terciptanya *good-environmental governance system*? Benarkah ide-ide *partisipasi, kemitraan, desentralisasi dan keberlanjutan sumberdaya alam* dapat

ditegaskan dalam sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan yang baru? Persoalan apa saja yang segera muncul dalam penumbuhan tata-kelembagaan sistem tata-pemerintahan lingkungan yang baru? Bagaimana pentahapan implementasi strategi pengembangan tata-pemerintahan lingkungan di lapangan?

PEMBAHARUAN SISTEM TATA-PEMERINTAHAN SUMBERDAYA ALAM DAS CITANDUY: KONSEPTUALISASI GAGASAN

a. Dimensi-Dimensi Sumberdaya Alam Daerah Aliran Sungai

Secara alamiah, aliran sungai mungkin terhambat dan berakumulasi di beberapa titik di kawasan hilir sebelum akhirnya terbuang ke laut. Pada titik-titik tersebut, dapat terbentuk genangan-genangan yang bersifat temporer ataupun permanen. Pada situasi dimana keadaan vegetasi tidak memungkinkan dukungan kapasitas simpan air (*water retention capacity*) secara memadai, maka genangan air akan memerlukan waktu yang lebih lama untuk mengalirkannya ke laut. Pada ekosistem yang terganggu, maka genangan akan terjadi secara permanen. Masalah lingkungan muncul bila, genangan permanen terjadi di pemukiman dan kawasan pertanian yang tidak dikehendaki.

Dengan demikian, DAS secara biofisik memainkan peran sangat penting dalam mengendalikan neraca sumberdaya air dengan mengalirkan kelebihan pasokan air ke segenap kawasan. Namun DAS juga berpotensi berpotensi menghadirkan banjir dan merusak tatanan ekosistem di kawasan hilir, bila "tingkat kesehatan lingkungannya" tidak dijaga. Aliran sungai berpotensi menimbulkan kerusakan alam di kawasan hilir dikarenakan adanya karakter *daya rusak air* yang secara inheren terkandung pada aliran air. Melihat keterkaitan antar kawasan yang sangat erat, maka upaya pengendalian daya rusak air akan sulit menghasilkan hasil memuaskan bila dilakukan secara individual dan terpisah-pisah.

Dengan derajat kompleksitas dan kuatnya jalinan keterkaitan antar dimensi dalam pengelolaan sumberdaya alam yang cukup tinggi, maka persoalan memelihara derajat "kesehatan lingkungan" sebuah DAS pun seringkali tidak sederhana. Secara biofisik, derajat "kesehatan lingkungan" suatu DAS akan dapat dipertahankan pada tingkat yang cukup baik, jika DAS mampu menjamin ketersediaan air-bersih untuk kehidupan penduduk dan industri, serta mampu memasok air irigasi

untuk kebutuhan aktivitas produksi pertanian dengan baik. Sebaliknya, bilamana kondisi biofisik ekosistem DAS berada dalam keadaan rusak (ditandai oleh luasnya lahan kritis atau tanah gundul yang tak bervegetasi ataupun tingginya derajat pencemaran air dan sedimentasi), maka kehidupan sosial-ekonomi dan ekologis di kawasan tersebut dipastikan terganggu. Secara sosiologis-ekonomis, "kesehatan lingkungan" DAS dikatakan lestari bila eksistensinya dapat menopang tingkat kehidupan masyarakat hari ini dan generasi mendatang secara stabil. Secara sosio-politis, DAS yang derajat kesehatannya baik adalah DAS yang tidak menimbulkan perpecahan pada masyarakat, utamanya pada golongan-golongan yang berbeda ideologi dan kepentingan.

Dalam hal ini, sejumlah aktivitas sosial-ekonomi yang dianggap sebagai faktor penekan kesetimbangan ekologis DAS Citanduy selama ini, antara lain: (1) penggarapan tanah pertanian utamanya di persawahan, yang membawa konsekuensi erosi dalam jumlah yang tidak sedikit, (2) praktek pembukaan lahan melalui teknik yang rentan terhadap bahaya erosi - di kawasan DAS Citanduy dikenal secara tradisional dengan teknik "ngaguguntur" yaitu membuka lahan (*land clearing*) dengan cara penggundulan tanah tanpa menghiraukan kemiringan tanah dan faktor catangnya hujan. Cara ini diklaim oleh beberapa studi sebagai teknik yang sangat berisiko terhadap erosi dan sedimentasi, karena derajat *exposure* tanah terhadap presipitasi terlalu tinggi (3) aktivitas pertambangan di permukaan tanah dan penambangan batu-pasir-kerikil di sepanjang *water-body* DAS, (4) penebangan hutan yang tidak terkendali baik secara legal ataupun illegal, (5) aktivitas industri yang membuang limbahnya di sungai tanpa didahului oleh pengolahan limbah terlebih dahulu, (6) kurangnya bangunan fisik pengendali daya-rusak air, (7) kegagalan konservasi sumberdaya alam akibat faktor-faktor sosial-ekonomi, politik, dan sistem administrasi. Secara sosial-ekonomis, kehancuran ekosistem DAS mengancam keberlanjutan sumber nafkah penduduknya. Secara ekologis, kerusakan DAS mengancam kelestarian alam dan menekan derajat keragaman hayati yang dimiliki oleh kawasan itu (*eliminate critical natural habitat sites, thereby limiting biodiversity in the watershed*).

Dengan didasarkan pada adanya resiko krisis ekologi dan dengan mempertimbangkan dimensi-dimensi penting sumberdaya alam suatu DAS, maka upaya penyelamatan lingkungan dapat ditempuh melalui beberapa kemungkinan atau cara. *Pertama*, konservasi melalui pendekatan

fisik atau rekayasa *teknis-sipil* adalah pendekatan pragmatis yang umum dilakukan untuk penyelamatan ekosistem daerah aliran sungai. Termasuk dalam kategori pendekatan pertama adalah pembangunan bendungan untuk menampung cadangan air, pembangunan *turap* sebagai penyangga pinggiran sungai sebagai pengendali erosi pada badan sungai, serta pengerukan sedimen. *Kedua*, pendekatan bio-fisik melalui *konservasi sumberdaya alam* via penghijauan atau penanaman bibit pohon/tanaman keras di kawasan tangkapan air. Masih dalam ranah konservasi adalah penerapan teknik pertanian yang akrab dengan lingkungan alam. Penetapan kawasan lindung dan hutan konservasi adalah bagian yang juga penting dari pendekatan kedua. Pendekatan *ketiga* adalah *rekayasa kelembagaan* di ruang sosio-politikal pengelolaan sumberdaya alam DAS. Termasuk dalam pendekatan ketiga adalah penguatan kapasitas ekonomi dan kelembagaan konservasi lokal. Pendekatan terakhir ini lebih banyak menyentuh *dimensi ruang sosial dan kultural* dari sebuah DAS. Dari ketiga pendekatan tersebut, pendekatan ketiga adalah yang selama ini paling sulit dilakukan karena melibatkan faktor-faktor yang tidak mudah dikendalikan (menyangkut perilaku, keinginan dan beragam aspirasi manusia). Oleh karenanya, fokus dari telaah pada *working-paper* ini pun diarahkan kepada pendekatan ketiga, yaitu penyelamatan sumberdaya alam dan lingkungan DAS Citanduy dari perspektif pembaharuan tata-kelembagaan serta tata-hubungan sosial-politik dalam sistem tata-pemerintahan.

b. Rancangan Kelembagaan Partisipatif: Dewan Sumberdaya Air (DSDA)

Desentralisasi administratif dalam pengelolaan sumberdaya alam DAS Citanduy diarahkan kepada terciptanya *good partnership-based environmental governance*. Desentralisasi administratif dalam tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan DAS tampil dengan munculnya "Dewan Sumberdaya Air"¹¹ (DSDA) pada satuan DAS Citanduy yang berisikan representasi beragam pihak dengan sistem nilai dan ideologi serta memperjuangkan kepentingan berbeda-beda. Kelembagaan DSDA

¹¹ Pembentukan Dewan Sumberdaya Air tetap mengacu pada upaya pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan secara keseluruhan. Isyu "air" mendapat penekanan khusus dalam hal ini disebabkan satu alasan, bahwa kerusakan sumberdaya alam apapun bentuknya, akan selalu berakhir pada penurunan derajat kualitas dan kuantitas air bagi kehidupan manusia dan komponen ekosistem lain. Alasan inilah yang digunakan mengapa pembaharuan tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan di DAS Citanduy mengambil isyu air sebagai *focal point*.

selanjutnya memiliki *scope of authority* yang luas mencakup: supervisi, advokasi, monitoring, pengawasan, *joint-decision making process*, *land-use planning*, *granting rights*, hingga berperan menjadi pusat kekuatan kontrol atau sebagai "watch-dog" dalam manajemen DAS.

Sebagai kelembagaan penampung alokasi kekuasaan dari otoritas negara, DSDA bekerja secara lintas sektor, lintas kepentingan, lintas kawasan, lintas hirarki otoritas administrasi lingkungan. DSDA akan lebih banyak bekerja pada tataran makro dengan satuan wilayah sungai (DAS) sebagai unit-kerjanya. DSDA sebagai kelembagaan partisipatif, diisi oleh unsur otoritas administratif negara (instansi pemerintah terkait), CSA/NGOs, dan swasta. Unsur akademik dalam DSDA diwakili oleh perguruan tinggi. Sebagai penyeimbang kekuatan politik ekologi, DSDA akan bertidak kritis terhadap keputusan-keputusan yang dibuat oleh negara sebagai pihak yang menjalankan fungsi regulasi. Namun demikian, DSDA akan tetap menjadi forum non-politik-praktis. Sebagai kelembagaan profesional di bidang manajemen DAS, DSDA memiliki kewajiban untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat proaktif-konstruktif kepada pemegang otoritas regulasi di bidang sumberdaya alam.

DSDA memperjuangkan kedaulatan dan kemandirian masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya alam di kawasan DAS. Ideologi *sustainability* yang dianut oleh DSDA diarahkan pada pencapaian tiga tujuan sekaligus, yaitu: (1) pencapaian derajat kesejahteraan ekonomi masyarakat - artinya, DSDA berorientasi pada pengurangan angka kemiskinan secara berarri, (2) pencapaian derajat keselarasan kehidupan sosio-politik dan sosio-kultural dalam masyarakat, dan (3) pencapaian kelestarian lingkungan yang menjamin kepastian sistem nafkah bagi generasi kini dan mendatang.

c. Pelibatan Sektor Masyarakat Sipil *via* Jaringan Kemitraan dalam DSDA

Terdapat sebuah asas yang telah menjadi orientasi penting pada tata-pengelolaan dan pemanfaatan DAS yang lazim dikenal oleh banyak orang, sebagai: "*one river, one plan and one management*" principle. Artinya, pengelolaan sumberdaya alam DAS semestinya menganut *asas-tunggal*, dimana sekat geografis antara wilayah hulu-tengah-dan-hilir, tidak boleh menyebabkan sistem manajemen DAS harus berbeda antara satu dengan lain lokalitas.

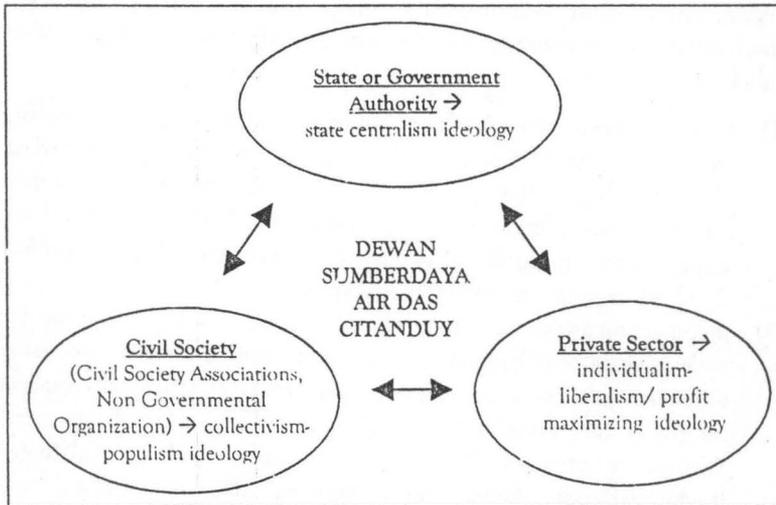
Namun, kenyataan menunjukkan beberapa hal yang berbeda. Asas di atas sangat sulit ditegakkan dan diwujudkan di lapangan Destabilisasi lingkungan selanjutnya menyebabkan "ketidakpastian" dukungan ekosistem terhadap dukungan kehidupan nafkah masyarakat yang hidup di kawasan DAS Citanduy. Untuk mengatasi resiko dan ketidakpastian ekologis, diintroduksi tata-kelembagaan baru dalam sistem tata-pemerintahan lingkungan alam DAS Citanduy.

Sistem kelembagaan dalam tata-pemerintahan sumberdaya alam yang baru tersebut harus mampu menekan semangat kompetisi dan konflik antar pihak yang diyakini bisa berdampak sangat destruktif terhadap eksistensi alam. Sistem yang baru juga bersemangatkan *decentralized governance system*, dimana menjunjung tinggi prinsip partisipasi antar pihak. Sistem tata-pemerintahan baru diharapkan juga memperjuangkan *good environmental governance* yang menurut Work (2001) berarti bahwa sistem tata-pemerintahan tersebut memastikan bekerjanya proses-proses politik, sosial dan ekonomi yang berbasiskan kesepakatan-kesepakatan, kesepahaman-kesepahaman, saling-pengertian (*broad consensus*) dalam masyarakat, dimana aspirasi semua pihak tertampung dalam perumusan kebijakan dan alokasi sumberdaya pembangunan, termasuk golongan termiskin dan kaum perempuan. DSDA yang dibentuk di aras DAS dipandang mampu mengemban amanat-amanat di atas.

Buckles and Rusniak (1999) mengemukakan bahwa manakala prinsip keterwakilan dalam sebuah kelembagaan publik terjaga dengan baik, maka keputusan-keputusan yang dihasilkan akan lebih relevan dengan kebutuhan lokal, membumi (*down to earth*) serta mampu menciptakan "*sense of local ownership of identified problems and solutions*". Dengan sifatnya yang demikian, maka keberlanjutan manajemen sumberdaya alam (DAS) secara jangka panjang dapat dijamin. Secara teoritis, terdapat tiga ruang sosial-politik dimana setiap elemen yang berada di setiap ruang harus mendapatkan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam kelembagaan pengelolaan sumberdaya alam - DSDA (Gambar 22).

Dalam sistem tata-pemerintahan berbasiskan kemitraan (DSDA), dibangun kesepakatan dan konsensus yang dibentuk oleh tiga pihak berbeda dimana masing-masing pihak mewakili ideologi politik dan ekonomi yang saling berlawanan. Dalam hal ini negara, masyarakat sipil dan swasta membawakan watak dan pandangan politik yang *distinct*. Setiap pihak menghendaki cara pengelolaan sumberdaya alam yang sesuai dengan ideologinya. Negara selama ini memperjuangkan rezim (sistem

pengaturan) sentralisme, sementara masyarakat sipil menghendaki kolektivisasi pemanfaatan sumberdaya alam. Sektor swasta yang biasanya menganut paham maksimisasi keuntungan dan hedonisme, menghendaki rezim privatisasi dan individualisasi sebagai solusi untuk menekan resiko kehancuran sistem ekologi atau sumberdaya alam.



Gambar 22. Ruang-Ruang Kekuasaan Pembentuk *Partnership-Based Environmental Governance System* (DSDA)

Sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan yang *desentralistik-partisipatif* via DSDA akan menjadi *ruang-komunikasi, ruang dialog-politik, dan ruang koordinasi* yang mampu menghasilkan kesepakatan kompromistik atas pandangan yang berbeda-beda. Sehingga DSDA akan menjadi outlet ketegangan akibat berlangsungnya perbedaan politik dalam manajemen DAS. DSDA juga mewakili gugus *resultante atas beragam kekuatan ideologi politik* yang dianut, dijalankan dan *di-exercised* oleh masing-masing pihak. Hal terpenting dalam mekanisme tata-pemerintahan sumberdaya alam yang diperbaharui ini adalah menguatnya keterlibatan posisi masyarakat sipil dalam memberikan pertimbangan untuk perumusan kebijakan serta menguatnya kapasitas untuk mengontrol secara aktif eksistensi sumberdaya alam di wilayahnya.

Keadaan semacam ini tidak pernah terjadi dalam sistem tata-pemerintahan atau pengelolaan sumberdaya alam yang bercirikan *sentralisme-otoritarianisme* sebagaimana yang telah berlangsung sepanjang

era Orde Baru. Kesiapan negara (dan juga swasta) untuk mendevolusikan sebagian otoritasnya kepada masyarakat sipil adalah inovasi tata-pemerintahan sumberdaya alam yang sangat berarti. Dengan semangat untuk selalu mencari "jalan tengah", menciptakan suasana keselarasan antar-pihak, dan suasana kolaboratif-non konfliktual serta suasana yang lebih kompromistik, maka karakter *partnership-based environmental governance system* akan menampilkan ciri-ciri (lihat Tabel 33):

- (1) *perubahan peran dan relasi sosial*, dimana semua pihak menyanggah *critical role* untuk diperhitungkan dalam manajemen sumberdaya alam, sehingga setiap pihak adalah manajer yang penting dalam setiap proses perencanaan, pengambilan keputusan, eksekusi, implementasi, monitoring, pengawasan serta saat memetik manfaat dari hasil penerapan sebuah kebijakan.
- (2) mempertimbangkan dan mengapresiasi *kepentingan sosial, ekonomi dan ekologi* secara sekaligus dan seimbang (*to protect, conserve and restore watershed functions while considering the variety of social and economic benefits of those functions for the sake of the whole society of the region*). Artinya, manajemen DAS selalu berorientasi pada penyelamatan lingkungan-alam, kesejahteraan manusia dan masyarakat, serta kondisi mikro dan makro perekonomian di kawasan DAS.
- (3) menjunjung tinggi *prinsip integralisme dan inklusivitas*, dimana *broad range of values* yang diyakini oleh para pihak diwadahi secara akomodatif dalam proses manajemen melalui pelibatan wakil-wakil dari beragam golongan kepentingan dari lapisan sosial yang berbeda-beda (*cross-section of the society and community*). Dengan prinsip integralisme, potensi konflik antar pihak sudah bisa diselesaikan pada saat proses perencanaan dijalankan.
- (4) menghendaki *komitmen jangka panjang para-pihak* dalam manajemen sumberdaya alam. Komitmen menjadi titik kritikal bagi suksesnya penyelamatan DAS, karena strategi manajemen DAS harus selalu disesuaikan mengikuti perubahan keadaan setiap waktu. Dalam banyak kasus selama ini, *watershed management planning* selalu tidak pernah mencapai taraf penyelesaian yang sempurna untuk semua hal (*all-embracing issues*). Dalam strategi manajemen DAS selalu diperlukan adaptasi ulang (*recurrent adaptive management*) atas pendekatan yang dipakai. Hal ini terjadi, karena sekali masalah lama terselesaikan akan muncul masalah baru.

Tabel 33. Perbedaan Karakteristik *Partnership-Based Environmental Governance System* dan Tata-Pemerintahan Sentralisme dalam Manajemen DAS

Karakteristik	Sistem Tata-Pemerintahan Lingkungan Sentralistik	Sistem Tata-Pemerintahan Lingkungan Berbasis Kemitraan (DSDA)
Cara pancang dalam pengelolaan sumberdaya alam	Pengelolaan sumberdaya alam didominasi oleh peran negara. Sektor swasta mendapatkan konsesi-konsesi penting dalam pemanfaatan sumberdaya alam dan memetik keuntungan dari hak istimewa tersebut. Peran/prakarsa masyarakat sipil/masyarakat adat dikesampingkan.	Integrasi tiga pihak (negara, masyarakat sipil dan swasta). Semua pihak berhak dan bertanggung jawab secara merata, berkeadilan, setara, demokratis, dan menghargai pluralisme-ideologi serta perbedaan kepentingan dalam manajemen DAS.
Etika lingkungan	Antroposentrisme, dimana pandangan terhadap lingkungan cenderung meyakini bahwa sumberdaya alam seharusnya dieksploitasi untuk kesejahteraan manusia. Konservasi alam hanya kebijakan pelengkap dan sekedar retorika politik.	Ekosentrisme, dimana manusia dan alam berada pada posisi sejajar. Sains dan teknologi yang digunakan terbebaskan dari sifat yang merusak alam.
Orientasi politik dan kebijakan pengelolaan DAS	Kepentingan pusat-kekuasaan didahulukan, sementara kepentingan masyarakat/lokal sebagai "pinggiran" dikesampingkan.	Kepentingan masyarakat/publik didahulukan. Otoritas negara menjamin transparansi, akuntabilitas, pemerataan, dan keadilan proses manajemen DAS.
Strategi dalam perumusan kebijakan manajemen DAS	Pemerintah pusat sebagai pemegang otoritas utama dan tunggal dalam manajemen DAS.	<i>Multi-stakeholders</i> atau para-pihak berkontribusi secara seimbang dalam proses manajemen DAS.
Ruang komunikasi-koordinasi sosial-politik antar pihak	Tidak terbentuk, karena tidak dibutuhkan kehadirannya.	Sangat penting dan mutlak sebagai wahana komunikasi antara negara, swasta, dan masyarakat sipil.
Komitmen para pihak dalam manajemen DAS	Negara terikat secara jangka panjang dalam manajemen DAS. Masyarakat sipil dan swasta hanya menjalankan peran konsultatif.	Semua pihak terikat pada komitmen jangka panjang.
Struktur kekuasaan politik ekologi DAS	Negara menguasai porsi terbesar kekuasaan. Tidak ada distribusi kekuasaan dari Negara.	Kekuasaan terdistribusi merata secara proporsional ke semua pihak (Negara, Swasta, Masyarakat Sipil).
Kedalaman pemahaman atas gagasan <i>participatory watershed management</i>	Negara mengajak masyarakat sipil dan swasta hanya sebatas pada pembentukan kesepakatan (<i>consensus building</i>) atau proses konsultasi publik.	<i>Depth of participation</i> mencapai derajat paling dalam dengan terbentuknya struktur kemitraan, atau ketika negara melepaskan otoritasnya dan mendorong sektor lain melakukan <i>self-management</i> .
Peran dan relasi sosial dalam manajemen DAS	Negara sebagai penrakarsa dan manajer dominan dalam manajemen DAS. Peran kritis dijalankan oleh CSA/NGOs.	Semua pihak dianggap sebagai pemrakarsa dan pengelola yang setara. Semua pihak berperan secara kritis.

Sumber: Disarikan dari berbagai rujukan dan interpretasi hasil penelitian lapangan, 2005

- (5) menghendaki kerelaan/kesediaan semua pihak untuk menerima perbedaan dan sanggup mengurangi wilayah kekuasaannya (*willingness to reduce the power*) sebagai konsekuensi hadirnya pihak lain dalam sistem manajemen DAS.

Pada intinya tata-pemerintahan sumberdaya alam berbasiskan kemitraan mengantisipasi konflik sosial dan menghargai perbedaan kepentingan sebagai fakta dan keniscayaan sosial. Konflik dan perbedaan kepentingan dapat ditekan "daya-rusaknya" terhadap tata-kehidupan sosial, bukan melalui pendekatan *power-oppression* melainkan melalui komunikasi dan membangkitkan kemitraan.

d. Peta Kekuatan Sektor Masyarakat Sipil dalam DSDA

Dari hasil identifikasi lapangan diketahui bahwa, asosiasi-asosiasi masyarakat sipil di lima pemerintah kabupaten/kota (Kabupaten Tasikmalaya, Kota Tasikmalaya, Kabupaten Ciamis, Kota Banjar, dan Kabupaten Cilacap) yang wilayahnya dialiri oleh DAS Citanduy, bukanlah entitas yang homogen. Dalam "ruang" masyarakat sipil dipenuhi oleh organisasi CSA/NGOs yang berbeda arah ideologi dan afiliasi organisasi. Derajat kesiapan CSA/NGOs untuk menerima devolusi kekuasaan dari Negara, juga sangat bervariasi. Secara umum, tidak banyak NGOs yang mengambil *posisi kritis-fundamentalistik-radikalistik* dalam memperjuangkan isu-isu penyelamatan lingkungan.

Suhu politik lokal yang didorong oleh semangat penentangan dari NGOs sempat meningkat sesaat manakala pemerintah pusat merencanakan pengalihan alur Sungai Citanduy dari muaranya di wilayah Kabupaten Cilacap ke kawasan Pangandaran di Kabupaten Ciamis. Pengalihan alur tersebut dianggap akan membawa konsekuensi lingkungan yang sangat merugikan kawasan Pangandaran sebagai daerah pariwisata. Pada intinya, NGOs menolak karena Pangandaran akan menjadi kawasan penumpukan sedimentasi yang dibawa oleh Sungai Citanduy. Selain itu, proses pengendapan lumpur, akibat proyek yang dikenal dengan nama "proyek sodetan" (di awal dekade 2000-an) tersebut diperkirakan akan mengurangi daya-tarik Pangandaran sebagai kawasan wisata pantai. Seterusnya, sehingga dengan berkurangnya daya-tarik kawasan wisata, maka jumlah wisatawan dan belanja wisata akan menurun pula. Hal ini berarti akan menurunkan sumber penghasilan dan meningkatkan derajat ketidakpastian ekonomi masyarakat lokal yang menggantungkan sebagian besar sumber nafkahnya pada sektor pariwisata.

Dari hasil beberapa diskusi disimpulkan bahwa, meskipun gerakan penentangan "proyek sodetan" dilakukan oleh NGOs lokal, namun ide-ide perlawanan dan konstruksi gagasan secara intelektual pada awalnya tetaplah datang dari kekuatan organisasi gerakan sosial eksternal. Kekuatan eksternal yang pelopornya adalah NGOs dari ibukota provinsi Jawa Barat secara akademik memang memiliki keunggulan. NGOs dari tingkat provinsi tersebut memiliki cara berpikir dan kapasitas keilmuan yang lebih memadai daripada NGOs lokal. Meski demikian persenyawaan dan penyatuan perjuangan penentangan "proyek sodetan" oleh NGOs lokal dan non-lokal menjadikan keduanya sulit dibedakan.

Setelah "proyek sodetan" dinyatakan batal oleh Pemerintah Pusat dan berakhir dengan "status quo", suasana penentangan oleh NGOs pun menyurut. Secara keseluruhan suasana non-resistensi yang ditunjukkan oleh NGOs lokal ini dapat dipahami, karena kawasan Jawa Barat dan Jawa tengah Selatan dimana DAS Citanduy berada, memang secara historis jauh dari suasana konflik-dan-pertentangan. NGOs jarang menempatkan diri pada posisi kritis melawan Negara. Meski demikian, fakta menunjukkan bahwa, manakala sebuah kebijakan dijalankan dengan mengabaikan keberadaan dan aspirasi lokal, maka semangat penentangan NGOs akan segera bangkit. Kegagalan merealisasikan "proyek sodetan" menjadi proyek lingkungan yang nyata di kawasan DAS Citanduy adalah bukti faktual akan kegagalan proses-proses perencanaan yang tidak partisipatif dan terlalu berorientasi pada kepentingan otoritas pusat serta sepihak.

Bila dikategorisasikan berdasarkan derajat kerjasama ataupun penentangannya terhadap Negara, maka ditemukan lima tipe CSA/NGOs yang berperan sebagai kekuatan gerakan sosial masyarakat di lima kabupaten/kota tersebut. Tipe-tipe itu adalah (lihat Tabel 34):

- (1) Tipe *suplementer* atau sebagai tambahan-pelengkap. CSA/NGOs yang bergerak di kawasan DAS Citanduy sengaja mengambil posisi-aksi dan bergerak sekedar memperkaya tugas administratif-pembangunan yang secara dominan dijalankan oleh negara atau pemerintah. Tanpa aksi dari NGOs pun tidak akan berkurang skala aktivitas yang menyentuh kawasan tersebut. Tipe ini biasanya melakukan kerjasama dengan negara secara baik.

Tabel 34. Peta Kekuatan Sosio-Politik CSA/NGOs di Kawasan DAS Citanduy, 2004-2005

Nama NGO/CSA (disingkat)	Ideologi Politik dan Tipe relasi kekuasaan CSA/NGO-Negara	Konsentrasi Gerakan dan Perjuangan Ideologi	Jarak Politis NGOs/CSA dengan Negara	Komitmen terhadap Upaya Pelestarian DAS Citanduy
"FM" di Kabupaten dan Kota Tasikmalaya (aliansi beberapa NGO)	"Empowerment", bertipe suplementer atau komplementer terhadap negara.	Pemberdayaan basis ekonomi pertanian masyarakat lokal.	Sangat dekat dengan negara. Beberapa proyek didanai oleh pemerintah daerah.	Supportive - mendukung
"YBR" di Kabupaten Ciamis	"Environmentalism-conservatism", bertipe hubungan kerja suplementer atau komplementer terhadap negara.	Penyelamatan sumberdaya alam dan konservasi situs peninggalan sejarah Kerajaan Galuh di Ciamis.	Sangat dekat dengan sektor negara. Beberapa proyek didanai oleh pemerintah pusat, daerah, dan agensi asing (ADB)	Pelestarian alam DAS Citanduy, upaya penyelamatan masyarakat adat kampung Kuta, dan hutan Karang Kamulian
"FSGS" di Kabupaten Ciamis (aliansi empat NGO*)	"Environmentalism developmentalism", bertipe suplementer terhadap negara.	Pelestarian ekosistem hutan dan air di Gunung Sawal. Kawasan ini dikenal sebagai mata-air Sungai Citanduy	Sangat dekat dengan negara. CSA ini dibangun oleh instansi sektoral kehutanan di wilayah administratif setempat.	Sangat mendukung.
"KCD" di Kabupaten Ciamis dan Kota Banjar (aliansi sembilan NGO dan CSA seperti kelompok tani dan nelayan)	"Environmentalism developmentalism", bertipe suplementer namun agak mandiri dalam gerakannya.	Secara kesejarahan CSA ini muncul sebagai jalan-keluar terjadinya konflik antar NGO saat wacana "proyek sodetan" digulirkan.	Dekat hingga taraf tertentu (ada proyek yang didanai oleh negara). Posisi politisnya independen dan menjadi wadah "gerakan kontra elitisme" negara.	Sangat peduli, namun bukan berarti gagasan-gagasan NGOs di dalam CSA ini homogen (searah).
"LBDS" di Kabupaten Cilacap (gabungan beberapa lembaga pemberdayaan masyarakat desa)	"Environmentalism empowerment" dan bertipe suplementer dalam gerakannya	Penyelamatan ekosistem Segara Anakan sebagai muara Sungai Citanduy dan pemberdayaan ekonomi Suku "Kampung Laut"	Dekat dengan negara, karena dibina oleh otoritas pemerintah daerah setempat	Setuju pada upaya penyelamatan DAS, utamanya jika hal itu dikonsentrasikan di daerah hilir/muara Sungai Citanduy.
"WPSA" di Kabupaten Cilacap	"Demokratisme" dan bertipe independen dalam gerakannya	Memperjuangkan terciptanya civil-society yang menghargai hak-hak lokal	Tidak ada kerjasama dan dukungan dana apapun dari negara	Relatif netral, namun CSA ini mendukung upaya pelestarian kawasan pesisir termasuk muara Sungai Citanduy

Sumber: data primer (diolah), 2005

- (2) Tipe *komplementer* atau memperlengkapi fungsi yang kurang dijalankan oleh negara. Artinya, CSA/NGOs mengisi ruang-kosong yang selama ini ditinggalkan oleh negara. Tipe kerjasama antara CSA/NGOs dengan negara bisa berbentuk kolaborasi, namun bisa juga independen.
- (3) Tipe *substitusi* berarti bahwa CSA/NGOs menggantikan fungsi-fungsi perubahan atau transformasi sosial yang seharusnya dijalankan secara konstruktif oleh negara. Tanpa peran dan gerakan aksi dari CSA/NGOs, maka fungsi perubahan sosial tidak akan berlangsung.
- (4) Tipe *adversial* ditemukan pada CSA/NGOs yang memosisikan diri sebagai *opponent negara*. Konstelasi posisi politis CSA/NGOs yang *adversial* meliputi NGOs yang selalu melakukan penentangan dan menempatkan diri pada posisi kritis atas fungsi yang dijalankan oleh negara. NGOs tipe ini selalu mengambil posisi diametral-melawan aliran politik yang dianut negara.
- (5) Tipe *bebas atau independen* atau *pelopor* adalah bagi NGOs yang bergerak secara *advanced* mendahului inisiatif dan fungsi yang dijalankan oleh negara. NGOs tipe ini dikatakan sebagai "bebas", karena posisinya dan gerakannya samasekali tidak tergantung atau tak memandang sejauhmana negara telah atau sedang melakukan aksi.

Dari hasil pengamatan, setiap CSA/NGOs yang bekerja di lima kabupaten/kota di kawasan DAS Citanduy memiliki derajat kedekatan tertentu dengan institusi negara. Sementara itu, tidak semua NGOs yang ada memiliki perhatian yang cukup besar terhadap "nasib" keberlanjutan sistem ekologi DAS Citanduy. Faktor "jarak-politis" terhadap negara dan "jarak perhatian/keprihatinan" terhadap kelestarian atau "kesehatan lingkungan" DAS Citanduy akan menentukan seberapa besar kemungkinan proses-proses kolaborasi atau kemitraan dalam manajemen DAS Citanduy yang melibatkan CSA/NGOs bisa dibangun bersama.

Peta posisi politik CSA/NGOs di lima wilayah kabupaten dan kota yang dialiri oleh Sungai Citanduy menunjukkan fakta bahwa, tidak ada satupun kekuatan masyarakat sipil yang selama ini menempatkan dirinya berseberangan secara diametral melawan negara. Sebagian besar dari mereka bahkan harus tunduk kepada negara karena secara historis mereka dibentuk, ditumbuhkan dan dibina oleh negara. Derajat kemandirian ekonomi mereka pun sangat rendah, karena tingkat

ketergantungan CSA/NGOs tersebut pada sumber pendanaan pemerintah yang cukup tinggi. Dengan keadaan yang demikian, sulit untuk mengandalkan CSA/NGOs di lima kabupaten/kota tersebut menjadi kelembagaan partisipatif yang mampu bersikap kritis terhadap negara (lihat Tabel 35).

Meski demikian, jika DSDA adalah satu-satunya harapan bagi tercapainya proses pembaharuan tata-kelembagaan bagi terciptanya "kesehatan lingkungan" DAS Citanduy yang lestari, maka tahap awal yang perlu dilakukan bagi CSA/NGOs adalah pemberdayaan sosial-politis menuju kemandirian kelembagaan. Jika kemandirian ekonomi-finansial secara mutlak sulit (tidak mungkin) dicapai, maka minimal pemberdayaan *via* penguatan budaya pemikiran-analitis dan budaya politik bagi aktivis CSA/NGOs, bisa dilakukan. Dari proses penguatan *kapasitas-analisis*, *daya-kritis*, dan perluasan wawasan terhadap *civil society actors* tersebut, maka sedikit demi sedikit CSA/NGOs mampu memperkuat basis akademik mereka. Dari titik inilah sikap kritis CSA/NGOs dapat dibangun, meski terkesan musykil.

Dari analisis di atas disimpulkan bahwa akan dijumpai *beberapa persoalan dalam mewujudkan DSDA* sebagai perwujudan dari proses *decentralizing environmental governance system* bagi pengelolaan CPR/DAS yang lestari, yaitu:

- (1) Kemitraan yang terbentuk antara tiga aktor di tiga ruang kekuasaan yang berbeda yaitu: masyarakat sipil, negara, dan swasta diperkirakan akan berjalan timpang pada tahap awal pembentukannya. Ketimpangan kekuasaan (*power inequality*) terjadi, karena *power-dominance* dari sektor negara tetap signifikan. Dominasi kekuasaan adalah keniscayaan politis, dikarenakan posisinya sebagai regulator dan memegang otoritas keuangan publik.
- (2) Langkah pendekatan struktural (membangun jejaring dalam DSDA) saja tidaklah mencukupi. Dalam langkah membangun DSDA, diperlukan pendekatan kultural berupa proses-proses pembelajaran politis yang secara terus-menerus dilakukan. Posisi institusi akademik (perguruan tinggi) dalam DSDA memegang peran yang sangat menentukan pada titik ini.
- (3) Proses pengawalan pertumbuhan DSDA dilakukan secara terus-menerus dan setapak demi setapak untuk memandirikan masyarakat sipil agar terlepas dari sindroma inferioritas *vis a vis* negara dan swasta.

Secara politis, DSDA akan menjadi sebuah kelembagaan yang diakui absah sebagai lembaga yang representatif dan dapat berfungsi, jika kedudukannya disahkan melalui pengukuhan-hukum (peraturan daerah). Dengan pengukuhan hukum yang pasti, maka keputusan yang dihasilkannya pun akan memiliki kekuatan hukum yang pasti.

DSDA SEBAGAI RUANG KOLABORASI-PARTISIPATIF BERAGAM KEPENTINGAN

Shackelton, *et.al* (2002) mengemukakan bahwa proses devolusi tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan tidak sepenuhnya menghasilkan pelimpahan kekuasaan dari negara kepada masyarakat sipil, kecuali dengan kesungguhan hati. Prasyarat lain adalah adanya *political will* yang memadai dari semua *stakeholders*, bagi terbentuknya wadah kemitraan antar-pihak demi penyelenggaraan manajemen DAS Citanduy yang demokratis, akuntabel, adil, dan transparan. DSDA adalah kelembagaan baru yang ditumbuhkan dari bawah untuk menopang sistem tata-pemerintahan lingkungan yang bertanggung-jawab, selaras dengan prinsip *good-governance*, anti-kemiskinan, dan pro terhadap gagasan keberlanjutan.

DSDA dibentuk oleh elemen-elemen yang berasal dari tiga ruang kekuasaan berbeda yang jumlahnya ditentukan secara seimbang dan proporsional, yaitu: masyarakat sipil, negara dan swasta. DSDA mengisi "ruang-kosong" dalam sistem tata-pemerintahan lingkungan CPR/DAS, sehingga kehadirannya tidak akan mendistorsi otoritas yang sudah ada dan posisinya akan sangat bernilai sosial-politis sangat tinggi. Paling tidak terdapat lima peran baru yang bisa dimainkan oleh DSDA, yaitu:

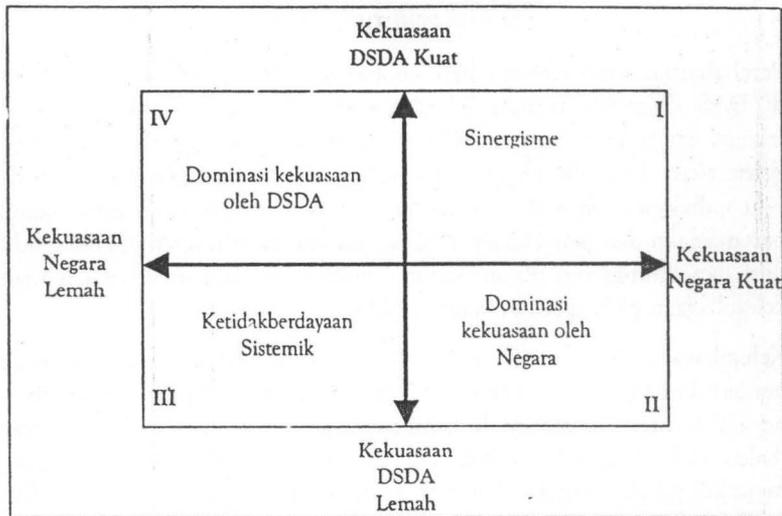
- (1) Sebagai *advisory agency* di bidang manajemen DAS. Sebagai *advisor* atau pengawas, DSDA memiliki hak dan kewajiban untuk memberi saran konstruktif kepada otoritas administratif sumberdaya alam dan lingkungan di sektor negara dan swasta tentang penyelenggaraan pengelolaan sumberdaya alam di kawasan DAS Citanduy sesuai prinsip-prinsip dasar *sustainability*. Dengan demikian, DSDA secara administratif berfungsi sebagai badan pendamping kelembagaan negara dalam pengelolaan DAS Citanduy.
- (2) Sebagai badan konsultasi (*consultancy agency*) yang berfungsi memberikan pertimbangan kepada kelembagaan publik tentang pengelolaan DAS Citanduy. Peran strategis sebagai lembaga konsultan menuntut DSDA untuk memiliki kemampuan analisis dan penguasaan data yang mutakhir. Pemahaman tentang

pengelolaan sumberdaya alam, dinamika kehidupan sosial, ekonomi serta sosio-politis menjadi kebutuhan yang harus dipenuhi oleh segenap anggota DSDA.

- (3) Sebagai mitra lembaga eksternal (negara dan swasta) untuk melakukan *joint decision making process* dalam pengelolaan sumberdaya air DAS Citanduy. Legitimasi dari DSDA sangat penting demi menghasilkan keputusan yang diakui oleh publik.
- (4) Sebagai kelembagaan *rights granting* dalam arti kata ikut menentukan atau ikut memberikan pertimbangan dan usulan konstruktif perlu atau tidaknya hak pengusahaan air diberikan kepada suatu badan komersial ataupun badan non-komersial tertentu.
- (5) Sebagai *supervising agency* atau lembaga yang ikut mengawasi jalannya pengelolaan sumberdaya alam dan air di DAS Citanduy beserta segala aspeknya. Fungsi-fungsi monitoring dan evaluasi hingga taraf tertentu dapat dijalankan oleh DSDA.

Sekalipun DSDA dialokasikan untuk mengisi “ruang kosong” yang selama ini belum ada yang menanganinya, namun sebagai “kekuatan baru” dalam tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan, kehadiran DSDA pastilah dipandang “mengancam kekuasaan” pihak tertentu. Hal ini bisa dipahami, karena peran-peran yang dimainkan oleh DSDA, cenderung akan membatasi praktek-praktek absolutisme kekuasaan politis bagi pihak tertentu. Aktor-aktor yang melakukan praktek KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) dalam kegiatan eksploitasi sumberdaya alam, pun terancam kegiatannya. *Good environmental governance* akan tercapai, bila terjadi situasi dimana paling tidak KKN sebagai “musuh” publik dapat dikurangi “kemampuan merusaknya” di kawasan DAS Citanduy.

Dalam hal ini keterpaduan langkah dan “pelancaran pengaruh” (kekuasaan) antara DSDA dan negara dalam menegakkan kerjasama kolaboratif dalam kerangka *partnership-based environmental governance system* dapat dipetakan ke dalam empat pola relasi kekuasaan. Keempat pola relasi kekuasaan tersebut diperlihatkan dalam Gambar 23.



Gambar 23. Empat Pola Hubungan Kekuasaan antara DSDA dan Negara

Dari Gambar 23 tampak jelas adanya empat pola relasi kekuasaan antara negara dan DSDA. Ruang pertama adalah ruang ideal, yang merepresentasikan keadaan dimana interaksi kekuasaan berjalan seimbang antara dua pihak yang berkolaborasi. Proses *check and balance of power* antara DSDA dan otoritas negara (pemerintah daerah) dalam mengelola DAS Citanduy berlangsung dinamis dan setimbang. Namun, bila *exercise of power* antara DSDA dan negara berjalan timpang - salah satu pihak mendominasi yang lain - atau berat-sebelah, maka keadaan ini tergambar pada relasi kekuasaan di ruang II dan IV. Keadaan ketimpangan sebagaimana berlangsung pada ruang II dan IV jelas tidak dikehendaki oleh semua pihak, karena selain akan menimbulkan destabilisasi socio-politis, juga akan mengganggu kenyamanan kehidupan sosial-kemasyarakatan di kawasan tersebut. Oleh karena itu, tata-pemerintahan yang baik selalu akan menghindari penumpukan kekuasaan berlebihan secara sepihak.

Kondisi paling memprihatinkan adalah relasi kekuasaan berlangsung sebagaimana digambarkan oleh kondisi di ruang III. Kelembagaan negara maupun kelembagaan partisipatif DSDA berada dalam keadaan lemah. Pada ruang ini terjadilah *syndrome* kegagalan tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan yang baik atau *bad environmental governance*.

PENUTUP

Pembaharuan tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan CPR di DAS Citanduy mengambil strategi pembaharuan tata-kelembagaan sebagai strategi utamanya. *Good decentralized environmental governance system* akan dapat dicapai bila "ruang kosong" yang selama ini tidak ada satu pihakpun yang memperhatikannya dan menjadi kendala dalam perencanaan dan pengelolaan DAS secara partisipatif, akuntabel dan adil diisi dan difungsikan. Ruang-kosong tersebut diserahkan kepada sebuah kelembagaan partisipatif bernama DSDA.

Kelembagaan partisipatif ini memuat elemen-elemen penyusun yang berasal dari tiga "ruang kekuasaan" yang berbeda yaitu: masyarakat sipil, negara (otoritas pemerintah kabupaten-kabupaten dan kota-kota yang dialiri oleh Sungai Citanduy) dan swasta. Dengan keanggotaan yang mewakili pihak-pihak dari beragam kepentingan dan ideologi, diharapkan DSDA akan menjadi wadah pembelajaran politik dan penajaman kesepahaman pandangan yang kondusif. Potensi konflik telah dapat diredam sejak dini.

Dengan sejumlah peran dan fungsi sosio-politis yang dimilikinya, DSDA dapat berkolaborasi dengan negara (dari level daerah tingkat kabupaten/kota, provinsi ataupun pusat) dalam mengelola DAS Citanduy. Sangat diharapkan terjadi kesetimbangan peran yang memadai antara negara (termasuk swasta) dan DSDA dalam mengelola DAS Citanduy, sehingga cita-cita keberlanjutan dan kelestarian lingkungan serta kesejahteraan ekonomi masyarakat dapat diwujudkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Baumann, P. 1998. *Panchayati Raj and Watershed Management in India: Constraints and Opportunities*. Overseas Development Institute. London.
- Bent, J. W. 1976. *The Ecological Transition: Cultural Anthropology and Human Adaptation*. Pergamon. New York and Frankfurt.
- Brinkerhoff, D. W and Brinkerhoff, J. M. 2002. *Governance Reforms and Failed States: Challenges and Implications*. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, pp. 511-531.
- Buckles, D and Rusnak, G. 1999. *Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*. in Buckles, D. et. al. (ed). 1999. *Cultivating Peace: Conflict and Collaboration in Natural Resources Management* IDRC World Bank. Washington D.C.

- Cohen, J. M and Peterson, S. B. 1999. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Kumarian Press. West Hartford. Connecticut.
- Dharmawan, A. H. et. al. 2004. Desentralisasi Pengelolaan dan Sistem Tata-Pemerintahan Sumberdaya Alam (*Decentralized Natural Resources Management and Governance System*) Daerah Aliran Sungai Citanduy. Project Working Paper Series No.1. PSP-IPB dan Partnership for Governance Reform in Indonesia-UNDP.
- Dwiprabowo, H and Wulan, Y. C. 2003. A Discription of Citanduy Watershed, West Java, and Preliminary Analysis of Carbon-Sequestration Potential By Smallholders. Center for Socio-economic Research on Forestry. Bogor.
- Dwiyanto, A. et. al. 2003. Reformasi tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Pusat Studi kependudukan dan Kebijakan UGM dan Kemitraan bagi Pembaharuan Tatapemerintahan di Indonesia.
- Doyle, T and Mc Eachern, D. 2001. Environment and Politics 2nd Edition. Routledge Introductions to Environment Series. Routledge. London and New York.
- Gorz, A. 1996. The Political Ecology of Capitalism, in Goldblatt, D (ed.). 1996. Social Theory and the Environment. Polity Press. Cambridge and Oxford.
- Hardin. G. 1968. The Tragedy of The Commons. *Science*, Vol. 162 pp. 1243-1248. <http://www.sciencemag.org>.
- Lane, M. B. 2003. Participation, Decentralization, and Civil Society: Indigenous Rights and Democracy in Environmental Planning. *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 22, pp. 360-373
- Little, P. E. 1999. Environments and Environmentalism in Anthropological Research: Facing New Millennium, *Annual Review of Anthropology*, Vol. 28, pp. 253-824
- Marten, G. G. 2001. Human Ecology: Basic Concepts for Sustainable Development. Earthscan. London and Sterling.
- Micklin, M and Poston Jr, D.L. 1998. Continuities in Sociological Human Ecology. Plenum Press. New York and London.
- North, D. C. 1990. Institutions, Institutional Changes and Economic Performance. Cambridge University Press. Cambridge
- Pellow, D. N. 2000. Environmental Inequality Formation: Toward a Theory of Environmental Injustice. *American Behavioral Scientist*. Vol. 43. No. 4, pp. 581-601
- Prasetyo, L. B. 2004. Deforestasi dan Degradasi Lahan DAS Citanduy. Project Working Paper Series No.2. PSP-IPB dan Partnership for Governance Reform in Indonesia-UNDP.
- Robbins, P. 2004. Political Ecology: A Critical Introduction. Blackwell. Malden and Oxford.
- Roberts, J. 2004. Environmental Policy. Routledge Introduction to Environment Series. Routledge. London and New York.
- Shackleton, S. et. al. 2002. Devolution and Community-Based Natural Resources Management: Creating Space for Local People to Participate and Benefit. *Natural Resource Perspectives*, No. 76.
- UNDP. 1999. UNDP Guide Book on Participation. UNDP. <http://www.undp.org>

- Van Vugt, M. 2002. Central, Individual, or Collective Control? Social Dilemma Strategies for Natural Resources Management. *American Behavioral Scientist*, Vol. 45/5, pp. 783-800.
- Weiss, T. G. 2000. Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, Vol. 21/5, pp. 795-814.
- Whitford, A. B. 2002. Decentralization and Political Control of the Bureaucracy. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 14/2, pp. 167-193.
- Work, R. 2001. The Role of Participation and Partnership in Decentralized Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor. UNDP. New York.
- Young, D. R. 2000. Alternative Models of Government-Non Profit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* Vol. 29/1, pp. 149-172.
- Yunus, L dan Dharmawan, A.H. 2005. Kerusakan Hulu Daerah Aliran Sungai dan Akibatnya di Hilir: Studi Penilaian Ekonomi di Sub-DAS Citanduy Hulu Jawa Barat dan Sub-DAS Segara Anakan Jawa Tengah. Project Working Paper Series No.5. PSP-IPB dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia-UNDP*.

Dewan Sumberdaya Air : Analisis Kelembagaan dan Organisasional

Suharno

PENDAHULUAN

Disahkannya Undang-Undang Republik Indonesia nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air (UU SDA) pada bulan April 2004 (UU SDA no. 7 Tahun 2004) yang menggantikan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan menandai secara formal pergeseran paradigma tata pengelolaan (*governance*) sumberdaya air yang berlaku di Indonesia, yang rintisannya telah dimulai sejak awal dekade 90-an. Isi undang-undang ini merupakan bentuk pengakuan eksplisit Indonesia bahwa, *pertama* air bukan saja merupakan barang sosial melainkan juga merupakan barang ekonomi yang untuk mendapatkannya memerlukan pengorbanan, sehingga pemanfaatannya harus mengikuti asas efisiensi dan keadilan. *Kedua*, karena sifatnya sebagai *common pool resource* maka di dalam pengelolaan sumberdaya air diperlukan penerapan asas desentralisasi, partisipasi masyarakat dan keterpaduan.

Selain dua hal di atas, di dalam undang-undang ini juga secara eksplisit memberi ruang bagi semangat privatisasi yang lebih luas, dalam pengertian bahwa pengalokasian sumberdaya air harus didasarkan pada asas keadilan dan efisiensi secara seimbang. Karenanya UU SDA ini memberi pengakuan yang lebih eksplisit bagi peran mekanisme pasar sebagai pola alokasi yang bisa mendatangkan keadilan dan efisiensi dimaksud.

Dalam kenyataannya, nuansa privatisasi yang dibawa oleh undang-undang ini tidak serta merta mendapat afirmasi publik. Sebaliknya, nuansa privatisasi ini oleh sebagian kalangan publik justru dikhawatirkan bisa mendatangkan ketidakadilan, karenanya perlu dikoreksi, bahkan (oleh sebagian kalangan) perlu untuk dibatalkan. Sementara itu, dalam rangka memberi tempat bagi peran serta masyarakat, undang-undang ini mengamanatkan pembentukan dewan sumberdaya air pada berbagai strata wilayah administrasi - nasional, provinsi, kabupaten/kota atau tiap satuan daerah aliran sungai dengan karakteristik khusus.